

BALMER-SCHAFROTH in DRUGI v. ŠVICA

(Eur. Court H.R., 26. 8. 1997, Reports 1997-IV)

[...]

7. Vlagatelji pritožbe živijo v vaseh [...] znotraj kontaminacijske cone št. 1, v radiju med štirimi in petimi kilometri od jedrske elektrarne v Mühlbergu v Bernskem kantonu. [...]

8. 9. novembra 1990 je družba Bernische Kraftwerke AG, ki je upravljala z elektrarno, švicarskemu Zveznemu svetu (vladi) podala vlogo za podaljšanje obratovalnega dovoljenja za nedoločen čas in za povečanje proizvodnje za 10%. [...]

9. Na Zvezni urad za energetiko je prispelo več kot 28.000 ugovorov. [...]

V svojem ugovoru z dne 4. marca 1991, ki so mu priložili več strokovnih mnenj, so vlagatelji pritožbe od Zveznega sveta zahtevali, naj zavrne razširitev obratovalnega dovoljenja ter odredi takojšnje in trajno zaprtje jedrske elektrarne. [...] Glede na dejstvo, da naj bi po veljavnem pravu Zvezni svet vlogo za obratovalno dovoljenje obravnaval kot prva in zadnja instanca, so poudarili, da se utegnejo na njegovo odločitev odzvati z vlogo na podlagi 1. odstavka 6. člena Konvencije, saj naj bi odločitev prizadevala njihove civilne pravice.

[...]

11. 14. decembra 1992 je Zvezni svet kot neutemeljene zavrnil vse ugovore in po pregledu vseh predpisanih jamstev odobril obratovalno dovoljenje do 31. decembra 2002 ter dal pooblastilo za 10% povečanje proizvodnje. [...]

Ker je bil ugovor utemeljen na pravici do življenja, zaščiteni z Ustavo, se je Zvezni svet osredotočil na prakso Zveznega sodišča, po kateri je omenjeno pravico mogoče prekršiti le namerno.

[...]

20. V svoji vlogi Komisiji z dne 14. junija 1993 [...] so vlagatelji pritožbe trdili, da je prišlo do kršitve 1. odstavka 6. člena Konvencije, saj v smislu tega predpisa niso imeli dostopa do „sodišča“, postopek pred Zveznim svetom pa ni bil pošten. [...]

21. Komisija je 18. oktobra 1995 vlogo sprejela. V svojem poročilu je izrazila mnenje, da je prišlo do kršitve 1. odstavka 6. člena (šestnajst glasov proti dvanajstim).

[...]

24. V svojem prvem predhodnem ugovoru je vlada trdila, da vlagatelji pritožbe niso bili žrtve, saj naj bi bile posledice zatrjevane kršitve preveč oddaljene, da bi jih lahko neposredno in osebno prizadele.

[...]

26. Glede na prakso tega sodišča je „žrtev“ v smislu 25. člena oseba, ki je neposredno prizadeta z obravnavano storitvijo ali opustitvijo, pri čemer je obstoj kršitve Konvencije mogoč tudi ob odsotnosti predpostavk 50. člena (med drugim glej Amuur v. Francija 25. 6. 1996).

V pričujočem primeru je Zvezni svet dovolil ugovore vlagateljev pritožbe, zaradi česar jih lahko obravnavamo kot žrtve. Zato moramo prvi predhodni ugovor zavrniti.

[...]

28. Vlada je podala predhodni ugovor, da domača pravna sredstva niso bila izčrpana. Vlagatelji pritožbe se niso uporabili določenih sredstev, s katerimi bi dosegli, da bi o njihovih pritožbah v skladu s 1. odstavkom 6. člena odločalo sodišče.

29. Glede na svojo odločitev o uporabljivosti 1. odstavka 6. člena (glej 40. odstavek) se Sodišču ne zdi potrebno odločati o tem vprašanju.

30. Vlada je trdila, da 1. odstavek 6. člena v pričujočem primeru ni uporaben. Glede na to da so se vlagatelji pritožili zaradi nevarnosti za njihovo telesno celovitost, očitno ni šlo za „civilne pravice in obveznosti“ v smislu Konvencije.

31. Vlagatelji pritožbe so izrazili mnenje, da so bili v postopku pred Zveznim svetom stranke in so kot taki uživali enake pravice kot Bernische Kraftwerke AG. Sporni predmet v postopku so bile ekonomske pravice družbe, zaradi česar je postopek nedvomno sodil v doseg 1. odstavka 6. člena.

32. Po praksi tega Sodišča je za uporabo „civilnega“ dela 1. odstavka 6. člena potreben „spor“ glede „pravice“, ki mora biti vsaj na spornih temeljih priznana po domačem pravu. Spor mora biti pristen in resen, lahko se nanaša na dejanski obstoj pravice, na njen obseg ali način uveljavljanja. Izid postopka mora biti neposredno odločilen za sporno pravico. Sodišče je dosledno menilo, da zgolj medla povezava ali oddaljene posledice ne zadostujejo za nastop 1. odstavka 6. člena (glej sodbe Le Compte, Van Leuven in De Meyere v. Belgija, 23. 6. 1981; Fayed v. Združeno Kraljestvo, 21. 9. 1994; Masson in Van Zon v. Nizozemska 28. 9. 1995).

33. Sodišče najprej opaza, da ugovor z dne 4. marca 1991 kaže na to, da so vlagatelji pritožbe nasprotovali vlogi za razširitev obratovalnega dovoljenja zaradi tveganja, ki naj bi ga po njihovem mnenju taka razširitev predstavljala za življenje in zdravje okoliške populacije, ki so ji tudi sami

pripadali. V nobeni fazi postopka niso trdili, da so utrpeli kakršnokoli škodo, gospodarsko ali drugačno, zaradi katere bi nameravali zahtevati odškodnino. Pravica, na katero so se vlagatelji pritožbe sklicevali pred Zveznim svetom, je bila pravica do primerne zaščite njihove telesne celovitosti pred tveganjem, ki ga predstavlja uporaba jedrske energije.

34. Sodišče meni, da švicarsko pravo to pravico priznava. [...]

[...]

37. Sodišče opaža, da je bil ugovor z dne 4. marca 1991 naperjen zoper vlogo za razširitev obratovalnega dovoljenja za elektrarno v Mühlebergu. Vendar pa je Vlada namignila, da je morala biti nujno sprejeta odločitev utemeljena na zelo kompleksnih tehničnih podatkih. To dejstvo pa še ne pomeni, da se 6. člena v pričujočem primeru ne bi moglo uporabiti. Edini namen podatkov je bil, da Zveznemu svetu omogoči, da preveri, ali so izpolnjeni z zakonom določeni pogoji za razširitev dovoljenja.

To je tudi način, po katerem je deloval Zvezni svet. [...] V svoji odločitvi z dne 14. decembra 1992 je povzel dejavnike, ki bi opravičevali zavrnitev ali odobritev obratovalnega dovoljenja, povedal je, da bo pretehtal ugovore, vključno z zahtevami v njih, in ugotovil, ali so podani materialni pogoji za odobritev razširitve obratovanja. Ker je Zvezni svet preverjal, ali je zadoščeno zakonskim pogojem, je bila njegova odločitev bolj sorodna sodnemu aktu kot pa splošni politični odločitvi. [...]

38. Še več, v luči zgornjih razmišljanj in dejstva, da je Zvezni svet dovolil ugovore, ni dvoma o tem, da je šlo za pristen in resen spor.

39. Zato je potrebno ugotoviti še, ali je bil izid postopka neposredno odločilen za pravico, ki so jo zatrjevali vlagatelji pritožbe, in še posebej, ali je bila zveza med odločitvijo Zveznega sveta in pravico vlagateljev pritožbe do primerne zaščite njihove telesne celovitosti dovolj tesna, da je v igro pripeljala 1. odstavek 6. člena, in da ni bila preveč medla ali oddaljena.

40. Ponavljamo, da so vlagatelji pritožbe Zvezni svet zaprosili, naj zavrne razširitev obratovalnega dovoljenja. [...] Vlagatelji pritožbe niso vzpostavili neposredne zveze med obratovalnimi pogoji elektrarne, ki so jih spodbijali, in njihovo pravico do zaščite lastne telesne integritete. Ni jim uspelo pokazati, da jih obratovanje elektrarne v Mühlebergu osebno izpostavlja nevarnosti, ki ni le resna, temveč tudi specifična, predvsem pa neizbežna. V odsotnosti take ugotovitve so ostali domnevni učinki ukrepov Zveznega sveta na prebivalstvo hipotetični. Tako ni bilo moč najti niti nevarnosti, niti sredstev za njeno odpravljanje, ki bi bila dovolj verjetna, da bi v smislu dosedanje prakse Sodišča naredila izid postopka odločilen za pravico, na katero so se sklicevali vlagatelji pritožbe. Po mnenju Sodišča je bila povezava med odločitvijo Zveznega sveta in pravico vlagateljev pritožbe preveč medla in oddaljena.

Odklonilno ločeno mnenje sodnika Pettitija, ki se mu pridružujejo sodniki Gölcüklü, Walsh, Russo, Valticos, Lopes Rocha in Jambrek

V prid mnenju, da je bil 6. člen Konvencije uporabljiv in da gre v luči ustaljene prakse Sodišča za jasno kršitev 6. člena, sem glasoval z manjšino.

Sodišče je vedno trdilo, da so v primerih, ko gre za spor o pravicah oseb, ki potrebujejo zaščito pred nevarnostjo ali škodo, žrtve ali potencialne žrtve upravičene do učinkovitega pravnega sredstva pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem. [...]

Ni bilo sporno, da je Zvezni svet del izvršilne oblasti, ne pa sodišče, toda celo Zveznemu svetu se povezava ni zdela preveč medla.

Ni bilo sporno, da so vlagatelji pritožbe v svojem opozorilu nakazali nevarnost, ki bi lahko pomenila premoženjsko ali nepremoženjsko škodo. [...]

Vlagatelji niti niso imeli priložnosti, da bi pred sodiščem pokazali, za kako hudo nevarnost gre in kako veliko je za njih tveganje, ki sledi iz nje.

Za uporabljivost 6. člena vlagatelju pritožbe ni potrebno že na začetku dokazati, da obstaja tveganje ali kakšne so posledice. Zadostuje, da je spor pristen in resen ter da obstaja verjetnost tveganja in škode. Za ugotovitev kršitve utegne zadostovati, da obstaja dokaz o povezavi in potencialni nevarnosti (glede vprašanja, kdo je potencialna žrtev glej *Klass in drugi v. Nemčija* 6. 9. 1978). Glede uporabljivosti [6. člena] ter obstoj učinkovitega in dostopnega pravnega sredstva je bilo Sodišče v tej točki vedno neomajno, celo v sporih, ki so zadevali manj pomembne interese, da bi omogočilo revizijo odločitev s strani neodvisnega in nepristranskega sodišča, ki bi zadostilo zahtevam 6. člena. Ljudje so upravičeni do primerne sodne presoje.

Večina ni postavila razlike med prerogativnim aktom (tega termina ni uporabila eksplicitno, temveč zgolj implicitno), ki ga predstavlja izvirna politična odločitev o uporabi jedrske energije, in odločitvami, povezanimi z dovoljenji, pogodbami o javnih pooblastilih in specifikacijah, glede katerih država ni suverena in ki zato ne morejo ubežati sodnemu nadzoru.

[...]

Ne morem soglašati z mnenjem večine, da je bila odločitev Zveznega sveta „bolj sorodna sodnemu aktu kot pa splošni politični odločitvi“. Po svoji naravi Zvezni svet ni sodni organ v smislu Konvencije.

Ocena Sodišča o medli povezavi in odsotnosti neizbežne nevarnosti je po mojem mnenju neutemeljena. Ali mora biti okoliško prebivalstvo najprej izpostavljeno sevanju, preden bo upravičeno do pravnega sredstva?

[...]

Odločitev, da je bil 6. člen uporabljiv in da je bil prekršen, bi bila po mojem mnenju vedno bolj potrebna, saj evropsko primerjalno pravo kaže, da pravni sistemi držav članic kot so Belgija, Francija, Italija, Španija, Avstrija in Nemčija vsebujejo celo vrsto revizijskih mehanizmov za primere tovrstnih sporov.

V nekaterih primerih so običajne vloge ali upravno-pravne vloge do vrhovnega upravnega sodišča dosegle celo zaprtje elektrarn (Avstrija) ali zavrnitev dovoljenj za njihovo ponovno odprtje (Francija, Superphénix).

Lahko bi rekli, da so pravni sistemi evropskih držav uvedli „standard“ sodnega varstva na zelo visoki ravni in da „standard“ zaščite po Evropski konvenciji o človekovih pravicah ne sme biti nižji.

[...]

Odklonilno ločeno mnenje sodnika Foighla

[...]

Čeprav 6. člen ni uporabljiv pri vprašanjih, ki sodijo na področje suverene vladne prerogative, niti v Konvenciji niti v praksi Sodišča ne najdemo ničesar, kar bi izključevalo sodno presojo pri vprašanjih, ali je vlada zadostila pogojem in obveznostim, ki jih predpisuje zakon.

Vlagatelj pritožbe so svojo zahtevo glede pravice do sodne presoje skrbno omejili prav na ta vprašanja. Ker jim je bila pravica do revizije zanikana, ugotavljam, da je bil 6. člen prekršen.