

Sag C-711/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Data for indlevering:**

18. november 2022

Forelæggende ret:

Sąd Najwyższy (Polen)

Afgørelse af:

26. maj 2022

Sagsøger:

Advance Pharma sp. z o.o.

Sagsøgte:

Skarb Państwa - Główny Inspektor Farmaceutyczny

Hovedsagens genstand

Muligheden for at genoptage en civil retssag, der er afsluttet ved en endelig dom på baggrund af en dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – effektiv retsbeskyttelse

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, særligt artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, artikel 19, stk. 1 og 2, i traktaten om Den Europæiske Union; artikel 267 TEUF

Præjudicielt spørgsmål

I lyset af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 19, stk. 1 og 2, i traktaten om Den Europæiske Union, udgør den i visse retssystemer i Den Europæiske Unions medlemsstater fastsatte mulighed for at anmode om genoptagelse af en retssag, der er endeligt afgjort ved en dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som fastslår en krænkelse af

konventionens standarder, da et væsentligt element i retten til effektiv domstolsbeskyttelse i civile sager, når en medlemsstats retssystem indeholder et andet retsmiddel til domstolsbeskyttelse af rettighederne for en part i en retssag, der er endeligt afgjort ved en dom med retskraft?

Anførte EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Union: artikel 19

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: artikel 47

Anførte nationale forskrifter

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Republikken Polens forfatning af 2. april 1997) (Dz. U. af 1997, nr. 78, pos. 483): artikel 45, artikel 77

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (lov af 17. november 1964 – om civil retspleje) (konsolideret tekst: Dz. U. af 2021, pos. 1805): artikel 399, artikel 400, artikel 401, artikel 401¹, artikel 403, artikel 404, artikel 405, artikel 406, artikel 407, artikel 408, artikel 410

Kort redegørelse for de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Ved dom af 8. februar 2016 forkastede Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen) Advance Pharma sp. z o.o.'s (sagsøgerens) krav om erstatning på 37 242 220,00 PLN fra Skarb Państwa – Głównego Inspektora Farmaceutycznego w Warszawie (statskassen – chefinspektør for farmaci i Warszawa). Sagsøgeren appellerede denne dom, hvilket Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa, Polen) forkastede ved dom af 30. oktober 2017. Sagsøgeren iværksatte herefter en kassationsappel til prøvelse heraf ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) (herefter »øverste domstol«), som blev taget under behandling og dernæst forkastet ved dom truffet af den øverste domstol den 25. marts 2019.

Advance Pharma sp. z o.o. klagede herefter til Den Europæiske Menneskeretsdomstol (herefter »Menneskeretsdomstolen«) med påstand om, at der ved afgørelsen af øverste domstols dom af 25. marts 2019 deltog personer, der ikke var uafhængige og upartiske dommere, da de var blevet udpeget af Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale råd for retsvæsenet), som er oprettet på en mangelfuld måde i forhold til forfatnings-, konventions- og traktatmæssige standarder. Ved dom af 3. februar 2022 i sagen Advance Pharma Sp. z o. o. mod Polen (klage nr. 1469/20) fandt Menneskeretsdomstolen, at artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«) var blevet krænket, idet tilsidesættelserne i

forbindelse med proceduren for udnævnelse af syv dommere til afdelingen for civile sager ved den øverste domstol, herunder tre dommere, der behandlede det sagsøgende selskabs sag, var så alvorlige, at de krænkede selve kernen i det sagsøgende selskabs ret til en »ved lov oprettet domstol« i henhold til artikel 6, stk. 1, i EMRK. Menneskeretsdomstolen fandt ligeledes, at sammensætningen af afdelingen for civile sager ved den øverste domstol, der behandlede sagen, ikke var en »ved lov oprettet domstol«.

Advance Pharma Sp. z o.o.o. indgav efter og i lyset af indholdet af ovennævnte dom fra Menneskerettighedsdomstolen den 2. maj 2022 en anmodning om genoptagelse af sagen ved den øverste domstol, der var blevet indledt ved iværksættelsen af kassationsappellen og afsluttet ved øverste domstols endelige dom af 25. marts 2019.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

Sagsøgeren i den foreliggende sag er uenig i, at søgsmålet bør afvises, og har fremført argumenter herfor, bl.a. i form af en mulig fratagelse af garantien for en effektiv retsbeskyttelse for borgere og andre sagsøgere som følge af udelukkelsen af muligheden for at genoptage en sag efter en dom afsagt af Menneskerettighedsdomstolen.

Kort redegørelse for begrundelsen for forelæggelsen

- 1 Genoptagelse af civile retssager er et særligt instrument til at fjerne fejlbehæftede domme fra den retslige sfære, og som udgør en undtagelse fra princippet om retskraft og beskyttelse af de rettigheder, som parterne i en civil retssag, har erhvervet, idet det sikrer parterne mulighed for at genoptage en endelig dom. Det unikke ved denne institution er knyttet til dens virkning, nemlig at den underminerer stabiliteten af endelige domme i civile sager. Der opstår situationer, der berettiger en genoptagelse af en sag, når der efter, at den materielle dom har fået retskraft, viser sig særlige omstændigheder, der godtgør, at den er i strid med retsstatsprincippet på grund af en fejl, der er begået under sagen eller i den afgørelse, der afslutter sagen.
- 2 Den retlige anvendelse af loven er af garantihensyn kendetegnet ved den højeste grad af regulering, hvilket betyder, at kun processuelle handlinger, der udtrykkeligt er fastsat ved lov, er tilladte. Med hensyn til overholdelsen af det processuelle grundlag for udøvelsen af det ekstraordinære retsmiddel og efterfølgende også grundlaget for selve domstolens afgørelse er der ikke plads til vilkårlighed (afgørelse truffet af syv dommere ved den øverste domstol den 30.11.2010, III CZP 16/10). Det er således kun muligt at genoptage en civil retssag i de tilfælde, der er fastsat ved lov. I den polske procesret er det en betingelse for, at en anmodning om genoptagelse af en sag kan antages til realitetsbehandling, at den er baseret på en af de grunde, der er opregnet i loven som en del af den udtømmende liste, og at genoptagelsen kan antages til

realitetsbehandling, hvis en sådan grund faktisk foreligger. Dette retsmiddel er fastsat for nøje definerede alvorlige procedurefejl.

- 3 Den polske civile retsplejelov indeholder ikke bestemmelser om, at en dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, herunder en dom, der fastslår en krænkelse af artikel 6, stk. 1, EMRK, kan danne retsgrundlag for genoptagelse af en civil retssag, der er afsluttet ved en endelig dom. En grund til at genoptage en sag kan hverken udledes af reglerne ved en bred fortolkning af dem eller ved analogislutning. I sin afgørelse af 30. november 2010, III CZP 16/10, fandt den øverste domstol, at en endelig dom fra Menneskerettighedsdomstolen, der fastslår en krænkelse af retten til en retfærdig rettergang, som er sikret ved artikel 6, stk. 1, i EMRK, ikke udgør en grund til genoptagelse af en civil retssag i henhold til den polske retsplejelov.
- 4 Når lovgiver ikke har gjort det muligt at genoptage en sag på baggrund af en dom fra Menneskerettighedsdomstolen, er der sædvanligvis ikke noget normativt grundlag for en sådan genoptagelse, især når en part kan søge retsbeskyttelse gennem et andet retsmiddel. Anvendelsen af sådanne retsmidler er med til at sikre, at en part kan beskytte sine legitime interesser. Den retfærdige rettergang, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, i EMRK, skal således tage hensyn til retssikkerhedsprincippet, hvis afledning har retskraft (*res iudicata*). På denne baggrund er det ikke tilladt at tage en sag, der allerede er blevet endeligt afgjort, op til fornyet behandling og afgørelse. Derfor skal stater, hvis retsorden ikke omfatter muligheden for at genoptage en sag på baggrund af en dom fra Menneskerettighedsdomstolen, sørge for andre retsmidler, alternative muligheder for at opnå tilbagesøgning (*restitutio in integrum*).
- 5 Den polske lovgivning indeholder bestemmelser om en erstatningsmekanisme, og en part, hvis rettigheder er blevet krænkede i en civil retssag, som efterfølgende fastslået i en dom fra Menneskerettighedsdomstolen, kan efter en dom fra Menneskerettighedsdomstolen gøre brug af denne mekanisme og f.eks. anlægge et passende erstatningssøgsmål mod statskassen. I polsk ret er principperne vedrørende muligheden for at gøre erstatningsansvar gældende i denne henseende blevet fastlagt i detaljer i Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstolen, Polen) dom af 22. september 2015, sag SK 21/14, hvori det bl.a. blev fastslået, at en dom fra Menneskerettighedsdomstolen kan udgøre et præjudikat, der åbner mulighed for at gøre erstatningsansvar gældende efter generelle principper. På denne måde er målet om retskrafts ukrænkelighed og sikring af de civilretlige relationer mellem parterne blevet opfyldt i polsk ret, samtidig med at der sikres en passende tilbagesøgning til parterne.
- 6 I lyset af ovenstående styrker manglen på passende bestemmelser, der giver mulighed for at genoptage en sag – som man kan tanke sig til – domstolens rolle. Det er således op til dem at give den skadelidte alternative muligheder for at få erstatning for krænkelse af vedkommendes rettigheder, forudsat at vedkommende formulerer passende krav på passende vis. På denne baggrund er det imidlertid muligt bl.a. at forestille sig en situation, hvor der for at sikre fuldbyrdelsen af

Menneskerettighedsdomstolens domme vil ske en ændring af praksis i EU-medlemsstater, der ikke er bekendt med retsgrundlaget for genoptagelse af civile retssager som følge af en dom afsagt af Menneskerettighedsdomstolen, ved at ændre fortolkningen af de regler, der gælder for indledning af genoptagelse af retssager. Det er i denne retning, at *Ministerrådets henstilling til medlemsstaterne Rec(2000)2 om fornyet behandling eller genoptagelse af visse sager på nationalt plan på baggrund af domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol* (vedtaget den 19.1. 2000) samt rapporten *Reopening of Domestic Judicial Proceedings Following the European Courts Judgements*, Strasbourg 2022, <https://www.coe.int/execution>, som er udarbejdet i Europarådets regi) søger at bevæge sig hen imod. Det ville imidlertid efter den forelæggende rets opfattelse være nødvendigt at skabe et grundlag herfor (i EU-regi, f.eks. en dom fra Domstolen), hvoraf den nationale ret kan konkludere, at de hidtil gældende bestemmelser i den nationale procesret skal fortolkes i retning af muligheden for at genoptage en civil retssag.

- 7 Efter den forelæggende rets opfattelse er det tvivlsomt, om muligheden for at genoptage en civil retssag også kan være nødvendig som følge af anvendelsen af EU-retten. Domstolen har således skitseret en sådan fortolkningsretning, idet den har peget på forpligtelsen til at indføre mekanismer, der gør det muligt at anfægte endelige nationale afgørelser, der er i strid med de grundlæggende rettigheder, hvilket kan tyde på en videreudvikling af EU-retten i denne retning (dom af 11.12.2007, sag C-161/06, *Skoma-Lux s.r.o mod Celni reditelstvi Olomouc*, præmis 71-73). I en anden afgørelse har Domstolen imidlertid anført, at EU-retten ikke forpligter ophævelsen af endelige domme, der viser sig at være uforenelige med EU-retten (dom af 29.7.2019, sag C-620/17, *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe mod Fővárosi Törvényszék*, præmis 81/88).
- 8 Nationale procesretlige bestemmelser, der giver mulighed for at genoptage en sag som følge af en dom fra Menneskerettighedsdomstolen, kan – som det ofte påpeges – vise sig at være tvivlsomme i praksis, for så vidt som listen over mulige grunde til genoptagelse skal tage hensyn til retssikkerhedsprincippet og det forhold, at en krænkelse af konventionens standarder oftest sker som følge af en fortolkning af den nationale lovgivning, der består i, at den nationale domstol afviger fra den forståelse af bestemmelserne i EMRK, der er fastlagt i Menneskerettighedsdomstolens faste retspraksis. Bestemmelsen i artikel 6, stk. 1, i EMRK er begrænset til at fastsætte europæiske standarder for en retfærdig rettergang, og dens rolle er ikke at identificere specifikke uregelmæssigheder, der kan give anledning til at genoptage en sag.
- 9 Endvidere har anmodningen om genoptagelse af en sag ikke til formål at ensrette de nationale domstoles retspraksis. I mellemtiden ville indførelsen af et sådant retsgrundlag i EU-medlemsstaternes civile retsplejelovgivning gå i denne retning, hvilket derfor ville gå ud over Menneskerettighedsdomstolens kompetence og bl.a. kunne gribe ind i Den Europæiske Unions Domstols kompetence. Med andre ord ville det være uundværligt at genåbne civile sager i EU-medlemsstaterne efter en dom fra Menneskerettighedsdomstolen føre til en situation, hvor den reelle

betydning af Menneskerettighedsdomstolens domme langt overskrider dens konventionsmæssige kompetence.

- 10 Det skal også påpeges, at det i praksis sker, at den primære kilde til en krænkelse af EMRK er en national lovbestemmelse, som er uforenelig med EMRK. Selv om Menneskerettighedsdomstolen ikke har kompetence til at vurdere, om nationale love er forenelige med EMRK, sker en sådan vurdering i praksis indirekte. Det kan i så fald være nødvendigt at ændre den pågældende nationale lovgivning for at sikre konventionens standard. Hvis en national dommer imidlertid har anvendt de nationale regler korrekt, synes der ikke at være tale om en sådan situation, som berettiger en genoptagelse af sagen. Anmodningen om genoptagelse af sagen tjener nemlig ikke bl.a. også det formål at bringe den nationale retsorden i overensstemmelse med konventionens standard. Menneskerettighedsdomstolen tager ikke stilling til, om bestemte bestemmelser i national lovgivning er i overensstemmelse med konventionen, men undersøger statens adfærd som helhed med hensyn til krænkelse af konventions- og (menneskerettigheds-)standarder.
- 11 Som det kan udledes heraf, skal de nævnte omstændigheder tages i betragtning, når der udarbejdes en liste over grunde til genoptagelse af en sag i henhold til national ret. Generelt synes spørgsmålet om genoptagelse af civile retssager på baggrund af en dom afsagt af Menneskerettighedsdomstolen derfor at være uløseligt forbundet med den nationale retsorden og de processuelle regler, som på grund af de forskellige traditioner og behov i de enkelte lande kan være udformet forskelligt i de enkelte medlemsstater. Stabiliteten af retsafgørelser i civile sager, der også involverer andre parter end dem, der for Menneskerettighedsdomstolen gør gældende, at der er sket en krænkelse af konventionsstandarder i en afsluttet national retssag, og som baserer deres retsstilling på tillid til de endelige afgørelser, er en tendens til at støtte det synspunkt, at genoptagelse af en sag ikke er et væsentligt element i retten til effektiv retsbeskyttelse. Formålet med princippet om stabilitet i endelige retsafgørelser i civile sager er nemlig at beskytte tilliden til den gældende retsorden i en EU-medlemsstat og at sikre, at parterne beskytter deres erhvervede rettigheder. Disse personer, der handler i tillid til en endelig retsafgørelse, kan allerede have udformet deres retssituation på en måde, der er uforenelig med en eventuel genoptagelse af en endelig afgørelse efter en dom fra Menneskerettighedsdomstolen. Retskraft sikrer den enkeltes retsstilling. Betydningen af gyldigheden af en retsafgørelse truffet i en civil sag og dens retsvirkninger anerkendes også af Menneskerettighedsdomstolen i dens retspraksis [jf. dom af 28.10.1999, *Brumarescu mod Rumænien* (klage nr. 28342/95), § 50, 62; af 10.4.2001, *Sablon mod Belgien* (klage nr. 36445/97), § 86; af 23.7.2003, *Ryabykh mod Rusland* (klage nr. 52854/99), § 51; af 30.11.2010, *Urban mod Polen* (klage nr. 2316/08), § 66]. Som påpeget i doktrinen anviser Domstolen, at begrebet retten til en retfærdig rettergang (som udtrykt i konventionens artikel 6, stk. 1) skal fortolkes i sammenhæng med præambelen til EMRK, hvorefter en væsentlig del af de deltagende staters fælles arv og tradition udgøres af retsstatsprincippet. Det er bl.a. heraf, at retssikkerhedsprincippet stammer fra, som gør det umuligt at anfægte en endelig retsafgørelse, der endeligt afgør en sag i realiteten. Det er herfra at retssikkerhedsprincippet hidrører, som gør det umuligt

at anfægte en endelig retsafgørelse, der endeligt afgør en sag i realiteten. Retssikkerhedsprincippet sikrer således overholdelse af legalitetsprincippet og princippet om retskraft. Den forelæggende ret er enig i dette synspunkt.

- 12 Af disse grunde er det efter den forelæggende rets opfattelse ikke et uomgængeligt element i retten til effektiv retsbeskyttelse på det civilretlige område, at det er muligt at anmode om genoptagelse af en sag, der er afsluttet ved en endelig dom, efter at Menneskerettighedsdomstolen har afsagt en dom, der fastslår, at der er sket en tilsidesættelse af konventionens standarder, navnlig når en medlemsstats retssystem indeholder et andet retsmiddel til retsbeskyttelse af en parts rettigheder i en sag, der er afsluttet ved en endelig dom. En sådan foranstaltning som en genoptagelse af en civil retssag på baggrund af en dom afsagt af Menneskerettighedsdomstolen er tilladt, men dens tilladelighed hænger nøje sammen med den nationale retsorden og de proceduremæssige regler, som på grund af de forskellige traditioner og behov i de enkelte stater kan være udformet forskelligt i de enkelte EU-medlemsstater. Det er tilstrækkeligt at give en part i den nationale retsorden retsmidler, der giver mulighed for retsbeskyttelse af vedkommendes rettigheder på en anden måde end ved genoptagelse af en civil retssag, der er afsluttet med en endelig domstolsafgørelse, for at sikre vedkommendes ret til en domstol, også forstået i lyset af forfatningsmæssige bestemmelser i en given EU-medlemsstat, herunder – i Polens tilfælde – i lyset af artikel 45, stk. 1, i den polske forfatning.
- 13 Svaret på det præjudicielle spørgsmål er af væsentlig betydning for sagens udfald, da det vil fjerne usikkerheden om, hvordan man sikrer en effektiv retsbeskyttelse i tilfælde hvor Menneskerettighedsdomstolen i en dom fastslår en krænkelse af konventionens standarder i en civil sag, der er afsluttet ved en endelig dom afsagt af en domstol i en EU-medlemsstat. Det er derfor nødvendigt, at Den Europæiske Unions Domstol først tager stilling til, om en sådan sag kan genoptages i et sådant tilfælde, og om muligheden for at anmode om genoptagelse af en retssag, der er afsluttet med en endelig dom på baggrund af en dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som har fastslået, at der foreligger en krænkelse af konventionens standarder, i lyset af traktatens standarder er et væsentligt element i retten til effektiv domstolsbeskyttelse i civile sager, når en medlemsstats retssystem indeholder en anden retlig mulighed for domstolsprøvelse af en parts rettigheder i en retssag, der er afsluttet med en endelig dom.