

Fadeyeva gegn Rússlandi

Dómur frá 9. júní 2005

Mál nr. 55723/00

8. gr. Friðhelgi einkalífs

Mengun. Friðhelgi heimilis.

1. Málsatvik

Kærandi er rússneskur ríkisborgari, Fadeyeva, fædd 1949 og býr í Cherepovets, sem er miðstöð stálframleiðslu um 300 km norðaustur af Moskvu. Stálverksmiðjan Severstal var reist á tímum Sovétríkjanna og var í eigu málmvinnsluráðuneytis rússneska sambandslýðveldisins. Verksmiðjan var, og er enn, ein stærsta stálverksmiðja Rússlands og vinna um 60.000 manns í henni. Kærandi fluttist ásamt fjölskyldu sinni í íbúð um 450 metra frá verksmiðjunni árið 1982. Vegna hættu var á að mengun frá stálframleiðslunni kynni að verða of mikil, afmörkuðu stjórnvöld svæði í kringum verksmiðjuna, svokallað heilbrigðisöryggissvæði. Var þetta svæði fyrst afmarkað 1965 og náði þá yfir um 5.000 metra breitt belti í kringum verksmiðjuna. Var svæðið minnkað í 1.000 metra árið 1992. Kærandi hefur búið í íbúð á vegum félagsmálayfirvalda innan þessa svæðis frá árinu 1982.

Þrátt fyrir að markmið stjórnvalda hefði verið að skilja verksmiðjusvæðið frá íbúðabyggð bæjarins, bjuggu þúsundir íbúa á verksmiðjusvæðinu. Með fyrirskipun ráðherraráðs rússneska sambandslýðveldisins 10. september 1974 var málmvinnsluráðuneytinu gert að koma þeim íbúum sem bjuggu á tilteknum svæðum innan öryggissvæðisins fyrir annars staðar eigi síðar en árið 1977. Þetta gekki hins vegar ekki eftir. Árið 1990 gerði ríkisstjórn rússneska sambandslýðveldisins ráðstafanir til að bæta ástand umhverfismála í Cherepovets. Ljóst var að eiturefnamengun þar var margfalt hærri en lög heimiluðu. Þá var tíðni sjúkdóma meðal íbúa svæðisins hærri en almennt gerðist. Árið 1993 keypti fyrirtækið Severstal Plc. verksmiðjuna og samhliða því færðust íbúðir sem höfðu verið í eigu verksmiðjunnar og staðsettar voru innan öryggissvæðisins undir eignarhald bæjarins. Ríkisstjórnin setti fram nokkrar áætlanir um hvernig bæta mætti ástand mála í Cherepovets og færa til íbúðarbyggðina sem innan öryggissvæðisins var. Samkvæmt núgildandi áætlun skal útblástur frá verksmiðjunni ná öryggislágmarki á árunum 2010-2015. Samkvæmt bréfi borgarstjóra Cherepovets frá 3. júní 2004 stafa um 95% hættulegra iðnaðargufa í lofti bæjarins frá verksmiðjunni. Í skýrslu ríkisstjórnarinnar um umhverfismál frá 1999 kom fram að verksmiðjan veldur mestri loftmengun allra málmverksmiðja í Rússlandi. Mengun innan öryggissvæðisins er reglulega mæld af hinu opinbera. Kærandi hélt því fram að árin 1990-1999 hefði meðalsamsöfnun tiltekinna efna og ryks verið mun hærri en hámarksviðmiðanir heimiluðu. Loftmengun 1997-2001 var flokkuð sem mikil eða mjög mikil. Var sérstaklega mikil samsöfnun hættulegra efna.

Árið 1995 höfðuðu kærandi, og aðrir íbúar sem bjuggu innan öryggissvæðisins, mál gegn verksmiðjunni og bæjaryfirvöldum þar sem þess var krafist að íbúðarbyggð innan svæðisins yrði flutt á öruggari stað. Þann 17. apríl 1996 komst dómstóll að þeirri niðurstöðu að samkvæmt rússneskum lögum ætti kærandi rétt á því að bæjaryfirvöld útveguðu henni aðra íbúð á kostnað þeirra. Hins vegar mælti dómurinn ekki sérstaklega fyrir um að íbúðarbyggð yrði færð en mælti fyrir um að kærandi skyldi sett á forgangsbiðlista eftir nýrri íbúð. Þann 10. febrúar 1997 var málsmeðferð til þess að fullnægja dóminum hætt þar sem enginn slíkur forgangslisti var til. Var kærandi þá sett á almenndan biðlista og var hún númer 6.820 í röðinni á þeim lista.

Árið 1999 stefndi kærandi bæjaryfirvöldum og gerði þá kröfu að henni yrði látin í té ný íbúð í samræmi við dóminn frá 17. apríl 1996. Dómstóll vísaði kröfu hennar frá þar sem enginn forgangsbiðlisti væri til og engar félagsíbúðir tiltækar. Taldi dómstóllinn fullnægjandi að sa kærandi hefði verið sett á biðlista.

Árið 2002 var kærandi greind með taugasjúkdóma sem meðal annars voru raktir til eiturefnamengunar innan öryggissvæðisins.

2. Meðferð málsins hjá Mannréttindadómstólnum

Kæran

Kærandi hélt því aðallega fram að starfræksla stálverksmiðju í nálægð við heimili hennar stofnaði heilsu hennar og velferð í hættu. Taldi hún þetta brjóta gegn 8. gr. þar sem ríkið hefði brugðist þeirri skyldu sinni að vernda heimili hennar og einkalíf.

Niðurstaða

Aðilar málsins voru sammála um að iðnaðarmengun væri á því svæði þar sem kærandi býr. Þá var ekki deilt um að meginorsök mengunarinnar væri stálverksmiðjan. Hins vegar var deilt um það hversu mikil áhrif starfsemi verksmiðjunnar og mengun frá henni hefðu á kæranda. Hélt rússneska ríkið því fram að áhrifin væru ekki það mikil að 8. gr. ætti við um aðstæður hennar. Dómstóllinn tók því til skoðunar hvort ágreiningurinn félli undir ákvæðið. Dómstóllinn tók fram að í kærnum sem áður hefðu verið lagðar fyrir hann vegna álítaefna tengdum umhverfismálum hefði 8. gr. verið talin eiga við í nokkrum tilvikum. Til þess að 8. gr. gæti átt við í máli kæranda þyrftu réttindi hennar samkvæmt greininni að hafa orðið fyrir beinum áhrifum af því umhverfistjóni sem verksmiðjan hefði valdið. Dómstóllinn vísaði til fordæma sinna um að áhrif mengunar í umhverfi þyrftu að vera yfir tilteknu lágmarki til að 8. gr. ætti við. Mat á þessu lágmarki færi eftir atvikum máls hverju sinni, svo sem styrkleika, tímalengd og líkamlegum eða andlegum áhrifum mengunar. Þá þyrfti einnig að taka tillit til annarra almennra umhverfisáhættuþátta. Væru réttindi skv. 8. gr. ekki brotin ef mengun væri lítilvæg í samanburði við aðra áhættuþætti á sama svæði. Þannig þyrfti kærandi að sýna í fyrsta lagi fram á raunverulega skerðingu á réttindum hennar sem nytu verndar 8. gr. og í öðru lagi að áhrifin færu yfir tiltekið lágmark.

Ljóst var að heilsu kæranda hafði hrakað vegna nálægðar íbúðar hennar við verksmiðjuna. Dómstóllinn benti á að Mannréttindasáttmálinn tók gildi í Rússlandi árið 1998. Væri því aðeins unnt að taka til skoðunar tímabilið eftir það, þegar eðli og umfang þeirrar takmörkunar sem kærandi hélt fram væri metið. Af gögnum ríkisstjórnarinnar hvað varðaði árin 1999-2003 var ljóst að um langt skeið hafði samþjöppun margvíslegra eiturefna í andrúmslofti nálægt íbúð kæranda farið langt fram úr gildandi hámarksviðmiðunum samkvæmt rússneskum lögum. Af þeim sökum hafði mengun þar í för með sér hættu fyrir heilsu og velferð íbúa. Dómstóllinn taldi ennfremur líklegt að tiltæk gögn gæfu ekki rétta mynd af ástandinu, og að það kynni að hafa verið mun verra. Þá hafði ríkisstjórnin nokkrum sinnum opinberlega viðurkennt að tíðni sjúkdóma í Cherepovets væri hærri en almennt gerðist vegna áhrifa af mengun frá verksmiðjunni.

Dómstóllinn tók einnig fram að innlendir dómstólar hefðu viðurkennt rétt kæranda til að fá sér afhent annað íbúðarhúsnæði. Þar að auki hafði rússnesk löggjöf skilgreint það svæði sem kærandi bjó innan sem óhæft til íbúðarbyggðar. Dómstóllinn taldi ljóst að þar sem mengun færi fram úr lögbundnum hámarksviðmiðunum væri hún sérstaklega hættuleg heilsu og velferð. Hér væri þó um að ræða alhæfingu sem gæti ekki verið talin eiga við í hverju einstöku tilviki. Þannig væri hugsanlegt, þrátt fyrir mikla mengun og neikvæð áhrif hennar á íbúðarbyggð svæðisins í heild, að kærandi hefði ekki beðið sérstakt tjón af búsetu sinni á svæðinu. Hún þyrfti því að sýna fram á það. Í tilviki kæranda lágu fyrir óbein gögn og ályktanir sem leiddu til þess að ætla mætti að heilsu hennar hefði hrakað vegna langvarandi snertingar við iðnaðargufur frá Severstal stálverksmiðjunni. Þótt miðað væri við að mengunin hefði ekki valdið kæranda mælanlegu tjóni var óhjákvæmilegt að líta svo á að mengunin hefði gert kæranda varnarlausari gegn hættulegum sjúkdómum. Þá gat ekki leikið vafi á því að útblástur frá verksmiðjunni hafði haft veruleg áhrif til verri vegar á heimilislíf hennar. Með vísan til þessa féllst dómstóllinn á að skaði á heilsu og velferð kæranda væri í þeim mæli að hann félli undir vernd og gildissvið 8. gr.

Dómstóllinn tók fram að á þeim tíma sem væri til skoðunar (eftir 1998) var verksmiðjan hvorki í eigu né undir yfirráðum rússneska ríkisins. Þannig féllst dómstóllinn ekki á að ríkið hefði með beinum hætti takmarkað rétt kæranda skv. 8. gr. Hins vegar gæti brot ríkis á þeim rétti sem felst í greininni stafað af vanrækslu á að gera ráðstafanir gagnvart fyrirtækjum, m.a. með lagasetningu. Þannig varðaði málið skyldu ríkisins til að grípa til aðgerða til að tryggja rétt kæranda skv. 8. gr. Taldi dómstóllinn stjórnvöld í málinu hafa verið í aðstöðu til að meta þá hættu sem stafaði af menguninni og hafi þau getað gripið til aðgerða til að koma í veg fyrir eða takmarka hana.

Dómstóllinn rakti að réttlæting rússnesku ríkisstjórnarinnar fyrir neitun um að flytja íbúðarsvæðið hafi verið réttur annarra íbúa Cherepovets til húsnæðis á vegum stjórnvalda samkvæmt rússneskum lögum. Þar sem staðbundin stjórnvöld hefðu aðeins takmörkuð fjárráð til bygginga nýrra félagsíbúða hefði forgangur kæranda til að fá nýja íbúð brotið gegn rétti annarra á biðlistanum. Ennfremur vísaði ríkið til efnahags svæðisins og ríkisins. Dómstóllinn féllst á að áframhaldandi starfsemi verksmiðjunnar í þessu máli væri mikilvæg fyrir efnahag svæðisins og að rekstur hennar þjónaði að því leyti lögmætu markmiði, sbr. 2. mgr. 8. gr. Dómstóllinn benti á að ríki hefði svigrúm til mats þegar nauðsyn takmörkunar væri metin, enda væru í betri aðstöðu til að meta hana en alþjóðlegur dómstóll. Réttlæting ríkja á nauðsyn skerðingar væri hins vegar endurskoðuð af dómstólum.

Þær afleiðingar sem Severstal-verksmiðjan hafði á umhverfi sitt voru í ósamræmi við kröfur sem giltu samkvæmt lögum og umhverfis- og heilsustöðlum og rússneska ríkið hafði sett. Ríkið hafði afmarkað tiltekið svæði þar sem heimilt var að mengun færi fram úr lögbundnum mörkum. Með tilliti til þessara innlendu öryggisstaðla ætti starfræksla verksmiðjunnar aðeins að vera heimiluð, á tilteknu svæði, ef íbúðarbyggð væri afmörkuð utan hættusvæðis. Sýnt var fram á að á síðustu 20 árum hefði verið dregið úr mengun á svæðinu og hefði þannig dregið úr neikvæðum áhrifum verksmiðjunnar á íbúðarbyggð. Frá 1998 hafði magn eiturefna hins vegar farið fram úr öryggisviðmiðunum. Innan þessa öryggissvæðis hafði rússneska ríkið bannað byggingu nýrra íbúða. Í niðurstöðu dómstóla var verksmiðjan ekki talin bera ábyrgð á því að útvega kæranda nýtt húsnæði. Dómarnir fólu aðeins í sér þann rétt að kærandi yrði sett á biðlista. Frá því að kærandi var sett á biðlista hafði staða hennar ekki breyst og engin von á því að það gerðist. Úrræðin sem dómstólar höfðu veitt kæranda voru því ekki til þess fallin að veita henni raunhæfan möguleika á að fá húsnæði þar sem mengunarinnar gætti ekki. Að auki, þrátt fyrir að hin mengandi verksmiðja starfaði í andstöðu við innlenda umhverfisstaðla, lágu engar upplýsingar fyrir um að ríkið hefði staðið fyrir eða innleitt raunhæf úrræði til að tryggja hagsmunum þeirra íbúa svæðisins sem voru undir áhrifum af menguninni, eða dregið úr menguninni til samræmis við innlenda öryggisstaðla.

Það var niðurstaða dómstólsins að þrátt fyrir að ríki hefðu rúmt svigrúm til mats á nauðsyn takmörkunar skv. 2. mgr. 8. gr. hefði það í máli kæranda ekki gætt að meðalhófi á milli hagsmuna samfélagsins og réttar kæranda til friðhelgi heimilis og einkalífs. Var því niðurstaða dómstólsins að ríkið hefði brotið gegn skyldum sínum skv. 8. gr.

Dómstóllinn dæmdi kæranda 6.000 evrur í miskabætur og 6.500 evrur í málskostnað og útgjöld, sbr. 41. gr. Auk þess voru henni dæmd 5.540 sterlingspund vegna málskostnaðar og útgjalda.

Einn dómari skilaði séráliti.