

**Śmierć pod gruzami budynków, które zawaliły się podczas trzęsienia ziemi 17 sierpnia 1999r. w mieście Çınarcık i brak odpowiednio sprawnego postępowania w celu ustalenia odpowiedzialnych i okoliczności katastrofy**

**Özel i inni przeciwko Turcji (wyrok – 17 listopada 2015 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 14350/05, 15245/05 i 16051/05)**

*Sprawa dotyczyła śmierci bliskich skarżących, którzy zginęli pod gruzami domów mieszkalnych, które zawaliły się w Çınarcık podczas trzęsienia ziemi 17 sierpnia 1999 r., jednego z najtragiczniejszych w Turcji. Na mapie regionów sejsmicznych Çınarcık znajduje się w regionie uznanym za „strefę poważnego ryzyka”. Wchodziła w grę odpowiedzialność spółki V.G. Arsa Ofisi w szczególności z powodu zastosowania przy budowie niewłaściwych materiałów. Przeciwko kilku osobom z tej spółki zostało wszczęte śledztwo. Bliscy ofiar zgłosili się jako oskarżyciele posiłkowi. W rezultacie postępowania karnego dwaj oskarżeni zostali skazani a wobec pozostałych sprawa została umorzona z powodu przedawnienia. Z braku wymaganego zezwolenia administracyjnego nie zostało wszczęte śledztwo karne przeciwko urzędnikom, którzy mogli być odpowiedzialni w związku z zawaleniem się budynków. W latach 1999 i 2000, kilkoro ze skarżących wniosło pozwy cywilne do sądu w Yalova o odszkodowanie. Postępowania zakończyły się w latach 2009 - 2011.*

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 2 Konwencji, skarżący zarzucili w szczególności, że doszło do zamachu na prawo do życia ich bliskich. Podnieśli również zarzuty braku rzetelności postępowania karnego, jego nadmiernej długości i braku skutecznych środków odwoławczych (art. 6 i 13 Konwencji), a także naruszenia prawa własności (art. 1 Protokołu nr 1).

Trybunał przypominał, że art. 2 wymaga nie tylko, aby państwo powstrzymało się przed umyślnym spowodowaniem śmierci, ale również, aby podjęło wszelkie środki konieczne dla ochrony życia osób pozostających pod jego jurysdykcją. Przypominał, że obowiązek ten należy interpretować jako odnoszący się do wszelkiej działalności, publicznej albo innej, mogącej zagrazać prawu do życia, a także do katastrof naturalnych.

W związku z zagrożeniami naturalnymi zakres obowiązków państwa zależy od ich źródła i stopnia, w jakim można je było ograniczyć. Trybunał wyraźnie potwierdził, że obowiązki takie istnieją w razie zagrożeń bezpośrednich i wyraźnie możliwych do ustalenia, w szczególności powtarzających się klęsk żywiołowych w regionach zaludnionych. W rezultacie, w przypadkach katastrof naturalnych mających poważne reperkusje dla życia ludzkiego ma zastosowanie art. 2 Konwencji i wynikająca z niego odpowiedzialność państwa. W tym przypadku zarzuty skarżących należało zbadać na podstawie art. 2 Konwencji, w jego części materialnej i proceduralnej.

Trybunał uważał, że zarzuty skarżących wymagały wypowiedzenia się prezeń przede wszystkim na temat obowiązku zapobiegania katastrofom i ochrony przed nimi ludności. Trybunał zbadał następnie zarzut braku ścigania ludzi uczestniczących w pracach budowlanych oraz sposobu prowadzenia wszczętego postępowania karnego.

Trzęsienia ziemi są zdarzeniami, na które państwa nie mają wpływu. W związku z nimi zapobieganie może polegać wyłącznie na podejmowaniu działań mających zredukować ich skutki, aby ograniczyć maksymalnie wymiar katastrofy. Obowiązek zapobiegania oznacza w takich przypadkach istotnie podjęcie działań wzmacniających zdolność państwa stawiania czoła tego typu zjawiskom naturalnym gwałtownym i nieoczekiwanym, w tym trzęsieniom ziemi.

Zapobieganie obejmuje w szczególności planowanie przestrzenne i kontrolę urbanizacji. W tym przypadku władze doskonale wiedziały o ryzyku trzęsienia ziemi, na jakie był narażony region kłęski. Plany zagospodarowania uwzględniały tę informację, a strefa występowania trzęsień ziemi została zakwalifikowana jako «strefa katastrof». Wydawanie zezwoleń na budowę w tej strefie było poddane szczególnym warunkom, i w rezultacie każda budowa musiała spełniać specyficzne normy budowlane. Władze lokalne miały obowiązek regulacji w tym zakresie przez wydawanie zezwoleń budowlanych i w rezultacie odgrywały rolę pierwszoplanową. Były bowiem w pierwszej kolejności odpowiedzialne za zapobieganie zagrożeniom.

W okolicznościach tej sprawy Trybunał zauważył, że trzęsienie ziemi miało katastrofalne skutki dla życia ludzkiego z powodu zawalenia się wielu budynków, które nie odpowiadały obowiązującym w tej strefie normom bezpieczeństwa i przepisom budowlanym. W związku z tym Trybunał stwierdził, biorąc pod uwagę ustalenia dokonane w trakcie postępowań przed organami krajowymi zobowiązanymi do przeprowadzenia właściwych dochodzeń, że władze lokalne, które miały kontrolować i nadzorować budowy w tej strefie, nie wypełniły swoich obowiązków w tej materii.

Trybunał stwierdził, że jeszcze przed trzęsieniem ziemi, zostało wszczęte śledztwo przeciwko merowi Çınarcık i dyrektorowi ds. technicznych gminy z powodu zmian wprowadzonych w planach urbanistycznych bez poszanowania wymaganych procedur. W rezultacie zostali oni skazani. Odpowiedzialność władz publicznych za zawalenie się budynków znajdujących się w strefie trzęsienia ziemi została potwierdzona opiniami biegłych i przez komisję parlamentarną. Decyzja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o wyrażeniu zgody na śledztwo wobec wchodzących w grę funkcjonariuszy publicznych została uchylona przez Radę Stanu 4 października 2000r. Wniosek o uchylenie tego orzeczenia i wszczęcie postępowania przeciwko funkcjonariuszom, złożony przez panią Akan i pana Özela, został oddalony 14 stycznia 2003r.

Nawet, gdyby uwzględnić tę procedurę, jeśli chodzi o wymagania art. 2 Konwencji, należało zauważyć, że skargi zostały wniesione 16, 22 i 25 kwietnia 2005 r., a więc po upływie ponad sześciu miesiącach od wydania wszystkich wchodzących tu w grę decyzji i orzeczeń. Komisja Okręgowa ds. Praw człowieka 6 kwietnia 2004 r. wyraźnie poinformowała panią Akan i pana Özela o możliwości wystąpienia do Trybunału ze zarzutami w tej sprawie. Uczynili to jednak dopiero 16 kwietnia 2005 r.

Rząd w swoich uwagach nie zgłosił żadnego zastrzeżenia, że skarga powinna być odrzucona z powodu niezachowania terminu 6 miesięcy. Trybunał przypomniał jednak, że zasada 6 miesięcy jest zasadą porządku publicznego i w rezultacie jest właściwy do stosowania jej z urzędu, nawet, gdyby rząd się na nią nie powołał (Paçacı et autres c. Turquie, no 3064/07, §

71, 8 novembre 2011). W rezultacie, ta część skargi musiała być odrzucona jako złożona po terminie.

Pozostała więc wyłącznie kwestia aspektu proceduralnego art. 2 Konwencji.

Trybunał przypomniał, że z art. 2 nie wynika w żaden sposób prawo skarżącego do domagania się ścigania lub skazania osób trzecich ani obowiązek rezultatu, z którego miałyby wynikać, że każde śledztwo powinno doprowadzić do skazania albo wręcz wymierzenia określonej kary. Przeciwnie, sądy nigdy nie powinny robić wrażenia, że są gotowe pozostawić bez kary nieusprawiedliwione zamachy na prawo do życia. Jest to nieodzowne dla zachowania zaufania obywateli i zapewnienia poszanowania rządów prawa oraz zapobieżenia wszelkim przejawom tolerancji dla działań nielegalnych lub zmywy przy ich podejmowaniu.

Trybunał podkreślił m.in., że art. 2 nakłada na władze obowiązek urzędowego śledztwa w związku z działalnością niebezpieczną, jeśli w związku z nią doszło do śmierci człowieka w rezultacie zdarzeń mieszczących się w sferze odpowiedzialności władz publicznych. Często jako jedyne posiadają one wystarczającą i konieczną wiedzę umożliwiającą identyfikację i ustalenie istnienia skomplikowanych zjawisk mogących stanowić źródło takich zdarzeń. Istotnym celem śledztwa musi być zapewnienie skutecznego wprowadzenia w życie przepisów chroniących prawo do życia, a gdy wchodzi w grę zachowanie funkcjonariuszy lub organów państwa, pociągnięcia ich do odpowiedzialności za przypadki śmierci, do jakich doszło w ramach ich odpowiedzialności.

Zasady obowiązujące w sferze reakcji sądowych na wypadki wskutek działalności niebezpiecznej mają zastosowanie również do katastrof naturalnych. W razie śmierci człowieka wynikającej ze zdarzeń, w związku z którymi wchodzi w grę odpowiedzialność państwa ze względu na jego obowiązek prewencyjnych działań pozytywnych, system sądowy wymagany w art.2 Konwencji powinien obejmować mechanizm urzędowego śledztwa, niezależnego i bezstronnego, odpowiadającego określonym kryteriom skuteczności, którego charakter pozwala zapewnić reakcję karną w stopniu uzasadnionym jego wynikami. Właściwe władze powinny wykazać się starannością i przykładową szybkością podejmując z urzędu właściwe śledztwo, z jednej strony w celu ustalenia okoliczności zamachu, jak również nieprawidłowości przy wprowadzaniu w życie regulacji administracyjnych a z drugiej – ustalenia osób zaangażowanych w wydarzenia, niezależnie od tego w jaki sposób, funkcjonariuszy lub organów państwa.

Wymagania art. 2 Konwencji wykraczają poza stadium urzędowego śledztwa, jeśli w danym przypadku toczyło się ono przed organami krajowymi: całość postępowania, w tym faza wyrokowania, powinna być zgodna z wymaganiami obowiązku prawnej ochrony życia.

Trybunał przypomniał, że obowiązek proceduralny na podstawie art. 2 Konwencji jest niezależny w tym sensie, że nie jest zależy od tego, czy państwo zostanie w efekcie uznane za odpowiedzialne za śmierć zainteresowanych. Tak więc, wynikający z art. 2 obowiązek proceduralny przeprowadzenia skutecznego śledztwa stał się odrębny i niezależny.

W tym przypadku ściganie karne zostało wszczęte przeciwko deweloperom odpowiedzialnym za inwestycje i osobom prywatnym bezpośrednio zaangażowanym w budowę. Stwierdził m.in.

że śledztwa te dotyczyły śmierci 195 osób. Sprawy te, rozpatrywane najpierw osobno, były następnie łączone a potem znów rozdzielane. Różne postępowania wchodzące w grę wynikały jednak z tych samych faktów, a więc wchodziła w istocie w grę ocena tego samego śledztwa.

Skarżący brali udział w prowadzonym w ten sposób postępowaniu karnym. Rozpoczęte 14 września 1999 r., postępowanie karne przeciwko pięciu oskarżonym zakończyło się 15 grudnia 2011 r., a więc po ponad dwunastu latach. W rezultacie wyłącznie dwie osoby zostały skazane, z których jedna skorzystała z częściowego umorzenia ścigania z powodu przedawnienia. Dwóch oskarżonych nie udało się odnaleźć przez wiele lat. Ściganie karne przeciwko trzem oskarżonym zostało umorzone z powodu przedawnienia.

Trybunał przypominał, że zwykły upływ czasu może utrudnić śledztwo a także ostatecznie osłabić szanse jego powodzenia. Podkreślił m.in., że upływ czasu zmniejsza nieuchronnie ilość i jakość dostępnych dowodów, a m.in. oznaki braku staranności rodzą wątpliwości co do dobrej wiary z jaką było ono prowadzone i przedłużają cierpienia skarżących.

Uznając w pełni, że sprawa była skomplikowana z powodu licznych ofiar, Trybunał stwierdził, że tylko pięciu oskarżonym zostały postawione zarzuty. Raporty biegłych wskazujące na błędy i przyczyny zawalenia się budynków, a także odpowiedzialność za nie, zostały ustalone bardzo wcześnie – już w 1999 r. i 2000 r. Zarządzenie sądu o potrzebie sporządzenia przez biegłych nowej opinii wydane 3 maja 2001 r. zostało zrealizowane jednak dopiero 5 lipca 2004 r., a więc po ponad trzech latach.

Znaczenie przedmiotu śledztwa w tej sprawie: stwierdzenia odpowiedzialności konkretnych osób, okoliczności, w jakich budynki zostały postawione i powodów ich zawalenia się, powinno być argumentem za szybkim prowadzeniem sprawy przez władze, aby uniemożliwić jakąkolwiek tolerancję dla działań bezprawnych albo zmywy w ich popełnianiu.

Nawet, jeśli ze względu na sytuację przeszkody lub trudności mogą czasami uniemożliwić postępy śledztwa, szybka reakcja władz ma kapitalne znaczenie dla zachowania zaufania obywateli i ich przywiązania do rządów prawa. W tym przypadku długość spornego postępowania nie spełniała w żaden sposób wymagania zbadania sprawy szybko i bez zbędnej zwłoki. Postępowanie karne było tak prowadzone, że w jego rezultacie zostali skazani jedynie dwaj oskarżeni. Trzej inni skorzystali z przedawnienia.

Trybunał przypominał, że na tle art. 2 Konwencji brak ścigania i śledztwa przeciwko osobom pełniącym funkcje publiczne na skutek odmowy zgody na nie władz administracyjnych, rodzi problem na tle art. 2. W tym przypadku wystąpienia niektórych skarżących do właściwych organów o objęcie funkcjonariuszy śledztwem, pozostały bez odpowiedzi. W rezultacie braku zgody administracyjnej śledztwo takie nie było prowadzone wobec funkcjonariuszy. Na skutek tego zaniedbania i braku nadzoru i kontroli budynków, które zawaliły się – o których mowa była w opiniach biegłych i które zostały wskazane również przez ministra spraw wewnętrznych – nie zostały potwierdzone w drodze procesu karnego.

Jeśli chodzi o możliwość skarżących wniesienia pozwu o odszkodowanie przeciwko osobom prywatnym odpowiedzialnym za budynki, które się zawaliły, Trybunał przypominał, że

obowiązek państwa na tle art. 2 Konwencji może być uznany za spełniony wyłącznie, gdy mechanizmy ochrony prawnej działają skutecznie w praktyce. W tym przypadku skarżący, którzy wnieśli pozwy cywilne, musieli czekać od 8 do 12 lat na wyroki w ich sprawach. Trybunał podkreślił również, z uwzględnieniem własnego orzecznictwa w tej materii, skromną wysokość kwot przyznanych skarżącym za krzywdę moralną wskutek utraty bliskich. Uznał, że pozwy o odszkodowanie nie były w tych okolicznościach skuteczną drogą prawną. Wzwiązku z tym orzekł naruszenie art. 2 Konwencji w jego części proceduralnej.

Nie było potrzeby odrębnego badania w tej sprawie zarzutów na tle art. 6 i 13 Konwencji oraz art. 1 Protokołu nr 1.

Trybunał zasądził po 30 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną dla każdego zw skarżących oraz nakazał zwrot kosztów i wydatków.

**Uwagi:**

Zastosowanie art.2 do konsekwencji katastrof takich, jak trzęsienia ziemi ich skutki oraz obowiązki państwa polegające m.in. na zapewnieniu odpowiedniego śledztwa, które umożliwiłoby ustalenie tego, co się wydarzyło, popełnionych błędów i zaniedbań oraz odpowiedzialności, również karnej, za to, co się stało, w tym ofiary.