



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE  
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA  
Zagreb, 20. lipnja 2024.

## Analiza odluke

*Duarte Agostinho i dr. protiv Portugala i 32 druge države*  
zahtjev br. 39371/20

**čl. 2. Konvencije – pravo na život**

**čl. 3. Konvencije – zabrana mučenja**

**čl. 8. Konvencije – pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života**

**čl. 14. Konvencije – zabrana diskriminacije**

*Zbog nepostojanja nadležnosti i neiscrpljivanja pravnih sredstava  
zahtjev je nedopušten, iako Europski sud smatra da klimatske promjene  
imaju posebna obilježja za koja je potrebno usvojiti prilagođeniji pristup*

Odlučujući o zahtjevu 6 državljana i stanovnika Portugala zbog povrede više prava koja se jamče Konvencijom za zaštitu ljudskih prava (dalje: Konvencija), a vezano za klimatske promjene, veliko vijeće od 17 sudaca Europskog suda za ljudska prava (dalje: Europski sud), 9. travnja 2024. donijelo je odluku o nedopuštenosti zahtjeva podnositelja.

Podnositelji, rođeni između 1999. i 2012. godine podnijeli su pred Europskim sudom zahtjev protiv 33 države Vijeća Europe<sup>1</sup> u kojem su istaknuli da veliki šumski požari, poglavito požari iz 2017. godine, i toplinski valovi koji se ljeti redovito događaju u Portugalu, nastaju kao posljedica nepostupanja tuženih država sukladno svojim obvezama na temelju Pariškog sporazuma<sup>2</sup> o klimatskim promjenama te izostanka njihovog nastojanja da porast prosječne svjetske temperature zadrže na razini znatno manjoj od 2°C u usporedbi s predindustrijskim razinama, odnosno taj porast ograniče na 1,5°C. Pred Europskim sudom podnositelji su prigovarali da nedovoljna aktivnost tuženih država pri sprječavanju daljnjeg globalnog zatopljenja narušava njihova prava zajamčena Konvencijom i to: pravo na život (čl.2 Konvencije), zabranu mučenja (čl. 3. Konvencije), pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života (čl. 8 Konvencije), te da su u odnosu na prethodne generacije diskriminirani u ostvarenju svojih prava zato što će se pogoršanje klimatskih uvjeta samo nastaviti kako vrijeme bude odmicalo (čl. 14. Konvencije). Također, isticali su da je Portugal jedna od europskih zemalja koja će biti najviše pogođena nepovoljnim klimatskim promjenama u budućnosti te ima ograničenu mogućnost prilagodbe utjecajima globalnog

---

<sup>1</sup> U konačnici, odluka Europskog suda donesena je u odnosu na 31 tuženu državu jer je zahtjev u odnosu na Ukrajinu povučen, a članstvo Rusije u Vijeću Europe je u međuvremenu prestalo. Tužene države stoga čine: 27 članica Europske unije, Norveška, Švicarska, Turska te Ujedinjena Kraljevina.

<sup>2</sup> Republika Hrvatska potpisnica je Pariškog sporazuma koji je u Hrvatskoj potvrđen odlukom Hrvatskog sabora te objavljen u [Narodnim novinama](#).

zatopljenja. Pri formulaciji svojih prigovora, podnositelji su se oslanjali na međunarodne dokumente, opća izvješća i stručne analize o štetnosti klimatskih promjena na ljudsko zdravlje. Ističući da bi raspoloživa pravna sredstva u tuženim državama bila nedostatna i neprimjerena za učinkovito rješavanje njihovog zahtjeva, podnositelji su se izravno obratili Europskom sudu, a da prethodno nisu pokušali iskoristiti bilo koje pravno sredstvo u tuženim državama.

Uvodno, bitno je naglasiti da predmet *Duarte Agostinho i dr. protiv Portugala i 32 druge države* predstavlja jedan od tri predmeta<sup>3</sup> o kojima je Europski sud raspravljao u istom sastavu velikog vijeća i istovremeno odlučivao o prigovorima koji su se odnosili na negativne utjecaje klimatskih promjena na temeljna prava zajamčena Konvencijom.

Europski sud je istaknuo značaj problema klimatskih promjena te napomenuo da njegova dosadašnja praksa, razvijena u predmetima vezanim uz zaštitu okoliša, nije u potpunosti primjenjiva na pitanje klimatskih promjena ([Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i drugi protiv Švicarske \[VV\]](#), br. 53600/20, stavci 410.- 422., od 9. travnja 2024.). Naime, praksa Europskog suda nastala u okviru zaštite okoliša odnosi se na situacije koje uključuju specifične izvore emisija koje uzrokuju štetu te koji se mogu lokalizirati i identificirati. Isto tako, mogu se identificirati potrebne mjere za uklanjanje ili smanjenje štete iz određenog izvora. No u kontekstu klimatskih promjena, ključna obilježja i okolnosti bitno su drugačije. Kod klimatskih promjena ne postoji pojedinačan izvor štete jer staklenički plinovi nastaju iz mnoštva izvora i aktivnosti, od kojih se mnoge ne mogu opisati kao opasne i predstavljaju osnovne ljudske aktivnosti. Također, CO<sub>2</sub> kao primarni staklenički plin, sam po sebi nije toksičan u uobičajenim situacijama i koncentraciji, ali povećane razine CO<sub>2</sub> uzrokuju globalno zagrijavanje i klimatske promjene koje se manifestiraju kroz incidente i razdoblja ekstremnih vremenskih uvjeta. Konačno, borba protiv klimatskih promjena predstavlja policentrično pitanje koje zahtijeva sveobuhvatnu i duboku transformaciju u različitim sektorima te poduzimanje koordiniranih mjera, politika i ulaganja koja uključuju privatni i javni sektor.

Sukladno tome, Europski sud je odlučio razviti prilagođeniji pristup u pogledu različitih pitanja iz Konvencije koja bi se mogla pojaviti u kontekstu klimatskih promjena. Pritom je posebno uzeo u obzir znanstvene spoznaje o nužnosti i žurnosti borbe protiv klimatskih promjena, te činjenicu da će buduće generacije snositi veći teret posljedica sadašnjih neuspjeha i propusta u borbi protiv klimatskih promjena. U kontekstu klimatskih promjena međugeneracijska podjela tereta posebno je važno pitanje, što potvrđuje i Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime<sup>4</sup>, čije stranke su se obvezale zaštititi sustav za dobrobit sadašnjih i budućih generacija čovječanstva.

---

<sup>3</sup>[Verein KlimaSeniorinnen protiv Švicarske \[VV\]](#), br. 53600/20, od 9. travanja 2024., [Duarte Agostinho i dr. protiv Portugala i 32 druge države \(odl.\) \[VV\]](#), br. 39371/20, od 9. travnja 2024., [Carême protiv Francuske \(odl.\) \[VV\]](#), br. 7189/21, od 9. travanja 2024.

<sup>4</sup>Republika Hrvatska potpisnica je Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime, potvrdio ju je Hrvatski sabor te je objavljena u [Narodnim novinama](#).

U konkretnom predmetu podnositelja, Europski sud je svoju odluku donio nakon ocjene dva ključna pitanja: (i) nadležnosti tuženih država te (ii) (ne)iscrpljivanja raspoloživih pravnih sredstava.

*(i) Nadležnost*

Europski sud je utvrdio postojanje teritorijalne nadležnosti u odnosu na Portugal, ali ne i u pogledu drugih tuženih država s obzirom da podnositelji zahtjeva nisu imali nikakvu teritorijalnu vezu s njima.

U kontekstu utvrđivanja eventualne izvanteritorijalne nadležnosti ostalih tuženih država u predmetu, Europski sud je istaknuo da se, sukladno članku 31. st. 1. Bečke konvencije iz 1969. godine o pravu međunarodnih ugovora te *travaux préparatoires* Konvencije, riječi „pod svojom jurisdikcijom“ iz članka 1. Konvencije tumače prvenstveno teritorijalno ([Banković i drugi protiv Belgije i drugih \(odl.\) \[VV\]](#), br. 52207/99, stavci 19.-21- i 63., ECHR 2001- XII). Iznimno, doseg Konvencije može se proširiti i izvan državnih granica i to kada Europski sud utvrdi da postoji: i) stvarna kontrola države nad određenim područjem (prostorni koncept nadležnosti), ii) vlast i kontrola državnih agenata nad pojedincima (osobni koncept nadležnosti), te (iii) „veze nadležnosti“ u smislu postupovne obveze koja bi proizašla iz članka 2. Konvencije<sup>5</sup> ([Ukrajina i Nizozemska protiv Rusije \(odl.\) \[VV\]](#), br. 8019/16 i 2 druga, stavci 547.-550., 555., 559.-560. i 565.-575., 30. studenog 2022.).

S obzirom da se izvanteritorijalna nadležnost, sukladno postojećoj praksi Europskog suda, nije mogla podvesti pod niti jednu od navedenih iznimki od načela teritorijalnosti, Europski sud je razmotrio postoji li osnova za razvoj sudske prakse, a uzimajući u obzir „izvanredne okolnosti“ i „posebna obilježja“ predmeta ([M.N. i drugi protiv Belgije \(odl.\) \[VV\]](#), br. 3599/18, stavci 102. i 113., od 5. ožujka 2020.).

Europski sud je uvažio određena posebna obilježja klimatskih promjena na koje su se podnositelji pozvali i to da: (i) države imaju konačnu kontrolu nad javnim i privatnim emisijama na svojim teritorijima, (ii) emisije imaju negativne učinke na prava ljudi i izvan granica države i time su izvan djelokruga demokratskog procesa predmetne države, te da (iii) klimatske promjene istinski predstavljaju problem egzistencijalne prirode za čovječanstvo, na način koji ga izdvaja od drugih uzročno-posljedičnih situacija.

Međutim, gornji zaključci sami po sebi ne mogu opravdati stvaranje nove ili proširenje postojećih osnova za utvrđivanje izvanteritorijalne nadležnosti kroz praksu Europskog suda.

Naime, zahtjev podnositelja da bi nadležnost država trebala postojati zbog sadržaja pozitivnih obveza koje su podnositelji tražili da Europski sud nametne istima, Europski sud nije prihvatio. Europski sud je ponovio da izvršavanje nadležnosti od strane tužene države predstavlja

---

<sup>5</sup> U slučaju smrti pojedinca koja se može povezati s određenom državom, samostalna i autonomna obveza provođenja učinkovite istrage prema članku 2. Konvencije može stvoriti pozitivnu obvezu za državu čak i onda kada se smrt dogodila izvan njezine teritorijalne nadležnosti. U takvim predmetima, posljedično otvara se pitanje postojanja „veze nadležnosti“ u smislu članak 1. Konvencije, a koje se može uspostaviti: (i) ako istražna i pravosudna tijela države ugovornice same, temeljem nacionalnog prava, pokrenu vlastitu kaznenu istragu ili postupak u vezi sa smrću, ili (ii) ne pokrenu takvu istragu, ali se takva veza može utvrditi zbog „posebnih obilježja“ predmeta.

*conditio sine qua non* da bi se ta država smatrala odgovornom za radnje ili propuste koji joj se žele pripisati. Pitanje postojanja nadležnosti treba jasno razlikovati od pitanja odgovornosti koje potpada pod ocjenu osnovanosti zahtjeva (*M.N. i drugi protiv Belgije (odl.)* [VV], br. 3599/18, stavak 97., od 5. ožujka 2020.). S obzirom da između podnositelja i tuženih država (izuzev Portugala) nije postojala nikakva stvarna poveznica koja bi mogla predstavljati temelj sukladno kojem bi se mogla ispitati osnovanost zahtjeva, Europski sud je odbio prigovor unatoč značaju problema i posebnosti klimatskih promjena. U tom smislu, Europski sud nije smatrao uvjerljivim niti argument podnositelja da su temeljem portugalskog državljanstva imali i državljanstvo EU na koji način su bili povezani s drugih 26 članica EU.

Ponovivši da postojanje nadležnosti nije isto što i odgovornost tužene države, Europski sud je odbio prigovor podnositelja da bi pokretanje postupka samo protiv Portugala bilo neučinkovito, s obzirom na relativno mali udio Portugala u ukupnoj emisiji stakleničkih plinova, te da podnositelji nisu na raspolaganju imali drugo sredstvo kojim bi tužene države mogli pozvati na odgovornost. Napomenuo je da konvencijski sustav zaštite ljudskih prava nije osmišljen radi opće zaštite okoliša te da za to postoje drugi međunarodni i nacionalni instrumenti. Prihvaćanje zahtjeva podnositelja za uspostavom nove vrste izvanteritorijalne nadležnosti država predstavljalo bi radikalno odstupanje od načela teritorijalnosti i supsidijarnosti.

Na tom tragu, Europski sud je odbio i prijedlog podnositelja za uspostavom testa „kontrola nad konvencijskim interesima“. Naime, sukladno utvrđenoj sudskoj praksi Europskog suda postojanje nadležnosti tužene države nad pojedinim podnositeljem ovisi o postojanju kontrole nad tom osobom a ne nad njezinim „interesima“ (*Ukrajina i Nizozemska protiv Rusije (odl.)* [VV], br. 8019/16 i 2 druga, stavak 571., 30. studenog 2022.). Uspostavljanje takvog kriterija za utvrđivanje izvanteritorijalne nadležnosti doveo bi do kritičnog nedostatka predvidljivosti dosega Konvencije jer bi tada svatko tko je pogođen klimatskim promjenama u svijetu mogao tvrditi da potpada pod nadležnost države članice Konvencije i tužiti je pred Europskim sudom zbog njezinih postupaka ili propusta u borbi protiv klimatskih promjena.

Konačno, Europski sud je istaknuo da je svoj zaključak u predmetu podnositelja donio nakon pomnog razmatranja razvoja međunarodnog prava po pitanju klimatskih promjena<sup>6</sup> te tumačenja koja su dala međunarodna tijela kao što su Međuamerički sud za ljudska prava<sup>7</sup> i UN-ov Odbor za prava djeteta<sup>8</sup>. U predmetnim materijalima, Europski sud nije pronašao temelj za proširenje izvanteritorijalne nadležnosti država prema Konvenciji i kroz vlastitu praksu na način kako su ga predložili podnositelji zahtjeva.

Slijedom navedenog, Europski sud je utvrdio postojanje teritorijalne nadležnosti u odnosu na Portugal, te nepostojanje nadležnosti u odnosu na sve druge tužene države, zbog čega je zahtjev u odnosu na njih odbacio.

---

<sup>6</sup> [Prevenција prekogranične štete od opasnih aktivnosti](#), UN Doc. A/RES/56/82 (2001), UN Doc A/56/10, 10/08/2001.

<sup>7</sup> [Savjetodavno mišljenje OC-23/17 od 15. studenog 2017. o okolišu i ljudskim pravima](#) - Obveze države u odnosu na okoliš u kontekstu zaštite i jamstva prava na život i osobni integritet: Tumačenje i opseg članaka 4. stavka 1. i 5. stavka 1. u odnosu na članke 1. stavak 1. i 2.

<sup>8</sup> [Sacchi i drugi protiv Argentine](#), 22. rujna 2021., UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019

*(ii) Iscrpljivanje raspoloživih pravnih sredstava*

S obzirom da nije sporno da podnositelji zahtjeva nisu ni pokušali iskoristiti neko pravno sredstvo u Portugalu, Europski sud je ispitao jesu li u Portugalu postojala učinkovita pravna sredstva koje su podnositelji morali prethodno iscrpiti a u skladu sa supsidijarnim karakterom konvencijske zaštite (*Vučković i drugi protiv Srbije (odl.) [VV]*<sup>9</sup>, br. 17153/11 i 29 drugih, stavak 75. 25. ožujka 2014.).

S tim u vezi, Europski sud je utvrdio da u Portugalu postoji sveobuhvatan sustav pravnih lijekova, a koji je uključivao kako izričito ustavno priznanje prava na zdrav i ekološki uravnotežen okoliš tako i zakonsko priznanje predmetnog prava, koje je bilo izravno primjenjivo i ostvarivo kroz razne parnične i upravne postupke. Također, u portugalskom pravu predviđena je mogućnost iniciranja *actio popularis* tužbi u kojima je tužitelj, bez potrebe dokazivanja neposrednog interesa za tužbu, mogao zahtijevati od javne vlasti poduzimanje radnji u svrhu zaštite okoliša i kvalitete života.

Posljedično, Europski sud nije utvrdio postojanje posebnog razloga zbog kojeg bi podnositelji bili oslobođeni obveze iscrpljivanja tih domaćih pravnih sredstava i zaobišli pravilo da je mehanizam zaštite uspostavljene Konvencijom supsidijaran nacionalnom sustavu (*Demopoulos i drugi protiv Turske (odl.) [VV]*<sup>10</sup>, br. 46113/99 i 7 drugih, stavak 69., ECHR 2010). Dodatno, Europski sud je istaknuo da su zbog tog propusta pojedinačne situacije podnositelja zahtjeva ostale nejasne, što je otežalo ispitivanje njihovog statusa žrtve. Stoga Europski sud nije ispitivao njihov status žrtve u predmetu (*a contrario, Verein KlimaSeniorinnen protiv Švicarske [VV]*, br. 53600/20, stavci 487.- 488., od 9. travnja 2024.).

Slijedom svega navedenog, Europski sud je utvrdio da je zahtjev podnositelja nedopušten i u odnosu na Portugal i to zbog propusta iscrpljivanja raspoloživih pravnih sredstava te je zahtjev podnositelja odbacio.

*Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.*

© 2024. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

---

<sup>9</sup> Sažetak presude dostupan je i na [hrvatskom jeziku](#).

<sup>10</sup> Sažetak presude dostupan je i na [hrvatskom jeziku](#).