

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kibővített negyedik tanács)

2006. április 6.*

A T-309/03. sz. ügyben,

Manel Camós Grau, az Európai Közösségek Bizottságának tisztviselője (lakóhelye: Brüsszel [Belgium], képviseli: M.-A. Lucas ügyvéd)

felperesnek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselek: J.-F. Pasquier és C. Ladenburger, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

egyrésről az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) 2002. október 17-i, az Európai-Latin-amerikai Kapcsolatok Intézetére (IRELA) vonatkozóan lefolytatott vizsgálatot lezáró jelentése megsemmisítése iránti kérelme, és másrésről az e jelentéssel állítólag okozott nem vagyoni és szakmai előmenetellel összefüggő károk megtérítése iránti kérelme tárgyában,

* Az eljárás nyelve: francia.

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA
(kibővített negyedik tanács),

tagjai: H. Legal elnök, P. Lindh, P. Mengozzi, I. Wiszniewska-Bialecka és V. Vadapalas bírák,

hivatalvezető: J. Palacio González főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2005. szeptember 14-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

Jogi háttér

- ¹ Az 1999. április 28-i 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozattal (HL L 136., 20. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet 110. o.) létrehozott Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) feladata többek között belső igazgatási vizsgálatok lefolytatása a szakmai feladatok teljesítéséhez kapcsolódó, súlyosnak minősülő cselekmények felderítése céljából, amelyek a Közösségek tisztviselői és alkalmazottai kötelezettségei fegyelmi – és adott esetben büntető- – eljárást eredményező megszegésének minősülhetnek.

- 2 Az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló, 1999. május 25-i 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 136., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet 91. o.) előírja, hogy a Közösség intézményeire, szerveire, hivatalaira és ügynökségeire vonatkozó vizsgálatokat a Szerződések és az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata rendelkezéseinek betartásával folytatják le (a 4. cikk [1] bekezdésének második albekezdése). A 6. cikke pontosítja a vizsgálatok lefolytatásának módozatait, amelyeket az OLAF igazgatójának felügyelete mellett az OLAF alkalmazottai hajtanak végre, akiknek figyelembe kell venniük többek között az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatát.
- 3 Az 1073/1999 rendelet 9. cikke előírja, hogy az OLAF által végrehajtott vizsgálat befejezését követően az OLAF az igazgató felügyelete mellett jelentést állít össze, amelyben feltüntetik különösen a vizsgálat által feltárt eredményeket, ideértve az igazgatónak a meghozandó intézkedésekre vonatkozó ajánlásait is. E cikk (4) bekezdésének megfelelően a belső vizsgálatot követően összeállított jelentést és a vonatkozó dokumentumokat megküldik az érintett intézménynek, szervnek, hivatalnak vagy ügynökségnek, amely adott esetben megteszi a vizsgálat eredményeiből fakadó fegyelmi és jogi intézkedéseket.
- 4 Ugyanezen rendelet 14. cikke alapján Európai Közösségek bármely tisztviselője vagy egyéb alkalmazottja az Európai Közösségek tisztviselői személyzeti szabályzata 90. cikkének (2) bekezdésében előírt eljárásokkal összhangban panaszt terjeszthet az OLAF igazgatója elé az OLAF által valamely belső vizsgálat során elkövetett, számára sérelmes cselekmény miatt.
- 5 A csalás, a korrupció és a Közösségek érdekeit sértő jogellenes tevékenységek elleni küzdelemmel kapcsolatos belső vizsgálatok feltételeiről és módjairól szóló, 1999. június 2-i 1999/396/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat (HL L 149., 57. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet 118. o.) 4. cikkének első bekezdésében előírja, hogy ha személyes érintettség lehetősége merül fel a Bizottság tagjára, tisztviselőjére vagy alkalmazottjára vonatkozóan, az érdekeltet rövid időn belül

értesítik, feltéve, hogy ez a vizsgálatot nem veszélyezteti. Ez a rendelkezés megállapítja, hogy semmilyen, az érdekeltre név szerint utaló következtetést nem lehet levonni, ha a vizsgálatot anélkül folytatták le, hogy az érdekeltnek lehetősége lett volna véleményét kifejteni az őt érintő valamennyi tényről.

A jogvita előzményei

- 6 C. Grau, a Bizottság A 3 besorolási fokozatba tartozó tisztviselőjeként 1992-től 1997-ig, amikor a külgazdasági kapcsolatokért felelős főigazgatóság Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóságán tevékenykedett, részt vett az 1984-ben létrehozott Európai–Latin-amerikai Kapcsolatok Intézetének (a továbbiakban: IRELA) igazgatásában.
- 7 Miután több jelentés, többek között a Bizottság Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságának 1997. évi és a Számvevőszék 1998. évi jelentése nyilvánvalóvá tette az IRELA-nál történt költségvetési és számviteli szabálytalanságokat, az OLAF igazgatója 2000. július 4-én úgy döntött, hogy vizsgálatot kezdeményez az IRELA-ra vonatkozóan, majd 2001. január 29-én, hogy kiterjeszti a kezdeti vizsgálatot, és belső vizsgálatot is indít a Bizottság három tisztviselőjére, köztük a felperesre vonatkozóan.
- 8 Az 1999/396 határozat 4. cikkének megfelelően az OLAF igazgatója 2001. január 30-án értesítette C. Grau-t ezen vizsgálat megindításáról, és arról a lehetőségről, hogy ő is érintett a megállapított szabálytalanságokban. Közölte vele az OLAF-nak a vizsgálat lefolytatására feljogosított alkalmazottai nevét is.

- 9 C. Grau-t az ügyvédje jelenlétében 2001. február 22-én hallgatta meg az OLAF négy feljogosított alkalmazottja közül három.
- 10 2002. február 22-i, az OLAF igazgatójának, illetve az OLAF Felügyelő Bizottságának küldött leveleivel C. Grau felhívta a figyelmet a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság szerepére az IRELA-t illetően, és aggodalmát fejezte ki az egyik vizsgáló, P. vonatkozásában, azon okból, hogy utóbbi nem rendelkezhetett a vizsgálat lefolytatásához szükséges objektivitással, mivel pályafutásának egy részét e főigazgatóság szervezeti egységeiben töltötte. Az OLAF igazgatója ideiglenes választ küldött részére 2002. március 22-én.
- 11 C. Grau ügyvédje az OLAF igazgatójának küldött 2002. április 15-i levélben pontosította ügyfelének a P. esetében lehetséges összeférhetlenségre vonatkozó gyanúját, figyelembe véve e vizsgálónak a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságon az IRELA ellenőrzésével megbízott egységben a vizsgálat tárgyát képező tényállás idején vállalt felelősségét, és az említett vizsgálat folytatása során tanúsított magatartását. A felperes ügyvédje 2002. április 26-i levelével ugyanebben az értelemben fordult az OLAF Felügyelő Bizottságának elnökéhez.
- 12 C. Grau-t az ügyvédje jelenlétében 2002. április 22-én hallgatta meg az OLAF „Igazságügyi tisztviselők, jogi tanácsadás és bírósági nyomonkövetés” egységének a vezetője a P.-re vonatkozó állításainak pontosítására irányuló meghallgatás során. Ezen egység vezetője 2002. április 23-án az érintett vizsgálót is meghallgatta.
- 13 2002. május 17-i levelével az „Igazságügyi tisztviselők, jogi tanácsadás és bírósági nyomonkövetés” egység vezetője közölte C. Grau-val, hogy az egysége olyan jogi szakvéleményt adott az OLAF igazgatójának, amely szerint „P.-nek a vonatkozó

ügyben [IRELA] meglévő társvizsgálói helyzete összeférhetetlenségként fogható fel”, és hogy az ezen egység által az igazgatónak tett javaslatnak megfelelően az OLAF ügy határozott, „[e vizsgálot] eltávolítja a vizsgálatból” (a továbbiakban: 2002. május 17-i határozat).

- 14 C. Grau 2002. július 29-én az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata jelen esetben alkalmazandó szövege (a továbbiakban: személyzeti szabályzat) szerinti 90. cikke alapján, az 1073/1999 rendelet 14. cikkének megfelelően panaszt terjesztett az OLAF igazgatója elé, különösen a 2002. május 17-i határozat megsemmisítésére vonatkozóan, amennyiben az fenntartotta a P. által az IRELA-ra vonatkozó vizsgálat keretében végrehajtott eljárási cselekményeket, mivel azok az érdekelt szerint ellentétesek a pártatlanság és objektivitás követelményével, valamint a neki okozott nem vagyoni és szakmai előmenetellel összefüggő károk megtérítésére vonatkozóan.
- 15 Az OLAF igazgatója 2002. augusztus 14-én elismerte ennek a panasznak az átvételét.
- 16 C. Grau ügyvédje 2002. szeptember 25-én újabb levelet küldött az OLAF igazgatójának és a Felügyelő Bizottság elnökének, amelyben emlékeztetett ügyfeleinek az IRELA-ra vonatkozó vizsgálat lefolytatásával kapcsolatos kifogásaira.
- 17 Az IRELA-ra vonatkozó vizsgálatról szóló végleges jelentést 2002. október 17-én az OLAF igazgatója elküldte a Bizottság főtitkárának, az Európai Parlament főtitkárának, valamint a belga és spanyol igazságügyi hatóságoknak. 2002. november 4-én közölték C. Grau-val is. A spanyol és belga igazságügyi hatóságok 2003. február 13-án, illetve március 10-én tájékoztatták az OLAF-ot azon döntésükről, hogy az ügyet további intézkedések nélkül lezárták.

- 18 Az OLAF jelentése bírálja azt a módot, ahogyan az IRELA-t igazgatták, és a Bizottság részéről e tekintetben vállalt szerepet. Különösen a Bizottság három tisztviselőjét hozza szóba, köztük C. Grau-t, akiket – mivel részt vettek az IRELA igazgatásában – felelősnek nyilvánít azért, amiért egy költségvetési és számviteli szabálytalanságokat lehetővé tevő finanszírozási rendszert javasoltak és engedélyeztek. A jelentés fegyelmi eljárás megindítását javasolja velük szemben.
- 19 Mivel a C. Grau által 2002. július 29-én benyújtott panasz tárgyában a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésében előírt négyhónapos határidőn belül nem érkezett kifejezett válasz, 2002. november 29-én megszületett az e panasz elutasítását jelentő hallgatólagos határozat (a továbbiakban: 2002. november 29-i határozat).
- 20 Az *El País* spanyol napilap a 2002. december 11-i számában megjelentetett egy, az OLAF IRELA-ra vonatkozó jelentésében szereplő következtetéseiinek szentelt, „Az Európai Unió spanyol politikusokat és tisztviselőket 3,6 milliós indokolatlan kiadásokkal hozott összefüggésbe” című cikket, amely név szerint említette a felperest.
- 21 C. Grau 2003. február 4-én az OLAF vizsgálatát lezáró 2002. október 17-i jelentés ellen irányuló panaszt küldött az OLAF igazgatójának.
- 22 A Bizottság az OLAF jelentésének átadása után 2003. február 10-én megbízta a Vizsgálati és Fegyelmi Hivatalt (a továbbiakban: IDOC), hogy indítson kiegészítő igazgatási vizsgálatot annak érdekében, hogy meghatározza néhány aktusnak az annak idején hatályban levő szabályozással való összeegyeztethetőségét, és hogy megállapítsa az OLAF jelentésében hivatkozott tisztviselők esetleges felelősségét.

- 23 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2003. március 10-én benyújtott keresetlevelével, amelyet a T-96/03. szám alatt iktattak, C. Grau keresetet indított egyrészt a P.-t az IRELA-ra vonatkozó vizsgálatból eltávolító 2002. május 17-i határozat – amennyiben az fenntartotta az ő részvételével végrehajtott eljárási cselekményeket – és a panaszát hallgatólagosan elutasító 2002. november 29-i határozat megsemmisítése iránt, és másrészt a Bizottságnak az ezen határozatokkal okozott nem vagyoni és szakmai előmenetellel összefüggő károk megtérítésére való kötelezése iránt.
- 24 Az OLAF igazgatója a 2003. május 28-i határozatával elutasította C. Grau-nak a 2002. október 17-i jelentés ellen irányuló panaszát, elsősorban azzal az indokolással, hogy az említett jelentés nem minősül sérelmet okozó aktusnak, és másodsorban hogy az érdekeltnek a jelentés jogszerűségére vonatkozó állításai nem megalapozottak.
- 25 Az IDOC 2003. július 2-án adta át jelentését. A jelentés arra a következtetésre jut, hogy a Bizottság tisztviselőinek az IRELA igazgatásában való részvétele összeegyeztethető volt az akkor hatályban levő közösségi szabályozással, és hogy mivel nem állnak rendelkezésre olyan bizonyítékok, hogy e tisztviselők az IRELA reorganizációs terve vonatkozásában ugyanezen közösségi szabályozással összeegyeztethetetlen magatartást tanúsítottak, nem lehet megállapítani a felelősségüket. A jelentés megállapítja, hogy a vizsgálat nem különített el egyéni felelősséget, hanem inkább a Bizottságnak az IRELA részére jutatott közösségi pénzeszközök ellenőrzésében érintett szervezeti egységei közötti koordináció hiányát állapította meg. Végül azt javasolja, hogy vagy további intézkedések nélkül zárják le a kiegészítő igazgatási vizsgálatot, vagy végezzenek további vizsgálatokat, amelyek szerinte hosszúak és összetettek lesznek.
- 26 A kinevezésre jogosult hatóság 2003. szeptember 2-án tájékoztatta C. Grau-t, hogy az ügy fegyelmi következmények nélküli lezárása mellett döntött.

- 27 Az Elsőfokú Bíróság a T-96/03. sz., C. Grau kontra Bizottság ügyben 2004. június 9-én hozott végzésével (EBHT-KSZ 2004., I-A-157. o. és II-707. o.) a felperesnek a fenti 23. pontban említett keresetét – mint elfogadhatatlant – elutasította. Az Elsőfokú Bíróság többek között úgy vélte, hogy a megtámadott határozat az OLAF által indított vizsgálati eljárásba illeszkedő közbenső intézkedésnek minősül, amely nem bír olyan természetű kötelező joghatásokkal, amelyek befolyásolnák a felperes érdekeit vagy módosítanák jogi helyzetét, valamint hogy esetleges jogszerűtlenségére a bíróság előtt az eljárást befejező, megtámadható aktus ellen irányuló kereset keretében lehet hivatkozni.

Az eljárás

- 28 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2003. szeptember 8-án benyújtott keresetlevelével C. Grau a jelen keresetet indította.
- 29 2003. szeptember 29-i levelével a felperes azt kérte az Elsőfokú Bíróságtól, hogy kötelezze a Bizottságot az OLAF vizsgálatára és az azt követő intézkedésekre vonatkozó dokumentumok bemutatására.
- 30 Az Elsőfokú Bíróság a 2004. március 30-án közzétett pervezető intézkedéssel arra hívta fel a Bizottságot, hogy hiánytalanul nyújtsa be az OLAF jelentésének mellékleteit, az IDOC által lefolytatott kiegészítő igazgatási vizsgálatról szóló jelentést és az OLAF-nak a vizsgálattal megbízott egyik vizsgálója által kidolgozott jelentéstervezetet, amelyet felhasználtak az OLAF végleges jelentésének elkészítéséhez. Az Elsőfokú Bíróság felhívta továbbá a Bizottságot, hogy jelölje meg, milyen módosításokat tettek az OLAF jelentéstervezetén, és a vizsgálat mely aktusait vizsgálták meg újra, valamint hogy ismertesse azon okokat, amelyek miatt az OLAF nem vizsgálta meg pontosabban a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság szerepét.

- 31 A Bizottság 2004. május 10-én bemutatta a kért dokumentumokat és válaszolt az Elsőfokú Bíróság kérdéseire, amely bemutatások és válaszok kapcsán a felperes 2004. július 1-jén közölte észrevételeit.
- 32 Az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 14. és 51. cikkének alkalmazásával a felek meghallgatását követően 2005. június 6-án úgy határozott, hogy az ügyet az öt bíróból álló negyedik tanács elé utalja.
- 33 Az Elsőfokú Bíróság a 2005. június 27-án közölt pervezető intézkedéssel arra hívta fel a feleket, hogy nyújtsák be a fenti 21. pontban említett, 2003. február 4-i keltezésű panaszt, és jelöljék meg a felperes irataiban említett, igazgatói állásra vonatkozó pályázatát illetően az üresedés körülményeit, a munka természetét és az állás betöltéséhez szükséges további eljárást. Az Elsőfokú Bíróság felhívta továbbá az alperest, hogy adjon példákat a sérelmet okozó aktusokra, amelyek szerinte panasz tárgyát képezhetik az 1073/1999 rendelet 14. cikkének alkalmazásával, és magyarázza meg azok okokat, amelyek miatt az OLAF jelentéstervezetének a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság IRELA-val kapcsolatos szerepére és felelősségére vonatkozó szövegrészeit törölték az említett jelentés végleges változatából. Az alperes és a felperes 2005. augusztus 5-én, illetve 9-én válaszoltak az Elsőfokú Bíróság kérdéseire.
- 34 A 2005. szeptember 14-i tárgyaláson a felek ismertették szóbeli előterjesztéseiket és válaszoltak az Elsőfokú Bíróság kérdéseire.
- 35 A Bizottság a 2005. szeptember 23-i levelében pontosítani kívánta a tárgyalás során felvetett bizonyos, az OLAF jelentésének a szervezeti egységeken belüli terjesztésére, és az említett jelentésnek a felperes személyi aktájába való esetleges becsatolására vonatkozó kérdéseket.

- 36 2005. október 26-i végzésével az Elsőfokú Bíróság kibővített negyedik tanácsának elnöke újból megnyitotta a szóbeli szakaszt, az így közölt információknak az ügyirathoz való csatolása és a felperes számára annak lehetővé tétele érdekében, hogy a Bizottság által közölt kiegészítő információkra vonatkozóan ismertesse esetleges észrevételeit.
- 37 A felperes nem terjesztett elő észrevételeket az Elsőfokú Bíróság által megszabott határidőn belül.
- 38 Az Elsőfokú Bíróság kibővített negyedik tanácsának elnöke 2006. január 3-i határozatával lezárta a szóbeli szakaszt.

A felek kérelmei

- 39 A felperes azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:
- semmisítse meg a P.-t az IRELA-ra vonatkozó vizsgálatból eltávolító 2002. május 17-i határozatot, amennyiben az az ő részvételével végrehajtott cselekményeket fenntartja anélkül, hogy azokat újból megvizsgálná, megsemmisítené vagy helyettük újabbakat írna elő;
 - semmisítse meg a 2002. május 17-i határozat ellen irányuló 2002. július 29-i panaszát hallgatólagosan elutasító 2002. november 29-i határozatot;
 - semmisítse meg az OLAF-nak az IRELA-ra vonatkozó vizsgálatot lezáró 2002. október 17-i jelentését;

- semmisítse meg az OLAF igazgatójának a felperes által 2003. február 4-én e jelentéssel szemben benyújtott panaszt elutasító 2003. május 28-i határozatát;
- kötelezze a Bizottságot, hogy a nem vagyoni kára megtérítéseként fizessen ideiglenesen 10 000 euróra becsült összeget;
- kötelezze a Bizottságot, hogy a szakmai előmenetelével összefüggő kára megtérítéseként ideiglenesen fizessen egy eurót;
- kötelezze a Bizottságot, hogy térítse meg részére a vizsgálat, valamint a 2002. május 17-i határozat és az OLAF 2002. október 17-i jelentése elleni közigazgatási panaszai keretében történő védekezésével kapcsolatban felmerült költségeket;
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

40 A Bizottság kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

- utasítsa el a keresetet, mint teljes egészében – vagy másodlagosan az első két megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelem vonatkozásában – elfogadhatatlant;
- másodlagosan utasítsa el a keresetet, mint megalapozatlant;
- a felperest kötelezze a költségek viselésére.

Indokolás

A 2002. május 17-i és 2002. november 29-i határozat megsemmisítésére irányuló kérelmekről

- 41 A jelen kereset keretében megfogalmazott kérelmek első és második pontja, amelyek a 2002. május 17-i és november 29-i határozat megsemmisítésére irányulnak, a T-96/03. sz. ügyre vonatkozó eljárásban előzőleg kifejtett kérelmek egyszerű megismétlését jelentik. A jelen kereset benyújtásának napján, 2003. szeptember 8-án tehát az elfogadhatóságuk a perfüggőségi kifogásba ütközött, amelyet az Elsőfokú Bíróságnak mindenképpen hivatalból kell érvényesítenie (a Bíróság 45/70. és 49/70. sz., Bode kontra Bizottság egyesített ügyekben 1971. május 26-án hozott ítéletének [EBHT 1971., 465. o.] 11. pontja és az Elsőfokú Bíróság T-99/95. sz., Stott kontra Bizottság ügyben 1996. december 12-én hozott ítéletének [EBHT 1996., II-2227. o.] 22. és 23. pontja). Végeredményben, amint az a fenti 27. pontban megállapításra került, az Elsőfokú Bíróság a C. Grau kontra Bizottság ügyben hozott végzéssel megállapította e kérelmek elfogadhatatlanságát, mivel nem megtámadható aktus ellen irányultak.
- 42 Az előzőekből következik, hogy a jelen kereset kérelmeinek első és második pontja, mint olyanok, elfogadhatatlanok. Ez nem zárja ki azt, hogy figyelembe lehessen venni az azok alátámasztására vonatkozó érvelést az említett kérelmekben említetteket követő aktusok jogszerűségének megítéléséhez, amennyiben az szükséges.

A felperes által az OLAF jelentésével szemben 2003. február 4-én benyújtott panaszt elutasító, 2003. május 28-i határozat megsemmisítésére irányuló kérelemről

- 43 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely panasz elutasítása ellen irányuló kérelem magában foglalja azon aktusnak a bíróság előtti megtámadását, amellyel

szemben a panaszt benyújtották, és mint olyan, nem rendelkezik önálló tartalommal (a Bíróság 293/87. sz., Vainker kontra Parlament ügyben 1989. január 17-én hozott ítéletének [EBHT 1989., 23. o.] 8. pontja). Úgy kell tehát tekinteni, hogy a kérelmek harmadik, az OLAF jelentése ellen irányuló pontjának, és az említett kérelmek negyedik, az e jelentéssel szemben megfogalmazott panasz elutasítása ellen irányuló pontjának egyedüli tárgya az OLAF 2002. október 17-i jelentésének megsemmisítése iránti kérelem (lásd ebben az értelemben a Elsőfokú Bíróság T-310/02. sz., Theodorakis kontra Tanács ügyben 2004. március 23-án hozott ítéletének [EBHT-KSZ 2004., I-A-95. és II-427. o.] 19. pontját).

Az OLAF 2002. október 17-i jelentésének megsemmisítésére irányuló kérelemről

– Az elfogadhatóságról

A felek érvei

- ⁴⁴ A Bizottság úgy érvel, hogy a megtámadott aktus előkészítő aktusnak minősül, amely nem okoz sérelmet, és amely nem képezheti megsemmisítés iránti kérelem tárgyát. Az OLAF vizsgálati jelentése, éppúgy, mint a vizsgálat és a lefolytatása keretében hozott eljárásszervező intézkedések csak előkészítő szakaszok, amelyek nem határozzák meg előre az igazgatás végleges határozatát. Így, mindenféle olyan eljárási szabálytalanságra hivatkozás, amelyek befolyásolták volna a vizsgálatot – feltéve, hogy bizonyítást nyernek – nem változtat azon a megállapításon, hogy a vitatott jelentésnek előkészítő és nem sérelmet okozó aktus jellege van, mivel az érdekelt jogi helyzetét nem módosítja. Az eljárási szabályok megsértése nem bizonyítja, hogy sérelmet okozó aktust hoztak, viszont járulékosan hivatkozni lehet rá az igazgatás végleges határozatával szemben, amely sérelmet okozott számára. Az alperes hozzáteszi, hogy a felperes nem vagyoni érdekeinek és a szakmai kilátásainak a feltételezett sérelme nem helytálló, mivel ténybeli megállapításokról van szó, és nem a jelentésnek az érdekelt jogi helyzetét módosító elkerülhetetlen következményeiről. A Bizottság továbbá azt állítja, hogy az OLAF funkcionális függetlensége

ellenére nem rendelkezik semmilyen döntési jogkörrel, és hogy a vizsgálati jelentéseinek nincs semmilyen kötelező joghatása, mivel azok célja különösen a fegyelmi eljárás előkészítése.

- 45 A felperes azt állítja, hogy a keresete elfogadható, mivel szerinte az OLAF jelentése sérelmet okozó aktusnak minősül. Úgy érvel, hogy ez a jelentés közvetlenül és azonnal érinti a jogi helyzetét, az abban foglalt szabálytalanságok miatt. A jelentés egy összetett eljárás eredménye, amelyet az OLAF korábbi vizsgálati aktusainak vagy tétlenségeinek szabálytalansága, az egyenlőség, méltányosság, pártatlanság, a bizalomvédelem és a gondos ügyintézés elvének a megsértése, valamint a védelemhez való jog el ne ismerése jellemezett. A jelentést szabálytalan körülmények között fogadták el, mert az eljárás végéig feljogosított egyetlen vizsgáló nem működött közre, és nem adták át a felperesnek, aki pedig személyesen érintett volt. C. Grau úgy érvel, hogy ez a jelentés közvetlenül és azonnal érinti a nem vagyoni érdekeit, egyrészt mert név szerint rá vonatkozik, és alaptalanul neki tulajdonítja a megállapított szabálytalanságok miatti felelősséget, és másrészt, mert közölték a Bizottsággal, valamint a spanyol és belga igazságügyi hatóságokkal, illetve nyilvánosságot kapott a sajtóban. A jelentés a felperes szakmai előmenetelét is érintheti, és úgy tűnik, valóban megakadályozta az igazgatói állásba való előléptetést, amelyre pályázott. A felperes fenntartja, hogy az OLAF jelentése döntés jelleggel bír, mivel – amint azt az 1073/1999 rendelet előírja – az OLAF igazgatójának egyik határozatán alapul. Végül azzal érvel, hogy az OLAF által lefolytatott belső vizsgálati eljárást úgy kell tekinteni, mint amely az OLAF funkcionális függetlensége okán elkülönül a fegyelmi eljárástól.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

- 46 A kereset az OLAF által az igazgató felügyelete mellett hozott, az IRELA-ra vonatkozó vizsgálatot lezáró jelentés következtetéseit megállapító aktus ellen irányul.

- 47 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint megsemmisítés iránti keresettel meg támadható jogi aktusnak vagy határozatnak minősülnek az EK 230. cikk alapján az olyan kötelező joghatásokat kiváltó intézkedések, amelyek a felperes érdekeit érinthetik, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét (lásd a Bíróság 60/81. sz., IBM kontra Bizottság ügyben 1981. november 11-én hozott ítéletének [EBHT 1981., 2639. o.] 9. pontját, és a 346/87. sz., Bossi kontra Bizottság ügyben 1989. február 14-én hozott ítéletének [EBHT 1989., 303. o.] 23. pontját).
- 48 Márpedig az olyan jelentés, mint amelyet az OLAF készített az IRELA-ra vonatkozó külső és belső vizsgálatainak eredményeként, nem módosítja jelentősen azon személyek jogi helyzetét, akiket – mint a felperest – abban megnevez.
- 49 Természetesen a vizsgálatot lezáró jelentés, amely valamely funkcionális függetlenséggel rendelkező szervezeti egység által önálló közigazgatási eljárás lezárásaként hozott, kész iratnak minősül, e ténynél fogva nem minősíthető olyan közigazgatási vagy bírósági eljárásokat előkészítő intézkedésnek, amelyek a jelentés következtében, de éppúgy az OLAF megkeresésével párhuzamosan vagy azt megelőzően is megindíthatók. Azonban az OLAF jelentésének végleges jellege azon eljárás vonatkozásában, amely e hivatal vizsgálatait meghatározza, ezért még nem kölcsönöz neki kötelező joghatásokat kiváltó aktus jellegét.
- 50 Ugyanis, a jelentések, amelyekkel az OLAF vizsgálatai végződtek, és amelyeknek az elkészítése és az átadása véget vet a megbízatásának, tartalmazzák a megállapított tények mellett az azokból levont következtetéseket, valamint az azoknak a többek között fegyelmi és büntetőjogi intézkedéseket illető ajánlásoknak az ismertetését, amelyeket az OLAF szerint a jelentések alapján meg lehetne hozni, amely következtetéseket és ajánlásokat a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak, valamint az érintett intézményeknek megküldenek azért, hogy eldönthessék, szükség van-e további intézkedésekre, vagy sem. Bár az OLAF javasolhatja a jelentéseiben az érintett személyeknek sérelmet okozó kötelező joghatással rendelkező aktusok meghozatalát, az e tekintetben adott véleménye semmilyen, még eljárási kötelezettséget sem jelent azon hatóságok számára, akiknek címezték.

- 51 E tekintetben az 1073/1999 rendelet rendelkezéseiből, különösen e rendelet (13) preambulumbekzdéséből és 9. cikkéből következik, hogy az OLAF-nak a végleges jelentésbe foglalt megállapításai nem vezethetnek automatikusan bírósági vagy fegyelmi eljárás megindításához, mivel a hatáskörrel rendelkező hatóságok szabadon dönthetnek a végleges jelentés alapján meghozandó intézkedésekről, és így ők az egyedüli olyan hatóságok, amelyek azon személyek jogi helyzetét befolyásolható határozatokat hozhatnak, akikkel szemben a jelentés ilyen eljárások megindítását ajánlotta (az Elsőfokú Bíróság T-29/03. sz., Comunidad Autónoma de Andalucía kontra Bizottság ügyben 2004. július 13-án hozott végzésének [EBHT 2004., II-2923. o.] 37. pontja.
- 52 Az viszont nem vitatott, hogy a jelen esetben ugyan a vitatott jelentés fegyelmi eljárás megindítását ajánlotta a felperes ellen, ilyen eljárás azonban nem indult, mivel a kinevezésre jogosult hatóság – az ajánlással ellentétben – 2003. szeptember 2-án közölte C. Grau-val, hogy úgy határozott, fegyelmi intézkedés nélkül lezárja az ügyet.
- 53 Az e lezárásról szóló határozatot követően, amelyet azon pontosítás kísért, amely szerint a felperes felelősségét nem állapította meg a kinevezésre jogosult hatóság az OLAF vizsgálatára okot adó ügyben, a megtámadott jelentés – eltérően például valamely értékelő jelentéstől – jogszerűen többé nem szolgálhatott alapul a kinevezésre jogosult hatóság semmilyen rá vonatkozó későbbi határozatához, és azt nem lehetett figyelembe venni semmilyen módon az érdekelt szakmai előmenetelének tervezését illetően. Ezenkívül a jelentésnek nem lett semmilyen következménye büntetőjogi szempontból, mivel a belga és spanyol igazságügyi hatóságok 2003. február 13-án, illetve március 10-én tájékoztatták az OLAF-ot azon határozatukról, hogy az aktát további intézkedések nélkül lezárták, amint az a fenti 17. pontban szerepel. Ebből következik, hogy ilyen körülmények között az érintett szakmai helyzetét nem befolyásolhatta a megtámadott jelentés.
- 54 A felperesnek a vizsgálat lefolytatására és a jelentés tartalmára vonatkozó érvei e megállapításokat nem módosíthatják.

- 55 Valamely megsemmisítés iránti kereset keretében hivatkozott eljárási szabálytalanságok és a lényeges alaki követelmények megsértése, amelyekről azt állítják, hogy mint a jelen esetben, azok érintették az OLAF vizsgálati jelentését, még nem tulajdoníthatnak az említett jelentésnek sérelmet okozó aktus jelleget. Az ilyen jogsértéseket csak egy későbbi megtámadható aktus ellen irányuló kereset alátámasztásaként lehet vitatni annyiban, amennyiben befolyásolták annak tartalmát, ilyen aktus hiányában önállóan nem (lásd ebben az értelemben a Bíróság 181/86 –184/86. sz., Del Plato és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1987. december 10-én hozott ítélet [EBHT 1987., 4991. o.] 10., 22., 25., 33., 35., 36. és 38. pontját).
- 56 Ezenkívül, feltéve, hogy az OLAF jelentése érinti a felperes nem vagyoni érdekeit, amennyiben egyrészt név szerint megemlíti és alaptalanul neki tulajdonítja a megállapított szabálytalanságok miatti felelősséget, és másrészt amennyiben közölte a Bizottsággal, valamint a spanyol és belga igazságügyi hatóságokkal, és nyilvánosságot kapott a sajtóban, az ilyen, sérelem okozására alkalmas körülmények azonban nem tulajdoníthatnak az említett jelentésnek az EK 230. cikk szerinti sérelmet okozó aktus jelleget.
- 57 Végül, az OLAF jelentéseinek megtámadható vagy meg nem támadható jellegével kapcsolatban nincs jelentősége azon körülménynek, hogy az igazgató felügyelete mellett az OLAF aktusával fogadták el azokat, amely a jelen esetben a vitatott jelentés elfogadása és 2002. október 17-én az érintett hatóságoknak való megküldése révén valósult meg.
- 58 A fentiekből az következik, hogy az OLAF IRELA-ra vonatkozó 2002. október 17-i jelentésének megsemmisítése iránti kérelem olyan dokumentum ellen irányul, amely nem rendelkezik olyan természetű kötelező joghatásokkal, amelyek a felperes érdekeit annak jogi helyzete jelentős módosításával sértenék. Következésképpen, az említett jelentés megsemmisítésére irányuló kérelmek elfogadhatatlanok.

Az állítólagos károk megtérítésére irányuló kérelmekről

– Az elfogadhatóságról

A felek érvei

- 59 A Bizottság, amely a kereset egészében való elfogadhatatlanságára hivatkozik, úgy érvel, hogy a megsemmisítés iránti kérelmek elfogadhatatlansága következőképpen maga után vonja a kártérítési kérelmek megsemmisítését, ha – mint a jelen esetben – szoros kapcsolat áll fenn a két kérelem között.
- 60 Továbbá, mivel az OLAF jelentése ellen irányuló, a felperes által az OLAF igazgatójának 2003. február 4-én küldött panasz nem tartalmazott kártérítési kérelmet, C. Grau kártérítés iránti kérelmei szintén elfogadhatatlanok a személyzeti szabályzat 90. és 91. cikke alapján, amelyre az 1073/1999 rendelet utal.
- 61 A felperes fenntartja, hogy az OLAF jelentésének jogellenessége és az OLAF által vele szemben elkövetett súlyos hibák miatt keletkezett kár megtérítése iránti kérelme elfogadható.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

– A panasz előzetes benyújtására vonatkozó kötelezettségről

- ⁶² Az ügy irataiból kiderül, hogy a felperes azon kárt illetően, amelynek a megtérítését a jelen keresettel kéri, az OLAF jelentésével szembeni 2003. február 4-i panaszában arra szorítkozott, hogy „fenntartsa magának a jogot a különösen súlyos vagyoni és nem vagyoni kár megtérítésének kérésére, amelyet ez a jelentés okozott és a jövőben okozhat neki”.
- ⁶³ Az alperes álláspontja azon a nézeten alapul, hogy az 1073/1999 rendelet 14. cikke a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése értelmében kötelezővé teszi a panasz benyújtását, mielőtt bármely tisztviselő vagy egyéb alkalmazott az OLAF határozatával szemben – akár valamely aktus megsemmisítésére, akár valamely kár megtérítésére irányuló – keresetet indít. Következésképpen, ahhoz, hogy a kértérítési kereset elfogadható legyen, azt ugyanolyan tárgyú panasznak kell megelőznie. eltérés csak abban az esetben fogadható el, ha a kártérítési kérelem a megsemmisítés iránti kérelemhez képest – amelyet panasz előzött meg, és elfogadható – egyértelműen járulékosak, ami nem igaz a jelen esetben.
- ⁶⁴ Az 1073/1999 rendelet 14. cikke azonban az OLAF igazgatója előtti panasz lehetőségét csak sérelmet okozó aktussal szemben írja elő, olyan kártérítés iránti kérelem esetén, amely az OLAF-nak a vizsgálat során elkövetett állítólag hibás cselekményein vagy mulasztásain alapul, nem. Meg kell tehát vizsgálni, hogy indokolt-e a kiterjesztő értelmezés, amelyet a Bizottság tett e rendelkezéssel kapcsolatban a panasz előzetes benyújtásának kötelezettségét illetően.

- 65 Ennek vizsgálata visszautal arra a kérdésre, hogy a jogvitát a szerződésen kívüli felelősség általános, az EK 235. és 288. cikkben említett jogvitájához kell-e kapcsolni, vagy az EK 236. cikkben említett, a Közösség és alkalmazottai közötti jogviszonyra vonatkozó jogvitához. Az első esetben ugyanis közvetlenül lehet bírósághoz fordulni kártérítési kérelmekkel. A második esetben viszont, a kártérítési keresetet – amely nem valamely olyan sérelmet okozó aktus, amelynek a megsemmisítését kérik, hanem az igazgatás által állítólag elkövetett különböző hibák és mulasztások révén okozott károk megtérítésére irányul – az ítélezési gyakorlat szerint kétszakaszos eljárásnak kell megelőznie. Ennek feltétlenül a kinevezésre jogosult hatóságot az állítólagos károk megtérítésére felszólító kérelem benyújtásával kell kezdődnie, és adott esetben a kérelmet elutasító határozat ellen irányuló panasz benyújtásával folytatódnia (az Elsőfokú Bíróság T-20/92. sz., Moat kontra Bizottság ügyben 1993. július 13-án hozott ítéletének [EBHT 1993., II-799. o.] 47. pontja).
- 66 Márpedig a jelen jogvitában a felperes nem kinevezésre jogosult hatóság minőségében vitatja a Bizottság eljárását, amelynek tisztviselője, hanem mint olyan intézményét, amelyhez az OLAF, a funkcionális önállósággal rendelkező szervezeti egység kapcsolódik, amelynek a különböző intézmények tisztviselőivel és egyéb alkalmazottaival való viszonya kivétel a tisztviselők és egyéb alkalmazottak, illetve a kinevezésre jogosult hatóságuk közötti kapcsolatot érintő szokásos szabályok alól. Az a tény, hogy a Bizottság a jelen jogvitában, mint minden, az OLAF ellen irányuló kereset során, alperesi pozícióban található, e szervezeti egységnek az érintett intézményhez való igazgatási és költségvetési kötődéséből következik, valamint az OLAF jogi személyiségének hiányából. E tekintetben elég rámutatni, hogy ha C. Grau nem a Bizottság, hanem valamely másik intézmény tisztviselője lett volna, ugyanúgy a Bizottságnak kellett volna címeznie a szerinte az OLAF magatartása miatt elszenvedett károk megtérítése iránti kérelmét.
- 67 Továbbá a jogvita nem a Bizottságnak a felperes szakmai előmenetelét érintő aktusaira vagy magatartására vonatkozik, mivel magának az OLAF jelentésének nem volt semmilyen joghatása a szakmai helyzetére, amint az előzőleg megállapításra került. C. Grau az OLAF által az IRELA-ra vonatkozó vizsgálat során vele szemben elkövetett hibákat - amelyeknél fogva a jelentés az ő vonatkozásában kedvezőtlen megállapításokat és következtetéseket tartalmaz – illetően előadott kifogásai révén ugyanolyan helyzetben van, mint minden olyan személy – legyen az a Közösségek tisztviselője, vagy sem –, akit az OLAF jelentése érint. Azon körülmény, hogy az

OLAF felperest illető megállapításai az IRELA igazgatásában és működésében a Bizottság tisztviselőjeként betöltött szerepére vonatkoznak, nem változtatja meg a jogvita tárgyát, amely nem C. Grau szakmai tevékenységére irányul, hanem arra a módra, ahogyan az OLAF folytatta és lezárta a vizsgálatot, amely őt név szerint megnevezi, és neki tulajdonítja a megállapított szabálytalanságok miatti felelősséget.

68 E tekintetben lényegtelen az a körülmény, hogy C. Grau az akkor alkalmazandó 1073/1999 rendelet 14. cikke alapján a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésében előírt eljárásokkal összhangban panaszt terjesztett az OLAF igazgatója elé az OLAF jelentésének megsemmisítése érdekében.

69 Ugyanis, egyrészt a jogorvoslati lehetőségek rendszere és ennek keretében a személyzeti szabályzat alkalmazhatósága jogkérdések, amelyek nem függenek a felek akaratától. Másrészt, az 1073/1999 rendelet 14. cikke nem volt alkalmazható, mivel csak sérelmet okozó aktussal szemben rendelkezik a panasz lehetőségét; márpedig az előzőekből az következik, hogy az OLAF jelentése nem minősült ilyen aktusnak, és hogy következésképpen, a fent említett rendelkezés az előzetes panaszjárást nem tette alkalmazhatóvá a jogvitára.

70 Igaz, a személyzeti szabályzat az új rendelkezéseinek 2004. május 1-jei hatálybalépése óta az OLAF-ra vonatkozóan egy 90a. cikkel egészült ki, amely azon lehetőségen kívül, hogy mint korábban, a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése értelmében vett panaszt lehet benyújtani az OLAF igazgatójához az OLAF-nak az OLAF vizsgálatával összefüggésben számára sérelmet okozó aktusával szemben, azon lehetőségről is rendelkezik, hogy ugyanezen igazgatóhoz az említett szabályzat 90. cikke (1) bekezdésének értelmében vett kérelmet nyújtsanak be, amelyben felkérlik, hogy az OLAF által folytatott vizsgálatokkal összefüggésben határozatot hozzon személyével kapcsolatban.

- 71 Ezen új rendelkezés hatálybalépése előtt és az 1073/1999 rendelet 14. cikkének e kérdést illető hallgatása miatt azonban a személyzeti szabályzat szerinti jogvitához való ilyen kapcsolódás nem volt feltétlenül szükséges az OLAF vizsgálataival összefüggő kártérítési kérelmeket illetően. A felperes tehát nem volt köteles követni a személyzeti szabályzat 90. cikkével ilyen kártérítési kérelem benyújtására megállapított eljárást. A jelen keresetben szereplő kártérítési kérelmeket ilyen körülmények között nem lehet elutasítani azzal az indokkal, hogy C. Grau nem tartott be egy olyan eljárást, amelyet a tényállás idején hatályban levő dokumentumok nem is írtak elő.
- 72 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy C. Grau az OLAF jelentése elleni 2003. február 4-i panasza alkalmával – igaz, hogy feltételes szavakkal – hivatkozott a jelentéssel okozott kár megtérítésének igénylése iránti jogára. Még ha ezt az említést nem lehet is formális értelemben előzetes kártérítési kérelemnek tekinteni, emlékeztetni kell arra, hogy a panasz célja annak a kinevezésre jogosult hatóság számára való lehetővé tétele, hogy a keresetindítást megelőzően állást foglaljon valamely szabályzati kérdést illetően. Az alperes a jelen eset körülményei között tehát ésszerűen nem tudja alátámasztani, hogy megfosztották annak lehetőségétől, hogy előzőleg felkészüljön egy kártérítési keresetre.
- 73 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése szerinti igazgatási panaszokra semmilyen alaki követelmény nem vonatkozik, mivel a tartalmukat az igazgatásnak azzal a gondossággal kell értelmeznie és megértenie, amely egy jól ellátott szervezettől, beleértve a személyzete tagjait is, elvárható a jogalanyokkal szemben (a Bíróság 54/77. sz., Herpels kontra Bizottság ügyben 1978. március 9-én hozott ítéletének [EBHT 1978., 585. o.] 47. pontja).
- 74 A jelen esetben úgy kell tekinteni, hogy a Bizottságot abba a helyzetbe hozták, hogy nyilatkozzon C. Grau kártérítési kérelmének alapjairól, az igazgatási szakaszban éppúgy, mint a jogvita peres szakaszában, és hogy ezért – még akkor is, ha a személyzeti szabályzat 90. cikke alkalmazandó lenne – az előzetes panasz hiányát

nem lehet felhozni a felperes kártérítési kérelmeivel szemben arra való hivatkozással, hogy a keresetet megelőzően a jelentés megsemmisítésén kívül nem kért kifejezetten kártérítést.

– A kártérítési kérelem és a megsemmisítés iránti kérelem közötti kapcsolatról

- 75 Az alperes nem hivatkozhat sikerrel azon ítélkezési gyakorlatra, amely szerint, ha szoros kapcsolat áll fenn valamely kártérítési kérelem és valamely megsemmisítés iránti kérelem között, a megsemmisítés iránti kérelem elfogadhatatlansága következőképpen maga után vonja a kártérítési kérelem elfogadhatatlanságát (a fenti 47. pontban hivatkozott Bossi kontra Bizottság ítélet 31. pontja).
- 76 Ugyanis, ezen ítélkezési gyakorlatnak kifejezetten annak megakadályozása a célja, hogy valamely tisztviselő, aki a kinevezésre jogosult hatóság sérelmet okozó határozatát nem támadta meg kellő időben, a jogvesztést oly módon kerülje meg, hogy az e határozat állítólagos jogellenességére alapozott felelősség megállapítása iránti keresetet nyújt be (a Bíróság 59/65. sz., Schreckenbergek kontra Bizottság ügyben 1966. december 15-én hozott ítéletének [EBHT 1966., 785., 797. o.] a 4/67. sz., Collignon kontra Bizottság ügyben 1967. december 12-én hozott ítéletének [EBHT 1967., 469., 480. o.] és a 401/85. sz., Schina kontra Bizottság ügyben 1987. október 7-én hozott ítéletének [EBHT 1987., 3911. o.] 10. és 13. pontja).
- 77 Nem lehet ugyanígy, ha a megsemmisítés iránti kérelmek elfogadhatatlansága nem a késedelmes jellegükön alapul, hanem a megtámadott aktus természetén, amely ugyan nem teszi lehetővé az érdekeltnék, hogy annak megsemmisítését kérje, az ő esetében mégis megtérítendő kárt okozhat.
- 78 Azon jogalanyoknak ugyanis, akik az EK 230. cikk negyedik bekezdésében említett elfogadhatósági feltételek okán közvetlenül nem támadhatnak egyes közösségi

aktusokat és intézkedéseket, az EK 235. cikkben és az EK 288. cikk második bekezdésében előírt szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti kereset benyújtása révén mégis van lehetőségük jogvita tárgyává tenni valamely olyan határozati jelleget nélkülöző magatartást, amely ennélfogva nem képezheti megsemmisítés iránti kereset tárgyát annyiban, amennyiben az ilyen magatartás olyan természetű, hogy felveti a Közösség felelősségét (az Elsőfokú Bíróság T-377/00., T-379/00., T-380/00., T-260/01. és T-272/01. sz., Philip Morris International és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2003. január 15-én hozott ítéletének [EBHT 2003., II-1. o.] 123. pontja). A jogalanyoknak az ilyen, felelősség megállapítása iránti kereset keretében lehetőségük van az igazgatási jelentés elkészítése és elfogadása során elkövetett jogellenességekre hivatkozni, jóllehet az nem az abban említett személyek jogait közvetlenül érintő határozat (a Bíróság C-315/99. P. sz., Ismeri Europa kontra Számvevőszék ügyben 2001. július 10-én hozott ítéletének [EBHT 2001., I-5281. o.] 29. és 30. pontja).

79 Ezenkívül a felelősség megállapítása iránti kereset önálló jogorvoslati lehetőség, amelynek különleges szerepe van a jogorvoslati lehetőségek rendszerében, és a sajátos tárgyára való tekintettel kidolgozott gyakorlati feltételektől függ (lásd a Bíróság C-234/02. P. sz., Ombudsman kontra Lamberts ügyben 2004. március 23-án hozott ítéletének [EBHT 2004., I-2803. o.] 106. pontját és a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

80 Így a C. Grau által benyújtott, az IRELA-ra vonatkozó vizsgálat keretében, valamint az azt követő jelentés elkészítése során az OLAF által elkövetett szabálytalanságokból eredő nem vagyoni és szakmai előmenetellel összefüggő károk megtérítésére irányuló kártérítési keresetet – annak elfogadhatóságát illetően – a megsemmisítés iránti keresettől függetlenül kell megítélni.

81 Az előzőekből az következik, hogy a felperesnek az OLAF magatartásával okozott károk megtérítése iránti kérelmeit elfogadhatónak kell nyilvánítani.

Az ügy érdeméről

A felek érvei

- 82 A felperes úgy érvel, hogy az OLAF által az IRELA-ra vonatkozó vizsgálat és a 2002. október 17-i jelentés elfogadása során elkövetett szabálytalanságok mindegyike közszolgálati kötelességszegésnek is minősül, amelyek neki súlyos nem vagyoni és szakmai előmenetellel összefüggő kárt okoztak.
- 83 Keresetlevelében a hivatkozott szabálytalanságokra vonatkozóan hatféle jogalapot fejt ki.
- 84 Először is, az OLAF-nak a P.-t a vizsgálatban való részvétel alól felmentő határozata nem tesz eleget az EK 235. cikkben és a személyzeti szabályzat 25. cikkében előírt indokolási kötelezettségnek, mivel C. Grau-t erről csak az „Igazságügyi tisztviselők, jogi tanácsadás és bírósági nyomkövetés” egység vezetője által részére 2002. május 17-én küldött értesítéssel tájékoztatták, amely nem jelölte meg e határozat pontos indokait.
- 85 Másodszor, az OLAF megsértette a védelemhez való jogot, valamint a bizalomvédelem elvét és a gondos ügyintézés elvét. Az IRELA-ra vonatkozó 2000. december 14-i külső ellenőrzési jelentést C. Grau-val nem közölték kellő időben az OLAF általi, 2001. február 22-i meghallgatásához. E meghallgatás során a vizsgálók azt a hitet ébresztették benne, hogy tanúként hallgatják meg, és nem azzal a céllal, hogy megállapítsák a felelősségét. A meghallgatása során, majd az azt követően feltett írásbeli kérdések megválaszolásához nem rendelkezett a védekezéséhez szükséges

információkkal, többek között az OLAF által ellene összegyűjtött bizonyítékokról. A védelemhez való jogot és az 1999/396 határozat 4. cikkét szintén megsértették, amennyiben az OLAF jelentését és annak mellékleteit nem adták át neki az említett jelentés elfogadása előtt.

86 Harmadszor, a felperes azt állítja, hogy az OLAF jelentését az 1073/1999 rendelet 6. cikke (1)–(3) bekezdése és 9. cikke (1) és (2) bekezdése rendelkezéseinek, valamint az OLAF vizsgálataira vonatkozó objektivitás elvének megsértésével készítették el, mivel abban nem működött közre a vizsgálattal annak végéig megbízott egyetlen vizsgáló. Az e vizsgáló által az OLAF-tól való távozása előtt, 2002. szeptember hó elején kidolgozott jelentéstervezet lényegesen különbözött a végleges jelentéstől, amelyen egyébként nem szerepel az aláírása. A felperes úgy érvel, hogy az OLAF vizsgálati jelentéseit a vizsgálóknak kell elkészíteniük, és hogy az OLAF igazgatóját az 1073/1999 rendelet nem jogosítja fel arra, hogy valamely vizsgálati jelentést egyedül fogadjon el vagy módosítson.

87 Negyedszer, a felperes azt állítja, hogy a vizsgálatot nem a közösségi jog alapvető elvei és a személyzeti szabályzat, különösen annak 14. cikke tiszteletben tartásával folytatták le, ahogyan azt az 1073/1999 rendelet előírja. Ugyanis, mivelhogy C. Grau komoly gyanújelekkel szolgált az OLAF számára az egyik vizsgáló esetében felmerülő összeférhetetlenségre vonatkozóan, az OLAF-nak meg kellett volna bizonyosodnia arról, hogy az e vizsgáló által végrehajtott cselekmények és a vizsgálatnak szabott irány objektíve szükségesek voltak, és nem az általa kifogásolt összeférhetetlenségből eredtek. A C. Grau által így felhozott kifogások relevanciáját megerősíti a vitatott jelentés elleni panaszát elutasító 2003. május 28-i határozat ellentmondásos indokolása, mivel ez a határozat elismeri, hogy P. eltávolítása elengedhetetlen volt a vizsgálat objektivitása érdekében, ugyanakkor úgy véli, hogy közreműködésének nem voltak káros következményei.

88 Ötödször, az OLAF nyilvánvaló hibákat követett el P. tényleges szerepének megítélésekor, egyrészt a Bizottság által az IRELA felett gyakorolt ellenőrzést

illetően, a vizsgálóról a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságra átszállt felelősségnél fogva, és másrészt annak tagadásával, hogy a P. esetében felmerülő összeférhetetlenségnek kihatásai lettek volna a vizsgálatra, pedig utóbbi döntő és lényeges szerepet játszott a vizsgálat irányultságában és végrehajtásában, amit megerősít a jelentés végleges változata.

- 89 Hatodszor, a felperes azt állítja, hogy figyelmen kívül hagyták a méltányosság és a pártatlanság elvét. Jóllehet az OLAF elfogadta, hogy P. függetlensége és objektivitása nem biztosítható, és ezen okból eltávolította a vizsgálatból az érdekelteket, az OLAF nem vonta le ebből a következtetéseket, mivel fenntartotta a P. által végrehajtott cselekményeket. Így a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság tisztviselőinek felelősségét megkerülték az OLAF jelentésében, ugyanakkor ez a jelentés a megállapított szabálytalanságokért a fő felelősségét a Bizottságnak az IRELA igazgatásában részt vevő tisztviselőinek, különösen a felperesnek tulajdonítja.
- 90 Kártérítési kérelme alátámasztásához C. Grau úgy érvel, hogy az OLAF így két súlyos hibát követett el: az elsőt azzal, hogy az IRELA-ra vonatkozó vizsgálatot egy olyan tisztviselőre bízta, akinek a pártatlansága nem volt egyértelműen biztosítható, amit a 2002. május 17-i határozat meg is állapított, a másodikat pedig azzal, hogy olyan következtetéseket fogadott el, amelyek nem alapultak kellően bizonyító erejű tényeken, ami kiderül a kinevezésre jogosult hatóság által indított kiegészítő vizsgálatból.
- 91 A felperes azt állítja, hogy az OLAF által így elkövetett hibák kétféle kárt okoztak neki. Egyrészt, az OLAF megsértette a lelki nyugalmát, a becsületét és a szakmai hírnevét azzal, hogy hagyta, hogy indokolatlan gyanúk álljanak fenn vele szemben, és hogy a fegyelmi és büntetőeljárás megindításától való rettegést keltette benne az aktának a hatáskörrel rendelkező igazságügyi és közigazgatási hatóságok általi lezárásáig, ezzel nem vagyoni kárt okozva neki. C. Grau ezen a címen az eljárás hosszúságára, az OLAF rá vonatkozó következtetéseinek súlyosságára és azoknak a sajtón keresztül történő nyilvánosságra hozatalára hivatkozik. Másrészt, a felperes kárt szenvedett a szakmai előmenetele terén, mivel az igazgatói állásra vonatkozó pályázatát nem fogadták el, holott azt ideiglenesen ellátta, és így megfelelt a kinevezéshez szükséges feltételeknek.

- 92 A Bizottság azt állítja, hogy Közösség szerződésen kívüli felelősségét megalapozó feltételek nem teljesülnek, ha semmilyen jogellenes magatartást nem lehet neki felróni, mivel a szükséges objektivitási és pártatlansági feltételek között folyt le az OLAF vizsgálata és készült el a végleges jelentés.
- 93 Az alperes először is úgy érvel, hogy a 2002. május 17-i határozat eleget tesz az indokolási kötelezettségnek, és hogy a felperes alaptalanul hivatkozik a személyzeti szabályzat 25. cikkére, mivel az 1073/1999 rendelet 14. cikke az alkalmazandó rendelkezés.
- 94 Másodszor, az alperes azt állítja, hogy a védelemhez való jogot nem sértették meg. C. Grau a meghallgatása előtt bőségesen elegendő idővel rendelkezett ahhoz, hogy tanulmányozza az IRELA-ra vonatkozó külső ellenőrzési jelentést, valamint rendelkezett minden, a vizsgálat során való védekezéséhez hasznos információval. A vizsgálók nem vezették félre az érdekeltet a vizsgálat tárgya tekintetében, és a feltett számos kérdés lehetővé tette számára, hogy teljesen tudatában legyen az ő terhére róható tényeknek. Ezenkívül sem az 1073/1999 rendelet, sem az 1999/396 határozat 4. cikke nem írja elő az OLAF jelentéstervezetének az érdekelt személlyel való közlését, hanem csak azt, hogy az érdekeltnek lehetővé kell tenni véleménye kifejtését az őt érintő valamennyi tényről, ami a jelen esetben megtörtént.
- 95 Harmadszor, a Bizottság előadja, hogy az OLAF belső szervezete alapján a vizsgálati jelentés elkészítése, amely az 1073/1999 rendelet 9. cikke szerint az igazgató felügyelete mellett történik, egy végrehajtó bizottságra [executive board] van bízva, és hogy semmilyen általános elv nem ír elő folytonosságot a vizsgálatot elvégző tisztviselők és alkalmazottak csoportjának összetételét illetően.
- 96 Negyedszer, a vizsgálat szabályszerűségét és objektivitását illetően a Bizottság úgy érvel, hogy az OLAF gondosan megvizsgálta az összeférhetlenség lehetőségét P. esetében, és mivel azt elismerte, visszavonta a vizsgálatot, olyan szakaszban, amikor a jelentés még nem került véglegesítésre.

- 97 Ötödször, az OLAF nem vétett nyilvánvaló hibát P. szerepének megítélését illetően, akár a korábbi felelősségéről, akár az itt érintett vizsgálatról van szó. Az alperes azt állítja, hogy P. csak mint társult vizsgáló működött közre, hogy semmiképpen sem határozta meg a vizsgálat stratégiáját és irányultságát, és a jelentést sem ő határozta meg. Azt egy másik vizsgáló készítette elő, és az OLAF végrehajtó irodája készítette el, P. eltávolítása körülményeinek teljes ismeretében.
- 98 Hatodszor, a Bizottság azt állítja, hogy a vizsgálatot a méltányosság és a pártatlanság elveinek tiszteletben tartásával folytatták le, hiszen pontosan azért határoztak P. eltávolításáról, hogy biztosítsák a vizsgálat pártatlanságát és objektivitását. A Bizottság úgy érvel, hogy a megtámadott jelentés nyilvánvalóvá teszi más, többek között a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság tisztviselőinek az esetleges felelősségét, és hogy a felperes által e tekintetben bemutatott dokumentumokat csatolták az ügy irataihoz.
- 99 Azon károkat illetően, amelyeknek a megtérítését kéri C. Grau, a Bizottság azt állítja, hogy a felperes nem ad elő semmilyen konkrét bizonyítékot a hivatkozott nem vagyoni kár fennállására vonatkozóan, sem semmilyen bizonyítékot a szakmai előmenetellel összefüggésben hivatkozott kárt illetően.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

– A Közösség szerződésen kívüli felelősségéről

- 100 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi jog valamely közösségi intézménynek vagy szervnek betudható megsértésével magánszemélyeknek okozott károkért való felelősség terén a közösségi jog három feltétel együttes fennállásakor biztosítja a kártérítéshez való jogot, nevezetesen, ha a megsértett jogszabály célja, hogy a magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen, a jogsértés kellően súlyos,

és közvetlen okozati összefüggés áll fenn a kötelezettségnek az aktus meghozója általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között (a Bíróság C-46/93. és C-48/93. sz., Brasserie du pêcheur és Factortame egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítéletének [EBHT 1996., I-1029. o.] 51. pontja, a C-352/98. P. sz., Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügyben 2000. július 4-én hozott ítéletének [EBHT 2000., I-5291. o.] 41. és 42. pontja és a C-312/00. P. sz., Bizottság kontra Camar és Tico ügyben 2002. december 10-én hozott ítéletének [EBHT 2002., I-11355. o.] 53. pontja).

– Az állítólag megsértett jogi szabályokról

- 101 A Közösség szerződésen kívüli felelősségének megállapításához először is azt kell megvizsgálni a jelen esetben, hogy azon jogi szabályoknak, amelyeket állítólag megsértettek, az-e a céljuk, hogy magánszemélyek számára jogokat keletkeztessenek. A felperes a pártatlanság, a méltányosság és az objektivitás, a bizalomvédelem és a gondos ügyintézés elve megsértésére hivatkozik. A védelemhez való jog és az OLAF jelentéseinek elkészítésére vonatkozó alaki szabályok, valamint az indokolási kötelezettség megsértésével is érvel.
- 102 E tekintetben elég megállapítani, hogy legalábbis a pártatlansági szabály, amely az intézményeket az olyan természetű vizsgálati feladatok teljesítése során kötelezi, mint amellyel az OLAF-ot bízták meg, a közérdeken kívül az érintett személyek védelmére irányul, és a megfelelő garanciák tiszteletben tartásához való alanyi joggal ruházta fel őket (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-269/90. sz., Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítéletének [EBHT 1991., I-5469. o.] 14. pontját).
- 103 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a felperes olyan jogi szabály megsértésére hivatkozik, amelynek célja, hogy magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen.

– Az OLAF-nak a vizsgálat lefolytatása és az IRELA-ra vonatkozó jelentés elkészítése során tanúsított magatartásáról

- 104 Ezt követően a Közösség szerződésen kívüli felelősségének megállapításához el kell dönteni, hogy az OLAF-nak a vizsgálat lefolytatása és az IRELA-ra vonatkozó jelentés elkészítése során tanúsított magatartása a hivatkozott pártatlansági szabály kellően súlyos megsértését foglalja-e magában, azaz hogy az OLAF e tekintetben az ítélkezési gyakorlat szerint, nyilvánvalóan és súlyosan túllépi-e mérlegelési jogköre korlátait (lásd ebben az értelemben az Ombudsman kontra Lamberts ítélet, fenti 79. pont, 49., 60., 62. és 63. pontját).
- 105 Az OLAF-nak az azt szabályozó rendelkezések alapján a hatáskörébe tartozó vizsgálatokat a Szerződésnek és a közösségi jog általános elveinek, többek között a pártatlanság követelményének megfelelően, valamint a személyzeti szabályzat – amelynek különösen a 14. cikke a tisztviselők esetében esetlegesen felmerülő összeférhetetlenség elkerülésére irányul – betartásával kell lefolytatnia.
- 106 Az OLAF magatartásának értékelése céljából először is a P. esetében felmerülő összeférhetetlenség tényleges fennállását kell figyelembe venni, tekintettel a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságon ellátott korábbi feladatai keretében az IRELA-ra vonatkozóan vállalt kötelezettségeire, másodsorban e vizsgáló tényleges szerepét az IRELA-ra vonatkozó vizsgálat lefolytatásában, és harmadsorban adott esetben azt, hogy e szerep a 2002. október 17-i jelentés elkészítésére milyen hatást gyakorolt.
- 107 Először is a P. esetében felmerülő összeférhetetlenség fennállását illetően az „Igazságügyi tisztviselők, jogi tanácsadás és bírósági nyomkövetés” egység vezetője által C. Grau-nak küldött 2002. május 17-i levél jelzi, hogy tekintettel az ezen egység által az igazgatónak adott jogi szakvéleményre, amely szerint „P. társvizsgálókénti

helyzete a vonatkozó [IRELA] ügyben összeférhetetlenségként fogható fel”, és az ezen egység által az igazgató számára tett javaslatnak megfelelően az OLAF úgy döntött, hogy eltávolítja az érdekeltet a vizsgálatból. Ezenkívül a Bizottság ellenkérelméből kiderül, hogy az összeférhetetlenség lehetőségére tekintettel, valamint a vizsgálat pártatlanságának és objektivitásának biztosítása céljából távolították el P.-t a vizsgálatból.

- 108 Tény, P. esetében az összeférhetetlenség fennállása aligha kétséges a jelen esetben. Az aktából ugyanis kiderül, hogy az IRELA forrásai szinte teljesen a közösségi költségvetésből származtak, hogy a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság, ahol C. Grau a tényállás idején dolgozott, az IRELA technikai és pénzügyi ellenőrzését biztosította, és hogy a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság, amelynek jóvá kell hagynia valamennyi kiadási kötelezettségvállalást és a közösségi alapokból teljesített kifizetéseket, jóváhagyta az IRELA-nak juttatott valamennyi projektet.
- 109 A képzési felelős P. a vizsgálat tárgyát képező tényállás idején a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságon az IRELA kiadásainak ellenőrzésével megbízott egységnél dolgozott, mint az élelmiszersegélyezési és humanitárius ágazat horizontális és módszertani ügyeinek felelőse. Különösen, ezen egység vezetői beosztásában volt 1998. március 1-jétől november 30-ig, valamint 2000. március hónapjában, ami feljogosította az IRELA-t érintő okiratok aláírására. Az IDOC így a jelentésében megemlíti egy P. által aláírt, és a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóságnak küldött, 1997. január 3-i feljegyzést, amely megadta a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság jóváhagyását egy IRELA-t érintő projektre.
- 110 Következésképpen, P. esetében az összeférhetetlenség fennállása megalapozott.
- 111 Másodsorban, a P.-nek az IRELA-ra vonatkozó vizsgálat lefolytatásában való tényleges szerepét illetően meg kell jegyezni, hogy a belső vizsgálatot kezdeményező

2001. január 30-i határozat szerint az OLAF négy tisztviselője, köztük P. volt feljogosítva a vizsgálat lefolytatására. Kettő közülük 2001. szeptember 30-án otthagyta az OLAF-ot, és így aztán nem folytatták a vizsgálatban való részvételt. Azután, hogy P.-t a 2002. május 17-i határozattal eltávolították, a vizsgálatot továbbra is megbízott egyedüli vizsgáló, aki az OLAF szerint annak irányítását vállalta, és P.-vel együtt dolgozta ki a 2000. december 20-i közbenső jelentést, készítette el a végleges jelentéstervezetet. Mivel ez a vizsgáló 2002. szeptember 30-án elhagyta az OLAF-ot, nem írta alá a jelentést.

- 112 Az aktából kiderül, hogy az eltávolított vizsgáló az OLAF nevében lefolytatott minden meghallgatáson részt vett, amelyek 2001 februárja és 2002 áprilisa között zajlottak, kivéve a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság korábbi igazgatójának, C. Grau közvetlen munkahelyi felettesének meghallgatását. Ez a vizsgáló egyébként az egyik volt az IRELA madridi székhelyén teljesített küldetéséről szóló jelentés, valamint a fent említett 2000. december 20-i közbenső jelentés két készítője közül. Az is kiténik, hogy valamennyi vizsgálati cselekményt P. eltávolítása előtt végezték el, és hogy két vagy három személy végezte el őket, amelyeknél – egy kivételével – az eltávolított vizsgáló mindig jelen volt.
- 113 Meg kell állapítani, hogy P. teljes egészében részt vett a vizsgálat lefolytatásában. A Bizottság azon érve, amely szerint e vizsgáló nem volt megbízva a vizsgálat irányításával, hanem kiegészítő és alárendelt szerepe volt, nem tudja megcáfolni a P.-nek az IRELA-ra vonatkozó vizsgálatban való folyamatos jelenlétét és lényeges szerepét illető előző megállapításokat.
- 114 Harmadsorban, ami P. vizsgálatban való részvételének a 2002. október 17-i jelentés elkészítésére való kihatását illeti, az alperes azzal érvel, hogy az OLAF figyelembe vette a vizsgáló esetében az összeférhetetlenség lehetőségét a végleges jelentés szövegezésékor, és hogy azt az erre vonatkozó tények teljes ismeretében készítették el.

- 115 Meg kell tehát vizsgálni a jelentés kidolgozásához egymás után felhasznált dokumentumokat, különösen azt kutatva, ahogyan arra a felperes ösztönöz az érvelésében, elsősorban, hogy azokból kiderül-e, hogy a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság esetleges felelősségét – küldetése ellenére – indokolatlanul megkerülték vagy elbagatellizálták, másodsorban, hogy mivel az OLAF P.-nek a vizsgálatból való eltávolításával elismerte, hogy esetében fennállt az összeférhetlenség veszélye, ezt a 2002. október 17-i jelentésben figyelembe vette-e, és harmadsorban, átfogóbban, hogy a felperesnek a vizsgálat és az azt követő jelentés pártatlanságának hiányára vonatkozó kifogásait ez a vizsgálat megerősíti-e.
- 116 Három dokumentumot kell figyelembe venni, azaz a P. és a vizsgálat végéig megbízásban maradó vizsgáló által megfogalmazott, 2000. december 20-i közbenső jelentést, az utóbbi által 2002 augusztusának végén elkészített jelentéstervezetet, és a 2002. október 17-i végleges jelentést.
- 117 Először is a 2000. december 20-i közbenső jelentésből kiderül, hogy az a Bizottság tisztviselőinek az IRELA igazgatásában való – fontos és vitatható beavatkozásnak minősített – részvételére helyezi a hangsúlyt, megjelölve, hogy tőlük indult ki a pénzügyi tartalék képzése, és hogy a Parlament tagjaival együtt ők hagyták jóvá ezt a jogellenes gyakorlatot ezen alap fedezettel való ellátása érdekében. Ami a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságnak az IRELA igazgatására vonatkozó esetleges szerepét illeti, ez az igazgatóság kizárólag az általa 1997-ben az IRELA-ról készített ellenőrzési jelentéssel és az IRELA pénzügyi igazgatására vonatkozóan akkor hangoztatott kritikákkal kapcsolatban kerül említésre, amely kritikák úgy kerülnek feltüntetésre, mint amelyek a Bizottság tisztviselőinek az IRELA igazgatásából való eltávolítása okául szolgálhattak. A dokumentum ezen kívül bizonyítottként mutatja be, hogy tudomásuk volt a Bizottság tisztviselőinek jogellenes cselekményeiről.
- 118 Továbbá, ami a 2002. augusztusának végén elkészített jelentéstervezetet illeti, úgy tűnik, hogy egyes, a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság és a Bizottság szerepére egészen véve vonatkozó részleteken a jelentés végleges változatában enyhítettek vagy törölték azokat. Különösen, a jelentéstervezet beszámol arról, hogy a Bizottságnak tudomása volt arról a gyakorlatról, amely lehetővé tette, hogy az

IRELA szabálytalanul érjen el nyereséget, amennyiben az intézmény (pénzügyi ellenőrzés) elfogadta az igazoló okiratokat. A tervezet úgy véli, hogy a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság az 1997. évi jelentésében részleges elemzést készített a helyzetről. Érthetetlennek minősíti azt a tényt, hogy ezen igazgatóság ellenőrei nem vizsgálták meg alaposan azon kérdéseket, amelyek automatikusan felmerültek a szabálytalanságok felfedezésekor. A Bizottság felelősségére vonatkozóan megállapításra került, hogy „[az] IRELA-ügy meghaladta egy konkrét főigazgatóság felelősségét, és hogy a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság nem járt el szigorúan, mikor minden információja megvolt az [IRELA] pénzügyi problémáinak alapos tanulmányozásához”. Következésképpen, a tervezet úgy véli, hogy a Bizottságnak az IRELA-ügyben való szerepe nem korlátozódik három személy ténykedésére, hanem „intézményi működés eredménye”, mivel a Bizottság ellenőrző rendszerei nem működtek hatékony módon, a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság „csekély ellenőrzést” gyakorolt, és a Bizottság szervezeti egységei nem működtek összehangoltan.

- 119 Végül a 2002. október 17-i végleges jelentésből kiderül, hogy az a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság szerepét és esetleges felelősségét illetően arra szorítkozik, hogy ad limina utaljon arra, hogy úgy határoztak, nem elemzik a körülményeket, hogy ne hátráltassák a vizsgálatot. Bár hozzát teszi, hogy meg kell említeni az ezen igazgatóság tisztviselőinek esetleges felelősségét, erre a kérdésre már nem tér ki később a jelentés; meg kell jegyezni, hogy az érintett igazgatóságnak csupán egyetlen tisztviselőjét hallgatták meg a vizsgálat során.
- 120 Befejezve a tények vizsgálatát, a jelentés megállapítja, hogy a vizsgálat kimutatta, hogy csak a Bizottságnak az IRELA igazgatásában részt vevő tisztviselői bírtak tudomással azon gyakorlati részletekről, amelyek lehetővé tették, hogy szabálytalanul érjenek el nyereséget, hangsúlyozva az érintettek „tevéleges szerepét” és „fő felelősségét” a rendszer létrehozásában és működtetésében.
- 121 A Bizottság szerepét megvizsgálva a jelentés hangsúlyozza a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság szerepét és felelősségét, azt állítva többek között, hogy ezen igazgatóságnak az IRELA-eljárásokban jelen levő

tisztviselői arra használták fel a pozíciójukat, hogy „megengedjék a nyereség kifizetését lehetővé tevő dokumentumok felhasználását”. A Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság vonatkozásában a jelentés csak az 1997-ben megvalósított ellenőrzést és annak hiányos jellegét említi.

- 122 A jelentés végső következtetései megismétlik, hogy az IRELA finanszírozási rendszerét, amely a megállapított szabálytalanságok alapja, egy olyan szervezeten belül alkalmazták, amelynek a legtevékenyebb tagjai a Bizottság alkalmazottai voltak, és hogy a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság ismerte annak a technikai részleteit. A Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságot, úgy tűnik, megkerülték, még ha a végén „passzivitásáról” és a „komoly ellenőrzés hiányáról” tesznek is említést.
- 123 Ami az egyéni felelősséget illeti, a jelentés a Bizottság tisztviselői közül név szerint csak az IRELA igazgatóságban részt vevő, a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság tisztviselőit említi, és velük szemben fegyelmi eljárás megindítását ajánlja, amely ajánlásokat a „Meghozandó intézkedések” fejezetben megismétel, hogy kiterjessze azokat „adott esetben más tisztviselőkre, többek között a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságon belül”.
- 124 Az OLAF jelentése egymást követő változatainak összehasonlító vizsgálata azt mutatja, hogy a végleges változat nyilvánvalóan megkerülte vagy elbagatellizálta a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság szerepét, és ezzel párhuzamosan a Bizottságnak felróható szabálytalanságokért való minden felelősséget az IRELA igazgatóságban részt vevő tisztviselőkre összpontosít, ezáltal úgy határozva, hogy megerősíti a közbenső jelentés – amelynek az egyik alkotója P. volt – által tett állásfoglalást, és féltetve a P. közreműködése nélkül 2002 augusztusának végén készített jelentéstervezetben tett árnyaltabb bemutatást, amely jobban kifejtve vette figyelembe a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság szerepét, kiemelve annak saját mulasztásait az IRELA-ügyben, és megtagadta, hogy csak a fent említett tisztviselőknek tulajdonítsa a felelősséget a Bizottságon belül, és végső soron úgy tekintette, hogy az említett felelősség inkább egy intézményi – amely magában foglalta a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságot is – funkciózavarból eredt.

- 125 Az előzőből következik, hogy először is, P. esetében az összeférhetetlenség fennállása megállapítható. Másodsorban, P. majdnem minden eljárási cselekményben részt vett, amelyek egyikét sem kérdőjelezték meg, miután őt a vizsgálatból eltávolították. Ráadásul, olyan csapatban járt el, amelynek a létszáma idővel csökkent, és egyike volt a közbenső jelentés két fogalmazójának. Harmadsorban, P. ténylegesen fontos szerepet játszott a vizsgálat lefolytatásában.
- 126 Továbbá kiderül az ügy irataiból, hogy a P. által a vizsgálat lefolytatására gyakorolt befolyás sértette a pártatlanság követelményét. Ugyanis a két szervezeti egység, azaz a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság és Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság a rájuk vonatkozó feladatok alapján az IRELA tevékenységének különösen pénzügyi szempontból történő felügyeletével és ellenőrzésével voltak megbízva. Az OLAF által indított belső vizsgálat keretében a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság szerepének vizsgálata annál is inkább indokolt lett volna, mert az IRELA teljes mértékben függött a közösségi támogatásoktól, és mert a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság, amely a közösségi alapokra vonatkozó minden kötelezettségvállalást aláír, több alkalommal tett észrevételeket az IRELA-ra vonatkozóan.
- 127 Márpedig tény, hogy az a döntés született, hogy nem folytatnak vizsgálatot a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságra vonatkozóan, mivel a vizsgálat a Bizottság esetleges felelősségét illetően kizárólag a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság szerepére irányult. E tekintetben úgy tűnik, hogy a 2002 februárja és 2002 áprilisa között lefolytatott vizsgálatok, amelyek során a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság egyetlen alkalmazottját hallgatták meg a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság öt alkalmazottjával szemben, követték a közbenső jelentés által a vizsgálatnak szabott irányt. E jelentés, amelynek két fogalmazója közül az egyik P. volt, így nem szándékozott megkérdőjelezni a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság tevékenységét, viszont határozott állításokat tartalmazott a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság tisztviselőinek a megállapított szabálytalanságokban való részvételéről. Azon következtetést, amely szerint P. meghatározóan befolyásolta a vizsgálat irányát, megerősítette az alperes által azon válaszaiban hivatkozott 2002. május 2-i vélemény, amelyeket az Elsőfokú Bíróság által a fenti 30. pontban említett vitatott jelentés elkészítésére vonatkozóan feltett kérdésekre adott, amely véleményben az OLAF

„Igazságügyi tisztviselők, jogi tanácsadás és bírósági nyomkövetés” egységének a vezetője a vizsgáló eltávolítása mellett döntött, és azt ajánlotta, hogy a végleges jelentésben ne vegyék figyelembe a „[P.]-től eredő ösztönzéseket”.

- 128 A Bizottság szerepének részleges, és ezért egyoldalú megközelítése, ami a pénzügyi ellenőrzés szerepének lényeges jellegénél fogva módszertanilag kevésbé érthető, a hiányosságokból fakadóan csak az intézmény érintett szervezeti egységei, és következésképpen azok tagjai pontos felelőségének téves bemutatására vezethetett.
- 129 A végleges jelentés azáltal, hogy a Bizottságnak betudható csalárd ténykedések miatti teljes felelőséget a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság IRELA igazgatásában egyedül részt vevő tisztviselőinek tulajdonítja a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság szerepére vonatkozó azon tények megisméltése nélkül, amelyek a 2002 augusztusának végén készített, ezen igazgatóságra vonatkozóan több kritikai megállapítást tartalmazó jelentéstervezetben szerepeltek, megerősíti az ezen részleges és az intézmény felelősége szempontjából egyoldalú vizsgálatból eredő kiegyensúlyozatlanságot.
- 130 A 2002. október 17-i jelentés által a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság szerepe megvizsgálásának elmaradására adott azon indokolás, amely szerint „azért, hogy ne hátráltassák a vizsgálatot, úgy határoztak, hogy nem vizsgálják a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság felelőségére vonatkozó körülményeket”, nem elfogadható. Az OLAF azon törekvése, hogy a vizsgálatait gyorsan folytassa le, jogos ugyan, ha a tények régiek és elévülhetnek, jogszerűen nem indokolhatja azonban az intézmény vagy az ellenőrzött szerv különböző szervezeti egységei lehetséges felelőségének részleges vagy szelektív vizsgálatát, amikor – mint a jelen esetben – nyilvánvaló, hogy az említett szervezeti egységeknek különböző jogcímenek szerepet kellett játszaniuk a vizsgálat tárgyát képező ügy körülményeiben.

- 131 Az előzőekből az következik, hogy az OLAF jelentésének tartalma és következtetései megsértették a pártatlanság követelményét. A szóban forgó jogi szabály OLAF általi megsértése annál is inkább súlyosabb kötelezettségzegésnek minősül, mivel az OLAF-ot azért hozták létre, hogy vizsgálatot folytasson minden, a Közösségek érdekeit sértő jogellenes és feltehetően fegyelmi vagy büntetőeljárást eredményező tevékenységre vonatkozóan, és azért tették a Bizottság önálló szervezeti egységévé, hogy megadják neki a feladata ellátásához szükségesnek ítélt funkcionális függetlenséget. Továbbá, tekintettel a P. esetében felmerülő összeférhetlenségről való tudomásra, amelyet az OLAF végeredményben elismert azáltal, hogy eltávolította a vizsgálatot, a P. befolyásolására a vizsgálatnak szabott egyoldalú irányvégző jelentésben való megerősítése nyilvánvalóvá teszi a pártatlanság követelményének megsértését.
- 132 E következtetést megerősíti továbbá az IDOC 2003. július 2-i jelentése. Emlékeztetni kell arra, hogy az IDOC-ot azzal bízták meg, hogy vizsgálja meg 1) a Bizottság tisztviselőinek az IRELA igazgatásában való részvételének; 2) a pénzügyi reorganizációs terv javasolásának és megengedésének, és a tisztviselők abból eredő esetleges felelőssége megállapításának, és 3) a Bizottságnak az IRELA igazgatásában részt vevő, valamint az IRELA közösségi pénzalapjai ellenőrzésével megbízott szervezeti egységek tisztviselői esetleges felelőssége megállapításának az annak idején hatályban levő közösségi szabályozással való összeegyeztethetőségét.
- 133 Így az IDOC-nak a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság szerepét vizsgáló jelentése megállapítja, hogy ezen igazgatóságot az OLAF végleges jelentése – a „Meghozandó intézkedések” fejezetben szereplő ajánlás kivételével – egyáltalán nem említi meg.
- 134 Az IDOC a szabálytalanságok forrásául szolgáló pénzügyi tartalékképzésről való döntést illetően megjegyzi egyrészt, hogy ez a tartalék jóval korábbi volt az OLAF jelentése által szóba hozott három tisztviselő részvételénél, hogy a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság és a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság 1986-ban javasolta, 1988-ban döntött róla, és a Bizottság elfogadta, sőt támogatta. Másrészről az IDOC megállapítja, hogy e gyakorlat jogellenességét

csak később, 1997-ben vetette fel a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság, amely megkérdezte a Bizottság Jogi Szolgálatát és a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságot, amely kétségeit fejezte ki a mechanizmus jogszerűségét illetően, ellentétben az általa 1986-ban adott véleménnyel.

- 135 Az IDOC továbbá megállapítja, hogy C. Grau ismertette az OLAF-fal, hogy a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság minden évben jóváhagyta az IRELA egy könyvelőiroda által történt ellenőrzését, és hogy az 1995. évi ellenőrzésben kifejezetten megjelölték, hogy az IRELA 1,194 millió euro összegű nyereséget ért el. Az IRELA megjegyzi, hogy a C. Grau által az állításai alátámasztásaként idézett dokumentumot nem csatolták az OLAF végleges jelentéséhez mellékelt aktához, hanem az OLAF birtokában levő aktában volt megtalálható.
- 136 Az IDOC jelentése hozzáteszi, hogy a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság az 1997-ben végrehajtott ellenőrzése után nem indított alaposabb vizsgálatot, és hogy bár a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóság pénzügyi egységének korábbi felelőse kikérdezte annak lehetőségéről, hogy [az IRELA] az elfogadott munkaterven és támogatáson túlmenően számlázta ki a munkadíjakat és költségeket a Bizottságnak, végül is hitelesítette a kötelezettségvállalásokat. Az IDOC jelentésének alkotói csodálkoznak azon, hogy ha a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság az IRELA-nak tulajdonított minden egyes projektet megnézett, miért várt 1997-ig, hogy kritikái észrevételeit megtegye. Szintén csodálkoznak a P. által aláírt, a fenti 112. pontban említett feljegyzés szövegén, amely jelzi a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóságnak, hogy a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság megadta jóváhagyását valamely projektre, szeretne azonban megfelelő igazolásokat kapni minden egyes esetben.
- 137 Az IDOC-nak a Bizottság három, az IRELA igazgatásában részt vevő tisztviselőjének felelősségét illető megállapításai egyébként sokkal árnyaltabbak. Megjegyezte, hogy e részvétel szabályszerűségét csak későn, 1994-ben vetették fel, és hogy e részvétel folytatását kifejezetten engedélyezték 1995. október 17-én a főtitkár, a Jogi Szolgálat és a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság véleménye alapján. Az IDOC az OLAF jelentésének következtetéseivel ellentétben úgy tekinti, nem bizonyított, hogy az OLAF által felelősnek nyilvánított három tisztviselőnek tudomása lett volna a többek

között a túl magas költségeknek a nem pontos kiadásokkal való igazolásából álló szabálytalanságokról, és megállapítja, hogy a pénzügyi tartalékok képzésének jogellenességét csak 1997-ben vetették fel, „meglehetősen határozatlanul”.

- 138 Az IDOC jelentésének következtetései, amelyek legalábbis hallgatólagosan megállapítanak bizonyos hiányosságokat az OLAF által lefolytatott vizsgálatban, mindenesetre sokkal kevésbé tűnnek kategorikusnak, mint az OLAF következtetése. Az IDOC megállapítja, hogy nem lehet fegyelmi szempontból elítélendő cselekmények fennállására következtetni. Elhárítja az egyéni felelősség azonosítását, úgy értékelve, hogy az ügy inkább a Bizottságnak az IRELA számára juttatott közösségi pénzeszközök ellenőrzésével érintett szervezeti egységek közötti koordináció hiányát mutatja.
- 139 Az alperes által bemutatott érvek egyike sem teszi lehetővé e következtetés megkérdőjelezését. A Bizottság ugyanis úgy érvel, hogy a vizsgálat különösen a közösségi tisztviselőknek az IRELA szervei működésében való részvételére összpontosít, holott a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság által játszott szerep más természetű volt; előadja, hogy a kibővített vizsgálat nehézségeket mutatott volna a tények régi voltára, valamint a szükséges emberi és anyagi erőforrásokra tekintettel, és hogy az OLAF teljesen önállóan döntött a vizsgálati köréről. Az ilyen érvek azonban nem indokolhatják a vizsgálati szerv részéről azt a részrehajlást, amelyet a vizsgálati folytatása során tanúsított. Szintén nem érvénytelenítheti ezt a megállapítást azon kijelentés, amely szerint semmi nem teszi lehetővé, hogy az eltávolított vizsgáló részéről a tények olyan meghamisítását állapítsák meg, amely akadályozhatná az igazság kiderítését.
- 140 Ezenkívül a Bizottság azon állításait, hogy a végleges jelentésben figyelembe vették P. vizsgálatból való eltávolításának körülményeit, az említett jelentés tartalma is megcáfolja, mivel a más, többek között a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság tisztviselői esetleges felelősségének említése egyszerű standardformula. Ha azon érv, amely szerint az OLAF nem vonhatott volna le következtetéseket ezen igazgatóság

tisztviselőivel szemben anélkül, hogy előzetesen meghallgatta volna őket, kétségkívül megalapozott is, nem indokolja azon álláspontot, amelyet az OLAF fogadott el, hogy a Bizottság IRELA-ügyben való szerepére vonatkozó vizsgálatát egyetlen intézményre korlátozza. Nem tűnik ugyanis sem érhetőnek, sem indokoltnak, hogy a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság szerepének vizsgálatát kivonják a Bizottságon belül folytatott vizsgálatok köréből, amikor az ezen igazgatóság által adott egyetértés határoz meg minden közösségi pénzeszközökre történő kötelezettségvállalást, mivel az IDOC jelentése e tekintetben végeredményben megerősítette a szerepek és felelőségek szoros összekapcsolódását az IRELA-ügyben.

- 141 Következésképpen, az OLAF által a vizsgálat lefolytatása és a vitatott jelentés elkészítése során tanúsított magatartásnak a fenti 126–132. pontban megállapított jogellenessége megalapozott, mivel az OLAF a pártatlanság követelményének súlyos és nyilvánvaló megsértésével járt el. Az ilyen megsértés olyan köteleességszegésnek minősül, amely megalapozhatja a Közösség felelőségét, amennyiben közvetlen és biztos okozati összefüggés áll fenn a köteleességszegés és az állítólagos kár között.

– Az OLAF által elkövetett köteleességszegés és a felperes által hivatkozott károk közötti okozati összefüggésről

- 142 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a C. Grau által hivatkozott különböző károknak – a szakmai előmenetellel összefüggő kárnak és a nem vagyoni kárnak –, amelyeknek a fennállását meg kell vizsgálni, az oka közvetlenül az ő jelentésben szereplő, személyes magatartásának kifogásolása, amely az ő személyében érintő következtetésekben és ajánlásokban nyilvánul meg. Az ítélkezési gyakorlattal megkövetelt okozati összefüggés tehát bizonyított a jogellenes magatartás – amelyet a jelentés tartalma fejez ki – és abból az érdekeltre nézve feltehetően következő károk között.

143 E tekintetben azonban pontosítani kell, hogy azon tény, hogy a jelentés tartalma az érdekelt személyes kifogásolása miatt az állítólagos károk közvetlen oka lenne, nem jelenti azt, hogy az említett károk bizonyítottak. Az ilyen következtetést az adott esetben a hivatkozott két kár mindegyikére külön csak azon tényleges hatás értékelése után lehet levonni, amelyet a jelentésben szereplő következtetések és ajánlások gyakorolhatnak egyrészt a felperes szakmai helyzetére, és másrészt a személyes helyzetére.

144 Ami viszont a felperes által hivatkozott egyéb szabálytalanságokat illeti, először is az OLAF P.-t eltávolító határozatának indokolására, másodsorban a védelemhez való jog, a bizalomvédelem és a gondos ügyintézés elvének az OLAF általi meghallgatása és a jelentés elfogadás előtti közlését illető tiszteletben tartására, és harmadsorban az OLAF jelentéseinek az OLAF-on belüli elkészítésére és elfogadását illető hatáskörre vonatkozóan, meg kell állapítani, hogy azok magukban semmiképpen nem okozhattak a felperesnek magából a jelentés tartalmából eredőtől elkülönülő kárt.

– A felperes káráról

145 Az OLAF helytelen magatartásából a felperesnek kétféle kára származott, így a szakmai előmenetelének alakulását befolyásoló vagyoni kár, és az ellene irányuló vádakhoz kapcsolódó nem vagyoni kár.

146 Először is, ami a felperes szakmai előmenetelét befolyásoló kárt illeti, meg kell vizsgálni, hogy amint azt az érdekelt állítja, az igazgatói állásra vonatkozó pályázatát nem fogadták-e el, pedig azt ideiglenesen ellátta, és így megfelelt az ezen állás betöltéséhez szükséges feltételeknek.

- 147 Az Elsőfokú Bíróság által feltett kérdésekre a felek által válaszul adott, a fenti 33. pontban említett tájékoztatásból kiderül, hogy C. Grau igazgatói állásra pályázott a Bővítési Főigazgatóság A, „Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország” igazgatóságán, amelynek mint a legmagasabb fokozatban legrégebben levő tisztviselője ideiglenesen ellátta igazgatását 2002 decembere és 2003. április 1-je között, amikor is más feladatokra kérték fel. Az álláshirdetés 2003. március 4-i megjelenésével kezdődött kinevezési eljárás az intézmény szokásos gyakorlatának megfelelően zajlott le, az érintett állásra jellemzően elvárt szakértelem és alkalmasság szempontjai alapján. Egy négy igazgatóból – három a Bővítési Főigazgatóságtól és egy a Mezőgazdasági Főigazgatóságtól – álló panel elvégzett egy előválogatást, nyolc személyt választva ki ebben a szakaszban. A végül kiválasztott pályázót a 2003. július 9-i határozattal nevezték ki.
- 148 Azon kedvezőtlen hatást illetően, amelyet az OLAF következtetései gyakorolhattak a felperes pályázatára, a felperes hivatkozik azokra a körülményekre, amelyek az események időrendjéből adódnak, és amelyek azt mutatják, hogy az OLAF jelentésének hatása lehetett a pályázata elutasítására.
- 149 Azonban még ha tény is az, hogy az IDOC jelentését 2003. július 2-án, azaz gyakorlatilag a szóban forgó állás betöltéséhez megindított eljárás végén adták át a Bizottságnak, és hogy a kinevezésre jogosult hatóságnak az ügy további intézkedések nélküli lezárásáról szóló határozatát csak 2003. szeptember 2-án hozták meg, amikor az állást már betöltötték, ezen időrendi utalások nem szolgálhatnak komoly bizonyítékként az OLAF jelentése és a kinevezésre jogosult hatóság határozata közötti összefüggést illetően ahhoz, hogy ne fogadják el C. Grau pályázatát minden egyéb olyan bizonyíték hiányában, amely arra engedne gondolni, hogy más körülmények között a kinevezésre jogosult hatóság a széles mérlegelési jogkörénél fogva előnyben részesítette volna a pályázatát a nyerteshez képest.
- 150 Következésképpen úgy kell határozni, hogy a felperes nem bizonyítja azt, hogy a pályázatát az ellene az OLAF jelentésében felhozott vádak miatt nem fogadták el.

- 151 Általánosságban meg kell jegyezni, hogy a szakmai előmenetel semmilyen sérelme nem tudható be közvetlenül az OLAF jelentése tartalmának, mivel – amint az a fenti 51–53. pontban említésre került – ez a jelentés, ha egyszer döntést hoztak arról, hogy nem követi fegyelmi intézkedés, nem szolgálhat alapul az érdekelt szakmai előmenetelét befolyásoló semmilyen intézkedéshez.
- 152 E tekintetben a Bizottság kifejezetten megállapította a tárgyaláson, hogy ha az OLAF jelentése alapján úgy határoz, hogy nem indít fegyelmi eljárást, e jelentés már nem gyakorolhat hatást. Továbbá a fenti 35. pontban említett 2005. szeptember 23-i levelében a Bizottság megállapította, hogy „az OLAF semmilyen jelentését nem csatolták a felperes személyi aktájához”, és hogy „a felperes személyi aktájának a fegyelmi kérdések számára fenntartott H része még mindig üres, mivel az érdekelt úgy döntött, nem gyakorolja azon jogát, amelyről tájékoztatták, hogy kérje azon információk a személyi aktájához való csatolását, amely szerint a kiegészítő igazgatási eljárást követően a KMH úgy határozott, fegyelmi intézkedések nélkül lezárja az ügyet”.
- 153 Az alperes hozzáteszi, hogy az az állandó gyakorlata, hogy nem teszi a személyi aktába az OLAF-nak a tisztviselőket érintő jelentéseit, mivel az ilyen jelentések nem tekinthetők úgy, mint a személyzeti szabályzat 26. cikkének a) pontjában említett értékelések (mivel ez a rendelkezés a tisztviselő alkalmasságára, teljesítményére és magatartására vonatkozó értékeléseket említi). A Bizottság szintén megállapította, hogy „a személyi akta fegyelmi iratokat vagy egy esetleges fegyelmi eljárást előkészítő iratokat csak a személyzeti szabályzat IX. melléklete 3. cikkének b) pontja szerinti eljárás vagy figyelmeztetés esetén tartalmaz”. Itt meg kell jegyezni, hogy az alperes a személyzeti szabályzat rendelkezéseire a 2004. május 1-jén hatályba lépett szövegezésnek megfelelően hivatkozik, amely alapján a fent említett rendelkezés módosult, és hogy a személyzeti szabályzat IX. melléklete 3. cikkének b) pontja előírja: „Azt követően, hogy az érintett tisztviselőt értesítették az aktákban lévő valamennyi bizonyítékról, valamint az érintett tisztviselő meghallgatása után, a kinevezésre jogosult hatóság a vizsgálati jelentés alapján a következőképpen járhat el: [...] b) úgy határozhat, hogy a kötelességszegés vagy annak gyanúja ellenére nem indít eljárást, és megfelelő esetben figyelmeztetést intéz a tisztviselőhöz [...]”.

154 Ezen utalásokból következik, hogy az OLAF jelentése nem szerepel C. Grau személyi aktájában, amely nem tartalmaz az IRELA-ra vonatkozó ügyre utaló semmilyen megjegyzést, különösen nem tartalmazza az ezen ügy fegyelmi intézkedések nélküli lezárása megjegyzést, amelyről az IDOC kiegészítő jelentésének átadása után határoztak. Végül a tárgyaláson az alperes a szóbeli előterjesztését azt hangsúlyozva fejezte be, hogy „a Bizottság, az OLAF jelentése alapján indított büntető és fegyelmi eljárások további intézkedések nélküli lezárása után nem használhatja fel jogszerűen e jelentést az érintett tisztviselővel szemben egyéb rejtett módon vagy más összefüggésben, és hogy az ártatlanság vélelmének elve megköveteli, hogy a kinevezésre jogosult hatóság ne használhassa fel e jelentést hátrányosan [az említett tisztviselővel szemben]”.

155 Az előzőekből az következik, hogy a szakmai előmenetellel összefüggő állítólagos kár nem bizonyított.

156 Másodszor, az állítólagos nem vagyoni kárt illetően meg kell vizsgálni, hogy amint azt a felperes állítja, az OLAF által elkövetett vétkes jogellenességek sértették-e a lelki nyugalmát, a becsületét és a szakmai hírnevét, figyelembe véve különösen azon kötelességszegések súlyosságát, amellyel az OLAF az érdekeltet megvádolta, az eljárás hosszúságát és az ügy körülményeinek a sajtóban való nyilvánosságra hozatalát. E tekintetben figyelembe kell venni a felperes érveit, aki azt állítja egyrészt, hogy az OLAF gyakorlatilag csak őt hozta hírbe, és következtetett a büntető és fegyelmi felelősségének megállapíthatóságára, és másrészt, hogy az ellene felhozott vádaknál fogva a fegyelmi eljárás fenyegetése alatt maradt, legalábbis az IDOC jelentésének átadásáig és az ügy további intézkedések nélküli lezárásáig.

- 157 Nyilvánvaló, hogy az OLAF által C. Grau-val szemben a vitatott jelentésben felhozott vádak, amelyek neki és a Bizottság IRELA igazgatásában részt vevő két másik tisztviselőjének tulajdonítják a fő felelősséget a nyereség jogellenes elérését lehetővé tevő rendszer létrehozásáért és működtetéséért, különösen annak kijelentésével, hogy ezen elítélendő tetteket a szabálytalanságok okának ismeretében, és a Bizottságon belüli pozíciójuk felhasználásával követték el, különösen súlyos vádagnak minősülnek, amelyek sértik egy, és különösen a felperes fokozatában levő tisztviselő becsületét és szakmai hírnevét, amely sérelem arányos a bírált magatartás súlyosságával.
- 158 Különösen az OLAF által lefolytatott eljárás részrehajló irányultsága miatt, amely eljárás szándékosan kivette a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságot a vizsgálatai köréből, a Bizottságnak felróható teljes felelősség a Latin-Amerikára vonatkozóan hatáskörrel rendelkező igazgatóságra, pontosabban ezen igazgatóságnak az IRELA igazgatásában részt vevő három tisztviselőjére összpontosult. Ráadásul, mivel a felperessel együtt érintett két másik tisztviselő már nem állt alkalmazásban a Bizottságnál, hanem személyes okok miatt szabadságon volt, amikor a jelentést átadták, de facto C. Grau lett a 2002. október 17-i jelentés által megnevezett, az intézménynél beosztásban maradt egyedüli felelős, aki az OLAF vádjainak súlyát viselte, bár ugyanebben az intézményben folytatta a szakmai pályafutását. E körülmények súlyosbították az érdekeltnek okozott kárt.
- 159 A felperes életkörülményeinek az OLAF magatartásával okozott megzavarása, utóbbival való vitái és a jelentés következtetéseiből eredően a büntető és fegyelmi eljárások fenyegetése több mint másfél évig érték az érdekeltet. C. Grau ugyanis, akit az OLAF 2001. január 30-án értesített a belső vizsgálati eljárás megindításáról, és 2001. február 22-én hallgatták meg, 2002. február 22-től kifogásolta az ügyben azon vizsgálatot, akinek esetében összeférhetlenséget gyanított, és az OLAF-nál egymás után történő közbenjárásai révén megpróbálta elérni, hogy a vizsgálat – amelynek az eltérített iránya már a 2000. december havi közbenső jelentésből kiderült – objektivitását és pártatlanságát helyreállítsák, majd annak megfelelően javítsák ki a végleges jelentést. Ezen eredménytelen lépéseken túl, a felperest az OLAF

jelentésének 2002. október 17-i átadásától kezdve bizonyosan fenyegette egyrészt a belga és spanyol igazságügyi hatóságok részéről büntetőeljárás megindítása, addig, amíg ezen hatóságok 2003. február 13-án, illetve március 10-én eldöntötték az akta további intézkedések nélküli lezárását, és másrészt a kinevezésre jogosult hatóság részéről fegyelmi eljárás megindítása, hogy eleget tegyen az OLAF ajánlásainak addig, amíg a Bizottság 2003. szeptember 2-án úgy határozott, hogy – amint azt az igazságügyi hatóságok tették – további intézkedések nélkül lezárja az aktát.

160 C. Grau becsületének sérelmét súlyosbította a külső nyilvánosság, amelyet az OLAF jelentése kapott, amint az a fenti 20. pontban szerepel. Ugyanis a vitatott jelentés, bár belső iratnak minősül, amely közlésének csak az 1073/1999 rendelet 9. cikkében említett címzettekkel kellett volna szorítkoznia, szétterjedt e szűk körön kívülre, és a következtetéseit a sajtóban kommentálták, mivel az *El País* spanyol napilap C. Grau név szerinti kifogásolásáról tudósított a 2002. december 11-i számában megjelent egyik cikkben.

161 A megállapított jogellenességgel összefüggésben nem lehet azonban bizonyítottnak elfogadni azon állítólagos kárt, amely azzal összefüggésben jön létre, hogy a felperest nem tisztázták az ellene felhozott vádak alól, nem volt védve a vizsgálat kiegészítéseitől, amelyekről a jövőben határozhatnak, vagy továbbra is említheti egy jelentés, amely a címzett hatóságok és szervezeti egységek irattárában marad.

- 162 Az előzőekből azonban az következik, hogy C. Graunak – aki a vádak, következtetések és az OLAF által vele szemben megfogalmazott ajánlások miatt a becsületén és a szakmai hírnevén esett sérelmet szenvedett el, és akinek az életviszonyait megzavarták – a nem vagyoni kára bizonyított.
- 163 A felperes ideiglenesen 10 000 euróra becsülte a nem vagyoni kárát. A Bizottság nem tett észrevételeket a kért összeget illetően.
- 164 A jelen eset körülményei között a felperes által az OLAF jelentése miatt elszenvedett kár nem alacsonyabb a kért összegnél. Következésképpen C. Grau kártérítési kérelmének teljes egészében helyt kell adni, és a Bizottságot kötelezni kell, hogy fizessen 10 000 eurót a nem vagyoni kár megtérítéseként.

– A felperesnél az igazgatási eljárás során való védekezése érdekében felmerült költségekre vonatkozó kártérítési kérelemről

- 165 C. Grau szintén kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság kötelezze a Bizottságot, hogy térítse meg részére a vizsgálat, valamint a 2002. május 17-i határozat és az OLAF 2002.

október 17-i jelentése ellen irányuló igazgatási panaszai keretében felmerült költségeket.

- ¹⁶⁶ Azonban ki kell emelni, hogy ez a kérelem nincs számszerűsítve, és hogy a felperes nem bizonyította, és még csak nem is hivatkozott olyan különleges körülmények fennálltára, amely okot adott volna arra, hogy eltekintsen e kárnak a keresetben való számszerű megállapításától. Ezért a szóban forgó vagyoni kár megtérítését célzó kérelem nem tesz eleget az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 44. cikke 1. §-a követelményeinek, és következésképpen, mint elfogadhatatlant, el kell utasítani (a Bíróság C-150/03. P. sz., Hectors kontra Európai Parlament ügyben 2004. szeptember 23-án hozott ítéletének [EBHT 2004., I-8691. o.] 62. pontja).

A költségekről

- ¹⁶⁷ Az eljárási szabályzat 87. cikke 3. §-ának első bekezdése alapján: „[r]észleges pernyertesség, illetve kivételes okból az Elsőfokú Bíróság elrendelheti a költségeknek a felek közötti megosztását vagy azt, hogy a felek mindegyike maga viselje saját költségeit.”
- ¹⁶⁸ A jelen eset körülményei között a Bizottságot kell kötelezni az eljárás teljes költségének viselésére.

A fenti indokok alapján,

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (kibővített negyedik tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) Az Elsőfokú Bíróság kötelezi a Bizottságot, hogy C. Grau részére 10 000 eurót fizessen.**
- 2) A kérelmeket, ezt meghaladó részükben elutasítja.**
- 3) A Bizottságot kötelezi az eljárás költségeinek viselésére.**

Legal

Lindh

Mengozzi

Wiszniewska-Białecka

Vadapalas

Kihirdetve Luxembourgban, a 2006. április 6-i nyilvános ülésen.

E. Coulon

hivatalvezető

H. Legal

elnök

Tartalomjegyzék

Jogi háttér	II - 1178
A jogvita előzményei	II - 1180
Az eljárás	II - 1185
A felek kérelmei	II - 1187
Indokolás	II - 1189
A 2002. május 17-i és 2002. november 29-i határozat megsemmisítésére irányuló kérelmekről	II - 1189
A felperes által az OLAF jelentésével szemben 2003. február 4-én benyújtott panaszt elutasító, 2003. május 28-i határozat megsemmisítésére irányuló kérelemről	II - 1189
Az OLAF 2002. október 17-i jelentésének megsemmisítésére irányuló kérelemről ...	II - 1190
– Az elfogadhatóságról	II - 1190
A felek érvei	II - 1190
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja	II - 1191
Az állítólagos károk megtérítésére irányuló kérelmekről	II - 1195
– Az elfogadhatóságról	II - 1195
A felek érvei	II - 1195
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja	II - 1196
– A panasz előzetes benyújtására vonatkozó kötelezettségről	II - 1196
– A kártérítési kérelem és a megsemmisítés iránti kérelem közötti kapcsolatról	II - 1200
	II - 1229

Az ügy érdeméről	II - 1202
A felek érvei	II - 1202
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja	II - 1206
– A Közösség szerződésen kívüli felelősségéről	II - 1206
– Az állítólag megsértett jogi szabályokról	II - 1207
– Az OLAF-nak a vizsgálat lefolytatása és az IRELA-ra vonatkozó jelentés elkészítése során tanúsított magatartásáról	II - 1208
– Az OLAF által elkövetett kötelességszegés és a felperes által hivatkozott károk közötti okozati összefüggésről	II - 1219
– A felperes káráról	II - 1220
– A felperesnél az igazgatási eljárás során való védekezése érdekében felmerült költségekre vonatkozó kártérítési kérelemről	II - 1226
A költségekről	II - 1227