

Budayeva o.fl. gegn Rússlandi

Dómur frá 20. mars 2008

Mál nr. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 116730/2 og 15343/02

2. gr. Réttur til lífs

8. gr. Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu

13. gr. Réttur til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns

1. gr. 1. viðauka. Friðhelgi eignarréttar

Náttúruhamfarir. Athafnaleysi stjórnvalda. Skylda til að láta fara fram rannsókn.

1. Málsatvik

Kærendur, Khalimat Budayeva (f. 1961), Fatima Atmurzayeva (f. 1963), Raya Shogenova (f. 1953), Nina Khakhlova (f. 1955), Andrey Shishkin (f. 1958) og Irina Shishkin (f. 1955), eru rússneskir ríkisborgarar. Shogenova býr í Nalchik en aðrir kærendur í bænum Tyrnauz, sem er í fjallahéraði nærri Elbrus-fjalli í Rússlandi. Aurskriður hafa fallið þar í héraðinu árlega allt frá 1937, einkum að sumarlagi. Málið lýtur að ásökunum kæranda um að rússnesk yfirvöld hafi ekki brugðist við viðvörunum um hættu á stórrí aurskriðu sem lagði Tyrnauz í rúst í júlímánuði árið 2000 og í samræmi við það varað íbúa við, flutt þá brott og fylgt reglum um neyðarástand og eftir að hamfarirnar höfðu riðið yfir að láta ekki fara fram opinbera rannsókn á atriðum tengdum ásökunum kæranda um vanrækslu stjórnvalda.

Að morgni 18. júlí 2000, um kl. 11, skall aurflóð á bæinn Tyrnauz og færði hluta íbúabyggðarinnar í kaf. Samkvæmt kærendum var engin viðvörun gefin fyrirfram og þeim tókst með naumindum að sleppa lifandi. Fatima Atmurzayeva og dóttir hennar festust í aurnum þegar þær reyndu að komast undan. Við það slösuðust þær og hlutu alvarleg meiðsl. Um leið og aurskriðan skall á glumdu viðvörunarhljóð í hátalarakerfi. Kærendur héldu því hins vegar fram að ekkert björgunarlið né önnur neyðaraðstoð hefði verið nærri. Að morgni 19. júlí 2000 rénaði aurflóðið. Nokkrir íbúanna sneru þá á ný til heimila sinna en engar hindranir, lögregla né aðrir aðilar voru á staðnum til að stöðva þau. Meðal þeirra sem sneru aftur var Khalimat Budayeva og fjölskylda hennar. Þeim höfðu ekki borist neinar fréttir af fyrirskipun um að allir skyldu yfirgefa svæðið. Um eittleytið sama dag féll önnur og kraftmeiri aurskriða á bæinn. Budayeva og elsti sonur hennar náðu að komast undan. Yngri syni hennar var bjargað en hann hlaut alvarlegan mænuskaða. Eiginmaður hennar, Vladimir Budayev, sem hafði verið eftir til að hjálpa tengdforeldrum sínum lét lífið er íbúðarhúsnæði þeirra hrundi.

Í kjölfarið féll röð aurskriða á bæinn fram til 25. júlí 2000. Átta einstaklingar voru skráðir látnir en kærendur héldu því fram að nítján manns til viðbótar væri saknað. Allir kærendur héldu því fram að heimili þeirra og eignir hefðu eyðilagst og að lífsskilyrði þeirra og heilsa væri verri eftir hamfarirnar. Sumir kærendur þjáðust af þunglyndi og hefðu þurft á sálfræðiaðstoð og annarri læknaðstoð að halda.

Rússnesk stjórnvöld héldu því fram að ekki hefði verið hægt að sjá fyrir hinn mikla kraft aurskriðanna eða stöðva þær. Eftir fyrstu aurskriðuna þann 18. júlí hefðu yfirvöld fyrirskipað neyðarbrottflytning frá Tyrnauz. Lögregla og staðaryfirvöld hefðu hringt á heimili fólks til að láta vita af aurskriðunni og hjálpað öldruðum og fötlúðum að yfirgefa staðinn. Auk þess hefðu lögreglubifreiðar útbúnar hátölurum keyrt um bæinn og kynnt fyrirskipunina um brottflytninginn. Þeir íbúar sem sneru á ný til heimila sinna hefðu gert það þvert á þær fyrirskipanir. Gripið hefði verið til allra nauðsynlegra aðgerða til að bjarga fórnarlömbunum, koma íbúum fyrir á öðrum stað og koma neyðarbirgðum til þeirra.

Hinn 3. ágúst 2000 ákvað saksóknaraembættið í Elbrus-héraði að hefja ekki sakamálarannsókn á hamförunum eða dauða Budayev en skráð var að hann hefði látist af slysförum.

Kærendur fengu samkvæmt ákvörðun staðaryfirvalda ókeypis húsnæði í stað hins gamla og neyðarfjárstuðning í formi einnar heildargreiðslu, þ.e. 13.200 rúblur sem á þeim tíma jafngilti nokkurn veginn 530 evrum.

Kærendur fóru í kjölfarið í skaðabótamál. Kröfum þeirra var hafnað á þeim grundvelli að yfirvöld hefðu gripið til allra aðgerða sem sanngjarnt væri að ætlast til af þeim til að draga úr hættunni á aurskriðu. Ennfremur komust rússneskir dómstólar að því að íbúar á svæðinu hefðu verið upplýstir um áhættuna af mögulegri aurskriðu af fjölmiðlum. Kærendur voru ósammála þessari niðurstöðu. Þeir ásökuðu yfirvöld um þrenns konar ágalla á viðbúnaði þeirra vegna náttúruhamfara í Tyrnauz. Í fyrsta

lagi að yfirvöld hefðu ekki sinnt viðhaldi á varnargarði sem hafði skemmst árið 1999. Í öðru lagi kvörtuðu þau yfir skorti á opinberum viðvörunum sem hefðu getað komið í veg fyrir mannskaða og líkamstjón. Að lokum kvörtuðu þau yfir því að engin rannsókn hefði átt sér stað til að meta skilvirkni aðgerða yfirvalda fyrir og á meðan á hamförunum stóð.

Til stuðnings ásökunum sínum lögðu kærendur fram blaðagreinar sem höfðu m.a. að geyma viðtal við sérfræðing sem sakaði yfirvöld um stórkostlega vanrækslu, vitnaskýrslur frá fjölskyldum og nágrönnum kærenda sem einnig voru fórnarlömb aurskriðanna, opinber bréf og skjöl sem sönnuðu að engum fjármunum hefði verið varið af fjárhagsáætlun héraðsins til að gera við hinn skemmda varnargarð frá 1999 og á milli 30. ágúst 1999 og 7. júlí 2000 hefðu yfirvöld fengið fjölda viðvarana um yfirvofandi hættu frá opinberri stofnun sem hefði það hlutverk að hafa eftirlit með veðurvá. Í viðvörunum sínum hefði stofnunin lagt til að gert yrði við mannvirkið og eftirlitsstöðvar settar upp til að auðvelda brottflutning íbúa ef aurskriða myndi falla. Ein af síðustu viðvörunum fól í sér að ef ekki yrði gripið til tafarlausra aðgerða væri m.a. hættu á mannskaða.

2. Meðferð málsins hjá Mannréttindadómstólnum

Kæran

Kærendur héldu því fram að brotið hefði verið gegn réttindum þeirra samkvæmt 2. gr. um rétt til lífs, 8. gr. um friðhelgi einkalífs og heimilis, 13. gr. um rétt til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns og 1. gr. 1. viðauka um friðhelgi eignarréttar, vegna þess að rússneska ríkinu mistókst að draga úr áhrifum aurskriðanna frá 18. til 25. júlí 2000. Með því hefði lífi þeirra verið stofnað í hættu og rússneska ríkið bæri einnig ábyrgð á dauða herra Budayev og eyðileggingu á heimilum þeirra. Kærendur héldu því jafnframt fram, að brotið hefði verið gegn 2. gr. sáttmálans með því að rússneska ríkið hefði brugðist skyldu sinni um að láta fara fram opinbera rannsókn á málinu.

Niðurstaða

Um 2. gr.: Dómstóllinn skoðaði tvö meginálitaefni varðandi 2. gr. Fyrri álitaefnið tengdist ófullnægjandi viðhaldi rússneskra stjórnvalda á aurskriðuvarnargarði og vanrækslu þeirra að koma ekki á fót viðvörunarkerfi.

Óumdeilt var að bærinn Tyrnauz væri á svæði þar sem hættu væri á aurskriðum á sumrin og miðað við varnaráætlanir sem gerðar hefðu verið gátu báðir aðilar getað séð fyrir að líklegt væri að aurskriða myndi falla sumarið 2000. Aðilar voru hins vegar ósammála um hvort yfirvöld gátu séð fyrir að aurskriðan í júlí 2000 myndi valda meiri eyðileggingu en venjulega. Dómstóllinn benti á að yfirvöldum barst fjöldi viðvarana árið 1999 sem hefði átt að gera þeim ljóst að hættu væri á stórri aurskriðu. Í raun mátti yfirvöldum vera ljóst að hvaða aurskriða sem var gæti haft alvarlegar afleiðingar þar sem varnargarðurinn var í ólagi. Þá lá fyrir til hvaða aðgerða þyrfti að gripa og hversu mikið lægi á. Engin útskýring var veitt af hálfu rússneska ríkisins á því af hverju ekki var gripið til aðgerða til samræmis við ráðleggingar. Með hliðsjón af þeim skjölum sem voru lögð fyrir dómstóllinn um að engum fjármunum hefði verið varið í að gera ráðlagðar úrbætur gat dómstóllinn aðeins komist að þeirri niðurstöðu að ósk um úrbætur á varnargarði hefði ekki fengið nægilega athygli hjá þeim aðilum sem málið varðaði og þeim sem færu með fjárstjórnarvald í héraðinu. Við þessar kringumstæður hefðu yfirvöld átt að viðurkenna líkindi á aurskriðu og gripa til nauðsynlegra aðgerða til að tryggja öryggi íbúa, vara almenning við og hefja viðeigandi aðgerðir fyrir neyðarbrottflutning.

Kærendur héldu því stöðugt fram, og rússneska ríkið viðurkenndi það, að íbúar svæðisins hefðu ekki fengið neina viðvörun um aurskriðu áður en hún lenti á bænum 18. júlí 2000. Ennfremur studdu skýrslur af vitnum, sem kærendur lögðu fyrir dóminn, þá ásökun að engin fyrirskipun um brottflutning var gefin út 19. júlí 2000. Í ljósi þess að rússneska ríkið hefði ekki útskýrt nákvæmlega hvernig staðið var að fyrirskipun um brottflutning og kynningu á henni taldi dómstóllinn að aðeins væri hægt að álykta að íbúar svæðisins hefðu ekki fengið vitneskju um hana.

Þá hefðu engar eftirlitsstöðvar verið settar upp eins og yfirvöldum var bent á að gera. Þar af leiðandi höfðu yfirvöld engin úrræði til að áætla tímasetningar eða stærð aurskriðanna eða hve lengi þær myndu vara og gátu því hvorki veitt fyrirfram viðvörun né framkvæmt fyrirskipun um brottflutning með skilvirkum hætti. Loks hafði rússneska ríkið ekki bent á neinar aðrar tiltækar lausnir til að tryggja öryggi íbúa svæðisins eða sérstakar öryggisráðstafanir. Einu ráðstafanirnar sem voru fyrir hendi var hinn laskaði varnargarður. Yfirvöld hefðu þannig ekki gripið til neinna aðgerða til að verjast aurskriðum fyrr en daginn eftir að fyrsta skriðan féll.

Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ekkert gæti réttlætt það að rússneska ríkið gerði engar öryggisráðstafanir í grennd við Tyrnauz í tengslum við þá hættu sem vofði yfir íbúum,

kærendum þar á meðal. Ennfremur komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að alvarlegir ágallar í stjórnsýslumeðferð hefðu hindrað framkvæmd þessara reglna um öryggisráðstafanir og átt þátt í dauða Vladimir Budayev og áverkum eiginkonu hans og áverkum Fatimu Atmurzayeva og fjölskyldu hennar. Rússneska ríkið brást þar af leiðandi þeirri skyldu sinni að koma á laggirnar laga- og stjórnsýsluskipulagi sem drægi úr áhrifum þeirrar hættu sem steðjaði að rétti borgaranna til lífs. Því hefði verið brotið gegn 2. gr. um rétt til lífs.

Síðara meginálítaefnið sneri að viðbrögðum réttarkerfisins við hamförunum.

Innan við viku eftir hamfarirnar hafði saksóknaraembætti ákveðið að sakamálarannsókn í tengslum við dauða Vladimir Budayev skyldi ekki fara fram. Rannsókn embættisins á dauða hans var takmörkuð við dánarorsök en ekki var farið ofan í þau álítaefni hvort yfirvöld bæru ábyrgð á dauða hans eða hefðu fylgt öryggisreglum. Þessi álítaefni komu heldur ekki til skoðunar í neinni annarri rannsókn. Í raun var ekki gripið til neinna aðgerða varðandi fjölda kvartana um óviðunandi viðhald á varnargarðinum né vegna þeirra mistaka yfirvalda að koma ekki upp viðvörunarkerfi.

Skaðabótakröfu kærenda var vísað frá rússneskum dómstólum vegna þess að þeim hafði ekki tekist að sýna fram á hvernig vanræksla ríkisins olli þeim tjóni umfram það sem orsakaðist af náttúruhamförunum. En þeirri spurningu var aðeins hægt að svara með flókinni sérfræðirannsókn og staðfestingu á staðreyndum sem aðeins yfirvöld höfðu aðgang að. Kærendur hefðu því þurft að leggja fram sönnunargögn sem þeim var ókleift. Rússneskir dómstólar nýttu ekki heldur möguleika sína til að sannreyna staðreyndir málsins. Þeir kölluðu ekki fyrir nein vitni né leituðu eftir sérfræðiáliti. Tregða rússneskra dómstóla til að sannreyna staðreyndir málsins var ekki réttlætanleg í ljósi þeirra sönnunargagna sem kærendur lögðu fram en á meðal þeirra var skýrsla sem gaf til kynna að vissir opinberir aðilar væru sömu skoðunar og kærendur.

Í ljósi þessa komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að álítaefnið um ábyrgð rússneskra yfirvalda á slysinu í Tyrnauz hefði aldrei verið rannsakað eða skoðað innan rússneska réttarkerfisins eða stjórnsýslunnar. Með þessu hefði verið brotið gegn 2. gr. sáttmálans um rétt til lífs.

Um 1. gr. 1. viðauka: Óljóst var talið að hvaða marki viðunandi viðhald á varnargarðinum hefði getað dregið úr afleiðingum af svona miklu aurflóði. Ekki var heldur sannað að viðvörunarkerfi hefði getað hindrað tjón á heimilum og eigum kærenda. Skemmdir vegna aurskriðanna var af þessum sökum ekki hægt að rekja, svo hafið væri yfir vafa, til vanrækslu rússneska ríkisins. Dómstóllinn taldi að gera yrði greinarmun á jákvæðum skyldum ríkisins samkvæmt 2. gr. sáttmálans og 1. gr. 1. viðauka, sérstaklega þegar um náttúruhamfarir væri að ræða. Ennfremur taldi dómstóllinn að ekki væri hægt að leggja skyldu ríkis til að bæta að fullu markaðsvirði eyðilagðra eigna að jöfnu við skyldu þess til að vernda eignir. Skoða þyrfti þær bætur sem voru veittar í ljósi allra ráðstafana sem yfirvöld hefðu gripið til, hve margslungin aðstaðan var, fjölda eigenda og efnahagslegra, félagslegra og mannúðlegra álítaefna sem tengdust aðstoð í kjölfar hamfaranna. Í því ljósi taldi dómstóllinn að bætur fyrir hús kærenda hefðu ekki verið í ósamræmi við það tjón sem þeir urðu fyrir. Þegar hafður væri í huga fjöldi fórnarlamba og umfang neyðaraðstoðarinnar voru efri mörk þeirra bóta sem voru greiddar, 13.200 rúblur, réttlætanlegar. Aðgangur að þeim bótum hefði verið beinn og sjálfvirkur og ekki hefði þurft að standa í erfiðum málaferlum til að nálgast þær né hefði þurft að sanna nákvæmt tjón. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að þau skilyrði sem giltu um bótagreiðslur til fórnarlamba aurskriðanna hefðu ekki lagt óeðlilega byrði á kærendur. Ekki hefði því verið brotið gegn 1. gr. 1. viðauka sáttmálans.

Um 13. gr.: Dómstóllinn taldi að engin sérstök álítaefni væru uppi samkvæmt 13. gr. sáttmálans í tengslum við 2. og 8. gr. Í ljósi niðurstöðu dómstólsins um 1. gr. 1. viðauka sáttmálans taldi dómstóllinn að synjun rússneska ríkisins á að veita frekari bætur væri ekki brot gegn 13. gr. Dómstóllinn sá engin önnur álitamál tengd einkamáli kærenda gegn rússneska ríkinu sem gætu talist brot gegn 13. gr. í tengslum við 1. gr. 1. viðauka.

Um 8. gr.: Dómstóllinn taldi ekki nauðsynlegt að skoða nein sérstök álítaefni í tengslum við 8. gr.

Með vísan í 41. gr. sáttmálans voru Khalimat Budayeva dæmdar 30.000 evrur í miskabætur, Fatimu Atmurzayeva dæmdar 15.000 evrur og aðrir kærendur fengu dæmdar 10.000 evrur hver.