

DUARTE AGOSTINHO AND OTHERS v. Portugal and 32 others [GC] (№ 39371/20)

Обставини справи

Заявники – шестеро громадян Португалії, які народилися між 1999 та 2012 роками і проживають у муніципалітетах Помбал та Алмада. 7 вересня 2020 року вони подали заяву до ЄСПЛ проти Португальської Республіки та 32 інших держав, перелічених наприкінці цього прес-релізу.

Заявники скаржилися на існуючі та серйозні майбутні наслідки зміни клімату. Вони стверджували, що Португалія вже відчуває низку наслідків зміни клімату, включаючи підвищення середніх температур та екстремальну спеку, яка є основним чинником лісових пожеж. Вони посилалися на різні статті Конвенції, міжнародні документи, такі як Паризька угода 2015 року та Конвенція ООН про права дитини, а також загальні звіти та висновки експертів щодо шкоди, спричиненої зміною клімату.

На думку заявників, Португалія та 32 інші Держави-відповідачі несуть відповідальність за ситуацію, що склалася. Вони стверджували, що наразі вони наражаються на ризик шкоди від зміни клімату, і що цей ризик значно зростає протягом їхнього життя. Вони стверджували, що їхнє покоління особливо постраждало від зміни клімату і що, враховуючи їхній вік, втручання в їхні права було більш помітним, ніж у випадку попередніх поколінь.

Заявники посилалися на останні звіти Міжурядової групи експертів зі зміни клімату (IPCC) та деякі інші наукові доповіді, які свідчать про те, що рівень зміни клімату на сьогоднішній день є небезпечним, і що необхідне швидке та глибоке скорочення викидів до 2030 року, щоб досягти узгодженої межі підвищення температури на 1,5 °C. Вони стверджували, що Держави-відповідачі знали про небезпеку зміни клімату з моменту прийняття в 1992 році Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (UNFCCC) і прийняття Паризької угоди, і стверджували, що кожна Держава-відповідач повинна була вжити заходів. Заявники стверджували, що Португалія є однією з європейських країн, які найбільше постраждають від негативного впливу зміни клімату, і що вона стикається з «жорсткими межами» своєї здатності адаптуватися до наслідків глобального потепління.

Заява була подана до ЄСПЛ 7 вересня 2020 року.

28 червня 2022 року Палата, до якої було передано заяву, відмовилася від юрисдикції на користь Великої Палати ЄСПЛ.

Голова Суду вирішив, що в інтересах належного здійснення правосуддя справа має бути передана тому ж складу Великої Палати, на розгляд якого були передані справи *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (№ 53600/20) та *Carême v. France* (№ 7189/21). 18 листопада 2022 року

заявники повідомили ЄСПЛ, що вони бажають відкликати свою заяву в частині, що стосується України, у зв'язку з обставинами, пов'язаними з війною.

Посилаючись, зокрема, на статті 2 Конвенції (право на життя), 3 (заборона нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження), 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) та 14 (заборона дискримінації), заявники скаржилися на існуючі та серйозні майбутні наслідки зміни клімату, відповідальність за які несуть Держави-відповідачі, зокрема, на сильну спеку, лісові пожежі та дим від них, які вплинули на їхнє життя, добробут, психічне здоров'я та умови проживання.

Оцінка Суду

Юрисдикція

Усі заявники були резидентами Португалії, а отже, перебували під її територіальною юрисдикцією, що означало, відповідно до статті 1 Конвенції, що Португалія має відповідати за будь-яке порушення прав і свобод, які їй приписують, і які захищаються Конвенцією.

Заявники посилалися на низку «виняткових обставин» та «особливих ознак» на підтримку свого аргументу про те, що ЄСПЛ повинен встановити екстериторіальну юрисдикцію інших Держав-відповідачів щодо заявників у конкретному контексті зміни клімату.

ЄСПЛ визнав наступні аспекти зміни клімату, висунуті заявниками.

По-перше, держави мають повний контроль над державною та приватною діяльністю на своїй території, яка спричиняє викиди парникових газів (ПГ). У зв'язку з цим вони взяли на себе певні міжнародно-правові зобов'язання, зокрема ті, що викладені в Паризькій угоді, які вони розвинули в своїх національних законах і політичних документах, а також у своїх Національно-визначених внесках відповідно до Паризької угоди. По-друге, ЄСПЛ визнав, що попри складність та багаторівневість, між державною та приватною діяльністю на території держави, яка призводить до викидів парникових газів, і негативним впливом на права та добробут людей, які проживають за межами цієї держави, існує певний причинно-наслідковий зв'язок. По-третє, проблема зміни клімату має справді екзистенційний характер для людства, що відрізняє її від інших причинно-наслідкових ситуацій.

Однак ЄСПЛ встановив, що ці міркування самі по собі не можуть слугувати підставою для створення шляхом судового тлумачення нової підстави для екстериторіальної юрисдикції або виправдання для розширення вже існуючих підстав.

ЄСПЛ перейшов до розгляду інших аргументів, висунутих заявниками для обґрунтування розширення екстериторіальної юрисдикції.

По-перше, заявники стверджували, що юрисдикція повинна залежати від змісту позитивних зобов'язань, які вони прагнули, аби ЄСПЛ поклав на Держави з огляду на серйозність впливу зміни клімату на їхні конвенційні права. ЄСПЛ не знайшов можливим вважати, що запропоновані позитивні зобов'язання Держав у сфері зміни клімату можуть бути достатньою підставою для того, щоб вважати, що Держава має юрисдикцію щодо осіб, які перебувають за межами її території або іншим чином поза її владою та контролем.

Ба більше, той факт, що заявники, маючи португальське громадянство, також мали громадянство ЄС, не міг слугувати підставою для встановлення юрисдикційного зв'язку між ними та 26 Державами-відповідачами, які також були Державами-членами ЄС. Така позиція, яка неправильно тлумачить природу та наслідки громадянства ЄС, була б рівнозначна вимозі до держави виконати матеріальні зобов'язання за Конвенцією, незважаючи на той факт, що вона не мала контролю, у розумінні практики ЄСПЛ, ні над територією, на якій заявники страждали від стверджуваного впливу зміни клімату, ні над самими заявниками.

По-друге, заявники стверджували, що ЄСПЛ повинен встановити екстериторіальну юрисдикцію, щоб сприяти більш широкому розгляду справ, пов'язаних зі зміною клімату, і дозволити їм діяти замість того, щоб «відповідні заявники з кожної держави [подавали] порівняно амбітні заяви». У зв'язку з цим ЄСПЛ зазначив, що Конвенція не була розроблена для забезпечення загального захисту навколишнього середовища як такого, і що інші міжнародні документи та національне законодавство були спеціально адаптовані для вирішення цього конкретного питання. Прийняття такого аргументу означало б радикальний відхід від обґрунтування системи захисту, передбаченої Конвенцією, яка в першу чергу і головним чином ґрунтується на принципах територіальної юрисдикції та субсидіарності. Заявники також стверджували, що подання позову лише проти Португалії мало б обмежену ефективність і що вони не мали інших засобів притягнути Держав-відповідачів до відповідальності за вплив зміни клімату на їхні права, передбачені Конвенцією. ЄСПЛ, однак, повторив, що питання юрисдикції слід відрізнити від питання відповідальності, яке є окремим питанням, що підлягає розгляду, за необхідності, у зв'язку з суттю скарги. Визнаючи, що зміна клімату, безсумнівно, є глобальним явищем, яке має вирішуватися на глобальному рівні спільнотою Держав, ЄСПЛ зазначив, що кожна Держава має власну частку відповідальності за вжиття заходів для боротьби зі зміною клімату, і що вжиття цих заходів не визначається будь-якими конкретними діями (або бездіяльністю) будь-якої іншої Держави.

Зрештою, що стосується критерію «контролю за конвенційними інтересами заявників», на який також посилялися заявники, то згідно з

усталеною практикою ЄСПЛ, екстериторіальна юрисдикція, як вона розуміється у статті 1 Конвенції, вимагає контролю над самою особою, а не над інтересами особи як такими. Зокрема, покладання на контроль над інтересами особи, як критерій встановлення екстериторіальної юрисдикції Держави, призвело б до критичної непередбачуваності сфери застосування Конвенції.

Таким чином, розширення екстериторіальної юрисдикції Договірних Сторін на основі запропонованого критерію «контролю над конвенційними інтересами заявників» у сфері зміни клімату, як в межах, так і поза правовим простором Конвенції, призвело б до неприйнятного рівня невизначеності для держав. Прийняття аргументів заявників призвело б до необмеженого розширення екстериторіальної юрисдикції держав за Конвенцією та їхньої відповідальності за Конвенцією перед людьми практично в будь-якій точці світу. Це перетворило б Конвенцію на глобальний договір про зміну клімату. ЄСПЛ не знайшов у Конвенції жодної підтримки для розширення сфери її дії у спосіб, про який просили заявники.

З огляду на наведені вище міркування, а також беручи до уваги постійні правові зміни на національному та міжнародному рівнях і глобальні заходи реагування на зміну клімату, разом з постійно зростаючими науковими знаннями про зміну клімату та її вплив на людей, ЄСПЛ дійшов висновку, що в Конвенції немає підстав для розширення, шляхом судового тлумачення, екстериторіальної юрисдикції Держав-відповідачів у спосіб, про який просили заявники.

З вищевикладеного випливає, що територіальна юрисдикція була встановлена щодо Португалії, тоді як щодо інших Держав-відповідачів юрисдикція не могла бути встановлена. Отже, скарга заявників проти інших Держав-відповідачів мала бути визнана неприйнятною відповідно до пунктів 3 і 4 статті 35 Конвенції.

Вичерпання національних засобів юридичного захисту

Беззаперечним було те, що заявники не використали жодного правового засобу захисту в Португалії щодо своїх скарг.

Однак ЄСПЛ зазначив, що пряме конституційне визнання права на здорове та екологічно збалансоване навколишнє середовище не лише закріплене у законодавстві (стаття 66), але й є безпосередньо застосовним та обов'язковим для виконання національними судами. Португальська правова система також передбачає можливість подання позовів *actio popularis*, за допомогою яких позивач може вимагати від органів державної влади певної поведінки, зокрема, щодо захисту довкілля та якості життя.

У цьому контексті слід зазначити, що стаття 7(1) Закону № 19/2014 (Основи екологічної політики) гарантує кожному право на повний та

ефективний захист його прав та інтересів у сфері охорони довкілля, а стаття 7(2) Закону також передбачає можливість подання позову в порядку *actio popularis*. Крім того, Закон про клімат визнав зміну клімату надзвичайною ситуацією і надав кожному право на захист від впливу зміни клімату, а також можливість вимагати від державних і приватних суб'єктів дотримання обов'язків і зобов'язань, які вони взяли на себе в питаннях клімату.

Крім того, національне законодавство передбачає позадоговірний позов про цивільну відповідальність проти держави, за допомогою якого можна отримати компенсацію за шкоду або збитки, завдані незаконними діями або бездіяльністю Держави. Португальська правова система також передбачає адміністративні засоби правового захисту, за допомогою яких адміністративні суди можуть зобов'язати адміністрацію вжити заходів, що стосуються, зокрема, довкілля та якості життя.

Беручи до уваги комплексну систему засобів правового захисту в національному правопорядку, ЄСПЛ зазначив, що національна судова практика свідчить про те, що екологічні судові спори стали реальністю національної правової системи.

Насамкінець ЄСПЛ зазначив, що португальська правова система передбачає як механізми подолання браку коштів у сторін на юридичне представництво, так і ефективні засоби правового захисту від надмірної тривалості судових розглядів. Згідно з усталеною практикою ЄСПЛ, наявність лише сумнівів щодо перспектив успіху певного засобу правового захисту, який не є очевидно безперспективним, не є поважною причиною для невикористання цього засобу правового захисту.

З огляду на вищевикладене та беручи до уваги обставини справи в цілому, ЄСПЛ не може вважати, що існували якісь особливі причини для звільнення заявників від вимоги вичерпання національних засобів юридичного захисту відповідно до застосовних правил та наявних процедур національного законодавства. Якби заявники виконали цю вимогу, це дало б національним судам можливість, яку правило вичерпання національних засобів юридичного захисту покликане надати Державам, а саме – розглянути питання сумісності оскаржуваних національних заходів або бездіяльності з Конвенцією, і, якби заявники згодом звернулися зі своїми скаргами до ЄСПЛ, він міг би скористатися фактичними і правовими висновками та оцінкою національних судів. Таким чином, заявники не вжили належних заходів для того, щоб національні суди могли виконати свою основоположну роль у системі захисту, передбачену Конвенцією, а роль ЄСПЛ є допоміжною по відношенню до них.

Зрештою ЄСПЛ було складно погодитися з баченням заявників щодо субсидіарності, згідно з яким ЄСПЛ повинен був винести рішення щодо питання зміни клімату до того, як судам Держав-відповідачів була надана така можливість. Це різко контрастувало з принципом субсидіарності, що лежить в

основі системи Конвенції в цілому, і, зокрема, з правилом вичерпання національних засобів правового захисту. ЄСПЛ не був судом першої інстанції; він не мав можливості, та й це не відповідало його функції як міжнародного суду, виносити рішення у великій кількості справ, які вимагали встановлення основних фактів, що в принципі та відповідно до ефективної практики повинно належати до компетенції національних юрисдикцій.

З цього випливає, що скарга заявників проти Португалії була неприйнятною у зв'язку з невичерпанням національних засобів юридичного захисту і мала бути відхилена.

Статус жертви

ЄСПЛ зазначив, що існує значний брак ясності щодо індивідуальних ситуацій заявників, що ускладнює перевірку того, чи відповідають вони критеріям статусу жертви (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others*, ухвалене того ж дня, §§ 487-88). Цей брак ясності можна пояснити, зокрема, недотриманням заявниками зобов'язання вичерпати національні засоби юридичного захисту – умови прийнятності, тісно пов'язаної з питанням статусу жертви, особливо у випадку загальних заходів, таких як заходи, пов'язані зі зміною клімату.

Висновок

Заяви визнано неприйнятними та відхилено.

Ухвала в цій справі прийнята Великою Палатою ЄСПЛ 9 квітня 2024 року і є остаточною.