

VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ AND OTHERS v. Switzerland [GC]
(№ 53600/20)

Обставини справи

Справа стосувалася питань невжиття Урядом Швейцарії усупереч своїм міжнародним зобов'язанням дієвих заходів для боротьби з наслідками глобального потепління, що призвело до погіршення умов життя та здоров'я заявників.

Заявниками у цій справі, з одного боку, є Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, неприбуткова асоціація, створена відповідно до швейцарського законодавства з метою просування та впровадження ефективного захисту клімату від імені своїх членів, якими є понад 2 000 жінок похилого віку (третина з яких старше 75 років), та, з іншого боку, чотири жінки – членкині цієї асоціації віком понад 80 років (окремі заявниці), які скаржилися на проблеми зі здоров'ям, що загострювалися під час спеки, суттєво впливаючи на їхнє життя, умови проживання та добробут.

25 листопада 2016 року відповідно до статті 25а Федерального закону про адміністративну процедуру заявниці подали звернення до Федеральної ради та інших швейцарських органів з питань охорони навколишнього середовища та енергетики, вказуючи на різні недоліки у сфері захисту клімату та вимагаючи рішення щодо дій, які необхідно вжити. Вони також закликали владу вжити необхідних заходів для досягнення мети 2030 року, встановленої Паризькою кліматичною угодою 2015 року.

Рішенням від 25 квітня 2017 року Федеральний департамент з питань навколишнього середовища, транспорту, енергетики та зв'язку (DETEC) визнав звернення неприйнятним, встановивши, що заявниці переслідували загальносуспільні інтереси і не зазнали прямого впливу з точки зору своїх прав, а тому не могли вважатися жертвами. Крім того, на думку DETEC, загальна мета звернення полягала в тому, щоб домогтися скорочення викидів CO² у всьому світі, а не тільки в їхньому безпосередньому оточенні.

27 листопада 2018 року Федеральний адміністративний суд відхилив позовну заяву заявниць, встановивши, що жінки старше 75 років – не єдина група населення, на яку впливає зміна клімату. Суд вирішив, що вони не довели, що їхні права постраждали в інший спосіб, ніж права населення в цілому.

У рішенні від 5 травня 2020 року Федеральний Верховний Суд відхилив апеляційну скаргу, встановивши, що окремих заявниць не зачіпали безпосередньо та достатньою мірою стверджувані порушення їхнього права на життя відповідно до статті 10 § 1 Конституції (стаття 2 Конвенції) або їхнього права на повагу до приватного і сімейного життя, включаючи повагу до житла

(стаття 8 Конвенції), для того, щоб стверджувати про інтерес, який заслуговує на захист у значенні статті 25а Федерального закону про адміністративну процедуру. Що стосується асоціації-заявниці, то Федеральний Верховний Суд, враховуючи свій висновок щодо окремих заявниць, залишив відкритим питання про те, чи мала вона взагалі право на подання апеляційної скарги.

До ЄСПЛ асоціація-заявниця та її членкині скаржилися на неспроможність швейцарської влади пом'якшити наслідки зміни клімату і, зокрема, наслідки глобального потепління, які, як вони стверджували, негативно впливають на їхнє життя, умови проживання та здоров'я. Вони скаржилися на те, що Швейцарська Конфедерація не виконала свої зобов'язання за Конвенцією щодо ефективного захисту життя (стаття 2 Конвенції) та забезпечення поваги до їхнього приватного і сімейного життя, включаючи житло (стаття 8 Конвенції). У цьому контексті вони скаржилися на те, що держава не змогла запровадити відповідне законодавство та вжити належних і достатніх заходів для досягнення цілей боротьби зі зміною клімату відповідно до своїх міжнародних зобов'язань.

Вони також скаржилися на те, що не мали доступу до суду в розумінні пункту 1 статті 6 Конвенції, стверджуючи, що національні суди не відреагували належним чином на їхні звернення і ухвалили свавільні рішення, вплинувши на їхні громадянські права щодо невиконання державою необхідних заходів для подолання негативних наслідків зміни клімату.

Нарешті, заявниці скаржилися на порушення статті 13 Конвенції (право на ефективний засіб юридичного захисту), стверджуючи, що їм не було надано жодного ефективного національного засобу юридичного захисту для подання скарг за статтями 2 і 8 Конвенції.

Оцінка Суду

Спочатку Суд зазначив, що він може розглядати питання, пов'язані зі зміною клімату, лише в межах своєї компетенції за статтею 19 Конвенції, яка полягає у забезпеченні Судом дотримання зобов'язань, взятих на себе Високими Договірними Сторонами Конвенції та Протоколів до неї. Водночас він врахував, що недостатні дії держав у боротьбі зі зміною клімату посилюють ризики шкідливих наслідків і подальших загроз для здійснення прав людини – загроз, які вже визнані урядами в усьому світі. Таким чином, ситуація, що склалася, включала в себе переконливі обставини сьогодення, підтверджені науковими знаннями, які Суд не міг ігнорувати у своїй ролі судового органу, покликаного забезпечувати дотримання прав людини.

Суд визнав, що існують достатньо достовірні ознаки того, що антропогенна зміна клімату існує, що вона становить серйозну поточну і майбутню загрозу для здійснення прав людини, гарантованих Конвенцією, що

держави усвідомлюють це і здатні вжити заходів для ефективного вирішення цієї проблеми, що за прогнозами відповідні ризики будуть нижчими, якщо підвищення температури обмежиться 1,5°C порівняно з доіндустріальними рівнями, і якщо вжити термінових заходів. Він зазначив, що нинішніх глобальних зусиль щодо пом'якшення наслідків зміни клімату недостатньо для досягнення цієї мети. Суд також зазначив, що, хоча юридичні зобов'язання, які виникають у Держав за Конвенцією, поширюються на тих осіб, які на даний момент перебувають під юрисдикцією даної Договірної Сторони, очевидно, що майбутні покоління, ймовірно, будуть нести все важчий тягар наслідків нинішніх невдач і бездіяльності у боротьбі зі зміною клімату.

З огляду на вказане далі Суд розглянув питання про те, чи мали окремі заявниці статус жертв, чи мала асоціація-заявниця право подати скаргу до Суду (*locus standi*) та застосовність статей 2 і 8 Конвенції у цій справі.

Суд зазначив, що для того, щоб претендувати на статус жертви за статтею 34 Конвенції в контексті скарг, пов'язаних зі зміною клімату, окремі заявниці мали довести, що вони особисто і безпосередньо постраждали від дій або бездіяльності Уряду. Це залежить від двох ключових критеріїв: (а) висока інтенсивність впливу негативних наслідків зміни клімату на заявника та (b) нагальна потреба у забезпеченні індивідуального захисту заявника. Суд підкреслив, що поріг для встановлення статусу жертви у справах, пов'язаних зі зміною клімату, є особливо високим, оскільки Конвенція не допускає скарги, що стосуються загальних суспільних інтересів (*actio popularis*). Ретельно розглянувши характер і обсяг скарг окремих заявниць та подані ними матеріали, ступінь ймовірності та/або вірогідності негативних наслідків зміни клімату в часі, конкретний вплив на життя, здоров'я або благополуччя кожної окремої заявниці, масштаб і тривалість шкідливих наслідків, масштаб ризику (локальний або загальний), а також характер вразливості заявниць, Суд встановив, що чотири окремі заявниці не відповідають критеріям статусу жертви відповідно до статті 34 Конвенції. Тому він оголосив їхні скарги неприйнятними.

Що стосується статусу асоціацій, Суд постановив, що особливість зміни клімату як спільної проблеми людства та необхідність сприяти розподілу тягаря між поколіннями робить доцільним передбачити можливість звернення асоціацій до Суду у зв'язку зі зміною клімату. Виключення скарг в інтересах громадськості (*actio popularis*) відповідно до Конвенції вимагає, однак, щоб асоціація-заявниця мала право діяти від імені окремих осіб і подаючи заяву через передбачувану нездатність Держави вжити адекватних заходів для захисту від шкідливого впливу зміни клімату на їхнє життя і здоров'я, вона повинна відповідати низці умов, викладених у рішенні суду. Право асоціації діяти від імені своїх членів або інших постраждалих осіб у межах відповідної юрисдикції не підпадає під окрему вимогу про те, що особи, від імені яких

порушено справу, самі повинні відповідати вимогам щодо статусу потерпілих осіб.

За обставин цієї справи Суд встановив, що асоціація-заявниця відповідала необхідним критеріям і мала необхідну процесуальну правоздатність діяти від імені своїх членів у цій справі. Він також постановив, що стаття 8 Конвенції була застосовна до її скарги. З огляду на цей висновок Суд вирішив не розглядати справу з точки зору статті 2 Конвенції, однак він зазначив, що принципи, розроблені згідно з цією статтею, значною мірою є подібними до розроблених відповідно до статті 8 Конвенції.

Щодо стверджуваного порушення статті 8 Конвенції

Суд зазначив, що стаття 8 Конвенції охоплює право осіб на ефективний захист з боку державних органів від серйозного несприятливого впливу зміни клімату на їхнє життя, здоров'я, добробут і якість життя.

У цьому контексті основним обов'язком Договірної Держави є прийняття і застосування на практиці правил і заходів, здатних пом'якшити існуючі та потенційно незворотні майбутні наслідки зміни клімату. Цей обов'язок випливає з причинно-наслідкового зв'язку між зміною клімату і здійсненням прав, передбачених Конвенцією, а також з того факту, що об'єкт і мета Конвенції як інструменту захисту прав людини вимагають, щоб її положення тлумачилися і застосовувалися таким чином, щоб гарантувати права, які є практичними та ефективними. Суд підкреслив, що він компетентний тлумачити лише положення Конвенції та протоколів до неї. Однак він зазначив, що відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих на себе Договірними Державами, зокрема за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Паризькою кліматичною угодою 2015 року, а також з огляду на переконливі наукові рекомендації, надані, зокрема, Міжурядовою групою експертів з питань зміни клімату, Держави мають запровадити необхідні правила та заходи, спрямовані на запобігання збільшенню концентрації парникових газів в атмосфері Землі та підвищенню середньої глобальної температури вище рівнів, які здатні спричинити серйозні та незворотні несприятливі наслідки для прав людини, визнаних у статті 8 Конвенції. Ефективна повага до цих прав вимагає від Держав вжиття заходів щодо зниження рівня викидів парникових газів з метою досягнення спільного нейтралітету, в принципі, протягом наступних трьох десятиліть. У зв'язку з цим Державам необхідно встановити відповідні цілі і терміни, які повинні стати невід'ємною частиною внутрішньої нормативно-правової бази, в якості основи для заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату.

Що стосується скарги асоціації-заявниці проти Швейцарії, Суд визнав, що в процесі формування відповідної національної нормативно-правової бази існували критичні прогалини, включаючи нездатність швейцарської влади

кількісно визначити, за допомогою вуглецевого бюджету або іншим чином, національні обмеження на викиди парникових газів. Крім того, Суд зазначив, що Швейцарія раніше не змогла досягти своїх попередніх цілей щодо скорочення викидів парникових газів. Швейцарська влада не діяла вчасно і належним чином, щоб розробити і впровадити відповідне законодавство і заходи відповідно до своїх позитивних зобов'язань згідно зі статтею 8 Конвенції, які були актуальними в контексті зміни клімату.

Таким чином, Швейцарська Конфедерація перевищила свою свободу розсуду і не виконала своїх зобов'язань у цьому відношенні. Таким чином, мало місце порушення статті 8 Конвенції.

Щодо стверджуваного порушення пункту 1 статті 6 Конвенції

Суд постановив, що пункт 1 статті 6 Конвенції застосовується до скарги асоціації-заявниці в тій мірі, в якій вона стосується ефективного впровадження заходів щодо запобігання зміні клімату відповідно до чинного законодавства, підтвердивши особливу актуальність колективних дій в контексті зміни клімату. Асоціація-заявниця мала статус жертви відповідно до цього положення, тоді як окремі заявниці, з причин, подібних до тих, що були враховані при оцінці за статтею 8 Конвенції, не мали такого статусу.

Суд визнав, що національні суди в своїх рішеннях намагалися розмежувати питання індивідуального захисту від загальних скарг в інтересах суспільства (*actio popularis*), оскільки тільки захист індивідуальних прав гарантується статтею 25а Федерального закону про адміністративну процедуру. Однак Суд визнав, що відхилення позову асоціації-заявниці спочатку адміністративним органом, DETEC, а потім національними судами двох інстанцій, становило втручання в її право на доступ до суду.

Суд встановив, що національні суди не навели переконливих мотивів, чому вони не вважали за потрібне розглядати скарги по суті. Вони не взяли до уваги переконливі наукові докази щодо зміни клімату і не сприйняли скарги асоціації серйозно. Оскільки асоціації-заявниці або окремим заявникам – членкиням асоціації не було надано жодних інших засобів правового захисту, Суд визнав, що мало місце порушення пункту 1 статті 6 Конвенції.

Суд вважав за необхідне підкреслити ключову роль, яку відіграють національні суди в судових процесах, пов'язаних зі зміною клімату. Цей факт знайшов своє відображення в прецедентному праві, прийнятому на сьогоднішній день в деяких Державах-членах Ради Європи. Він підкреслив важливість доступу до правосуддя у цій сфері. Крім того, враховуючи принципи спільної відповідальності та субсидіарності, забезпечення дотримання зобов'язань за Конвенцією покладається в першу чергу на національні органи влади, включаючи суди.

З огляду на свої висновки за пунктом 1 статті 6 Конвенції Суд не вважав за необхідне розглядати скаргу асоціації-заявниці окремо за статтею 13 Конвенції.

Висновок

Порушення статті 8 Конвенції (право на повагу до приватного і сімейного життя).

Порушення пункту 1 статті 6 Конвенції (право на справедливий суд).

Рішення в цій справі ухвалене Великою Палатою 9 квітня 2024 року та є остаточним.