

Европейски съд по правата на човека

Гуера и други срещу Италия
(Guerra and Others v. Italy)

Жалба № 14967/89

Решение от 19 февруари 1998 г. на Голямото отделение

(резюме)*

Чл. 10: право на свободно получаване на информация; **чл. 8:** право на зачитане на личния и семеен живот.

Съдът не е обвързан от правната квалификация на фактите по случая, направена от жалбоподател, правителство или от Комисията. По силата на принципа *jura novit curia* той може да приложи текстове от Конвенцията, на които участниците в производството не са се позовавали, и дори такива, по отношение на които Комисията е обявила жалбата за недопустима, като я е приела за допустима по друга разпоредба.

Свободата да се получава информация, уредена в т. 1 на чл. 10 от Конвенцията, в основата си забранява на държавните власти да налагат ограничения на индивида при получаването на информация, която други желаят или може да желаят да му съобщят. Тази свобода не може да се разбира като налагаща на държавата, при обстоятелства като тези в настоящия случай, позитивно задължение да събере и разпространи информация по своя собствена инициатива.

Въпреки че предмет на чл. 8 е основно защитата на индивида от произволна намеса на държавните власти, той не просто задължава държавата да се въздържа от подобна намеса. В допълнение към този главно негативен ангажимент може да има и позитивни задължения, свойствени на ефективното зачитане на личния или семеен живот.

Фактите по делото

Жалбоподателите живеели в град Манфредония (Фоджия), на около километър от химическата фабрика на селскостопанската компания Еничем.

През 1988 г. фабриката, която произвеждала изкуствена тор и капролактам (химическо съединение, от което, посредством процес на поликондензация, се получава найлон), била класифицирана като източник на висок риск съгласно критериите, установени с Президентски указ № 175/88, транспониран в италианското законодателство Директива 82/501/ЕИО¹ на Съвета на Европейските общности (т.нар. Директива “Севесо”) за рисковете от значителни

* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

¹ Directive 82/501/EEC of the Council of European Communities (the “Seveso” directive) on the major-accident hazards of certain industrial activities dangerous to the environment and well-being of local population.

инциденти при някои индустриални дейности, опасни за околната среда и благосъстоянието на местното население.

При производствената дейност на фабриката се освобождавали големи количества силно избухлив газ, което можело да предизвика експлозивни химически реакции, отделящи силно токсични вещества, включително арсениев триоксид. Подобни инциденти се били случвали в миналото: през 1976 г. избухнала кула за пречистване на газ, при което освободените няколко тона разтвор на калиев карбонат и бикарбонат, съдържащи арсениев триоксид, причинили силно отравяне на 150 души.

Съществуващите рискове били потвърдени и от доклада от 8 септември 1988 г. на комисията от технически експерти, назначена от Районния съвет на Манфредония, в който се посочвало, че оборудването за пречистване на вредните емисии е недостатъчно, а оценката за въздействие върху околната среда – непълна, както и че в резултат на географското положение на фабриката отделяните в атмосферата емисии често се насочвали към Манфредония.

През 1989 г. производството на изкуствени торове било намалено, а през 1994 г. окончателно прекратено.

Въпросът за безопасността на фабриката е бил обсъждан многократно. През юни 1989 г. комисия, състояща се от представители на държавата и област Апулия, разпоредила да се извърши проучване, което да установи дали фабриката е спазила разпоредбите на екологичното законодателство и дали е налице вредно въздействие върху флората и фауната в района и здравето на местното население. На 20 юни 1989 г. бил поставен парламентарен въпрос към министъра на околната среда във връзка с производствената дейност на фабриката. На 7 ноември запитване по същия въпрос било отправено и към Комисията на Европейския съюз.

На 6 юли 1989 г. фабриката представила своя доклад относно безопасността, в изпълнение на изискванията на Президентски указ 175/88. Указът възлагал на кмета и префекта на района задължението да осведомят местните жители за рисковете, произтичащи от индустриалното производство, взетите мерки за безопасност и действията, които трябва да бъдат предприети в случай на инцидент. Префектът трябвало да изработи кризисен план, основан на данните в доклада на фабриката относно безопасността, който трябвало да бъде съобщен на населението и представен в Министерството на вътрешните работи и в Отдела за гражданска защита.

На 2 октомври 1992 г. Координационният комитет за индустриална безопасност дал своето мнение за изработения от префекта план, а на 3 август 1993 г. същият бил изпратен в Отдела за гражданска защита.

През 1993 г. Министерството на околната среда и Министерството на здравеопазването издали съвместно заключение по доклада на фабриката, което предписвало мерки за повишаване сигурността на продължаващите и на евентуално възобновените производства и давало инструкции на префекта за кризисния план и изискваните мерки за информиране на населението. В писмо от 1995 г. до Европейската комисия по правата на човека обаче, кметът сочи, че все още не е получил от тях необходимите документи и че Районният съвет все още очаква указания от Отдела за гражданска защита, за да реши какви мерки и процедури трябва да се предприемат в случай на инцидент и те да се съобщят на населението.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Предмет на делото

39-42. Пред Комисията жалбоподателите са направили две оплаквания – по чл. 2 от пропуска на властите да предприемат подходящи действия за намаляване на заплахата от замърсяване и за избягване на риска от сериозни инциденти, с което са нарушили правото им на живот и физически интегритет, и по чл. 10 от пропуска на властите да предоставят необходимата информация за рисковете и за действията, които трябва да се предприемат в случай на сериозен инцидент. По първото оплакване Комисията е възприела възраженията на правителството за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита. По оплакването по чл. 10 жалбата е обявена за допустима и е констатирано нарушение на правото на жалбоподателите да получат въпросната информация. Осем от членовете на Комисията са изразили несъгласие в три особени мнения, две от които изтъкват, че е възможен друг подход към случая, основан на приложимост на чл. 8 към обявеното за допустимо оплакване.

В изложението си пред Съда и в съдебното заседание жалбоподателите се позовават и на чл. 8 и чл. 2, като поддържат, че пропускът да им се предостави съответната информация е в нарушение на правото им на зачитане на личния и семеен живот и на правото им на живот.

Пред Съда делегатът на Комисията просто повтори заключенията в доклада ѝ, докато правителството оспори оплакванията по чл.чл. 8 и 2, тъй като според него те попадат извън предмета на делото, определен от решението по допустимостта.

Поради това като преюдициален въпрос Съдът трябва да изследва обхвата на своята компетентност *ratione materiae*.

43. Той отбелязва първо, че юрисдикцията му се разпростира върху всички случаи, засягащи тълкуването и прилагането на Конвенцията, които са отнесени пред него по установения ред, и той е компетентен да реши всички възникнали спорове в това отношение.

44. На второ място, Съдът припомня, че тъй като е компетентен да определи правната квалификация на фактите по случая, той не се счита обвързан от квалификацията, направена от жалбоподател, правителство или от Комисията. По силата на принципа *jura novit curia* той, например, по своя преценка е прилагал при решаването на дела текстове от Конвенцията, на които участниците в производството не са се позовавали, и дори такива, по отношение на които Комисията е обявила жалбата за недопустима, като я е приела за допустима по друга разпоредба. Оплакването се характеризира от твърдените факти, а не просто от изтъкнатите правно основание или доводи (виж решението по делото [Павел и Райнер с/у Обединеното кралство](#)² от 21 февруари 1990 г., А.172, стр. 13, § 29).

Съдът има пълна компетентност да разгледа случая само в границите, очертани от решението по допустимостта на жалбата. При така определения предмет на делото той може да се занимае с всеки правен или фактически въпрос, поставен в производството пред него (виж например решението по делото *Филис с/у Гърция*³ от 27 август 1991 г., А.209, стр. 19, § 56).

45. Въпреки че в настоящия случай в жалбата и в първоначалните изложения на жалбоподателите пред Комисията не са изложени изрично основанията, почиващи на чл.чл. 8 и 2, те са в тясна връзка с поддържаното

² Powell and Rayner v. the United Kingdom

³ Philis v. Greece

основание, а именно, че информирането на жалбоподателите, всеки от които живее само на километър от фабриката, би оказало влияние върху техния личен и семеен живот и физически интегритет.

46. Предвид горните съображения и решението на Комисията по допустимостта, Съдът смята, че има юрисдикция да разгледа случая по чл.чл. 8 и 2 от Конвенцията, също както и по чл. 10.

II. Твърдяното нарушение на чл. 10 от Конвенцията

47. Жалбоподателите твърдят, че пропускът на властите да уведомят обществеността за съществуващите рискове и необходимите действия, които следва да бъдат предприети в случай на авария във фабриката, съставлява нарушение на чл. 10 от Конвенцията.

A. Предварителни възражения на правителството

48. Правителството поддържа възраженията си, направени и в производството пред Комисията, че не са изчерпани вътрешноправните средства за защита. То посочва на първо място възможността при наличието на непосредствена опасност във връзка с работата на фабриката жалбоподателите да подадат “спешна молба” (*an urgent application*) и да поискат съдебно нареждане за незабавна защита на техните права. Според правителството, въпреки отсъствието на съдебна практика по аналогични случаи, това средство може да се използва срещу предприятие, което, както е в настоящия случай, не е представило задължителния доклад относно безопасността, изискван от действащото законодателство при индустриална дейност с рисков характер.

На второ място жалбоподателите можели да се оплачат пред наказателния съд от непредоставянето на съответната информация, по-специално от страна на фабриката.

49. Съдът счита, че никое от посочените средства не би дало възможност на жалбоподателите да постигнат целта си.

“Спешната молба”, наред с липсата на задължителни съдебни решения по прилагането ѝ в екологични казуси, би могла да се приеме като реално средство за защита само ако оплакването касаеше пропуск на властите да вземат подходящи мерки за намаляване или отстраняване на екологичното замърсяване. В действителност обаче оплакването е за непредоставяне на информация относно риска и действията, които следва да се предприемат в случай на авария, а такава молба би предизвикала вероятно единствено спиране на работата на фабриката. Що се отнася до наказателното производство, то би могло да доведе до осъждането на мениджърите на фабриката, но не и до предоставянето на каквато и да било информация.”

По тези причини Съдът отхвърля предварителните възражения на правителството.⁴

B. По същество на жалбата

50-52. Страните спорят относно приложимостта на чл. 10. Според правителството, разпоредбата гарантира само свободното получаване на

⁴ Решението е взето с мнозинство 19 гласа срещу един.

информация без намеса от страна на държавата и не съдържа каквото и да било позитивно задължение за нея.

Също както жалбоподателите, Комисията е на становище, че предоставянето на информация на обществеността е едно от основните средства за защита на благосъстоянието и здравето на населението в райони, в които околната среда е застрашена. Следователно изразът “това право включва свободата ... да получава ... информация” в т. 1 на чл. 10 следвало да се разбира като даващ на членовете на местното население, които са или могат да бъдат засегнати от застрашаваща околната среда индустриална или друга дейност, действително право на получаване на информация, по-специално от компетентните власти. Чл. 10 налага на държавите не само задължение да предоставят на обществеността информация по въпроси на околната среда, но и позитивното задължение да съберат, обработят и разпространят такава информация, която по естеството си не може да бъде получена от обществеността по друг начин. Осигурената от чл. 10 защита имала следователно превантивна функция по отношение на възможни нарушения на Конвенцията в случаи на сериозно увреждане на околната среда и чл. 10 можел да се приложи и преди да са накърнени пряко други основни права, каквито са правата по чл.чл. 2 и 8.

“53. Съдът не споделя тази позиция. В редица случаи, касаещи ограничения на свободата на пресата, той е признавал правото на обществеността да получава информация като естествена последица от специфичната функция на журналистиката, която е да разпространява информация и идеи по въпроси от обществен интерес (виж например решенията по делата [Обзървър и Гардиън с/у Обединеното кралство](#)⁵ от 26 ноември 1991 г., А.216, стр. 30, § 59 (b) и [Торгейр Торгейрсон срещу Исландия](#)⁶ от 25 юни 1992 г., А.239, стр. 27, § 63). Фактите в настоящия случай обаче са очевидно различни от тези в горните примери, тъй като жалбоподателите се оплакват от пропуски в системата, установена съгласно Президентски указ № 175/88 (...). Въпреки че префектът на Фоджия е изготвил план за действие в критични ситуации на базата на представения от фабриката доклад и го е представил в Отдела за гражданска защита на 3 август 1993 г., жалбоподателите все още не са получили необходимата информация.

Съдът подчертава отново, че свободата да се получава информация, за която става дума в т. 1 на чл. 10 от Конвенцията, “в основата си забранява на държавните власти да налагат ограничения на индивида при получаването на информация, която други желаят или може да желаят да му съобщят” (виж решението по делото [Леандер с/у Швеция](#)⁷ от 26 март 1987 г., А.116, стр. 29, § 74). Тази свобода не може да се разбира като налагаща на държавата, при обстоятелства като тези в настоящия случай, позитивно задължение да събере и разпространи информация по своя собствена инициатива.”

54. В заключение, чл. 10 не е приложим в разглеждания случай.⁸

55. Предвид казаното в § 45 по-горе, случаят трябва да се разгледа по чл. 8 от Конвенцията.

III. Твърдяното нарушение на чл. 8 от Конвенцията

⁵ Observer and Guardian v. the United Kingdom

⁶ Thorgeir Thorgeirson v. Iceland

⁷ Leander v. Sweden

⁸ Решението е взето с мнозинство 18 срещу два гласа.

56. Като се позовават на същите факти, жалбоподателите поддържат пред Съда, че са жертва на нарушение и на чл. 8.

57. При преценката си дали чл. 8 е приложим в настоящия случай и, ако това е така, дали е бил нарушен, Съдът посочва обстоятелството, че всички жалбоподатели живеят в непосредствена близост до фабриката, определена през 1988 г. като източник на висок риск по критериите на Президентски указ 175/88. Отбелязва и отделяните големи количества леснозапалим газ и други токсични съединения, включително арсениев триоксид; аварията през 1976 г., причинила остро отравяне с арсен при 150 души; доклада на комисията от технически експерти от 1988 г., предупреждаващ, че поради географското си положение фабриката често замърсява въздуха в Манфредония.

Директният ефект на вредните емисии върху правото на жалбоподателите на зачитане на техния личен и семеен живот означава, че чл. 8 е приложим.⁹

“58. Според Съда не би могло да се твърди, че Италия е осъществила “намеса” в личния и семеен живот на жалбоподателите. Те се оплакват не от действия от страна на държавата, а от нейното бездействие. Обаче, въпреки че предмет на чл. 8 е основно защитата на индивида от произволна намеса на държавните власти, този текст не просто задължава държавата да се въздържа от подобна намеса. В допълнение към този главно негативен ангажимент може да има и позитивни задължения, свойствени на ефективното зачитане на личния или семеен живот (виж решението по делото [Еъри с/у Ирландия](#)¹⁰ от 9 октомври 1979 г., А.32, стр. 17, § 32).

В разглеждания случай следва да се установи дали националните власти са предприели необходимите стъпки, за да осигурят ефективна защита на правото на зачитане на личния и семейния живот на жалбоподателите, както е гарантирано от чл. 8 (виж решението по делото [Лопез Остра с/у Испания](#)¹¹ от 9 декември 1994 г., А.303-С, стр. 55, § 55).”

59. Съдът отбелязва, че на 14 септември 1993 г., министерствата на околната среда и на здравеопазването са приели съвместно заключение по доклада на от фабриката от 6 юли 1989 г. Те са препоръчали да бъдат направени значителни подобрения на производствените инсталации и са инструктирали префекта на Фоджия относно съдържанието на кризисния план и информирането на населението.

В писмо от 7 декември 1995 г. до Европейската комисия по правата на човека кметът на общината сочи обаче, че все още се очакват документи и указания.

“60. Съдът подчертава отново, че сериозното замърсяване на околната среда може да засегне нормалното съществуване на индивидите и да им попречи да ползват жилищата си по такъв начин, че да накърни личния им и семеен живот (виж *mutatis mutandis* решението по делото [Лопез Остра с/у Испания](#) цитирано по-горе, стр. 54, § 51). В разглеждания случай жалбоподателите са очаквали, чак до спирането на производството на изкуствена тор през 1994 г., да получат необходимата информация, позволяваща им да преценят риска, който те и техните семейства носят, ако останат да живеят в Манфредония – град, особено изложен на опасност в случай на инцидент във фабриката.

⁹ Решението е единодушно.

¹⁰ Airey v. Ireland

¹¹ Lopez Ostra v. Spain

Поради това Съдът счита, че ответната държава не е изпълнила задължението си да осигури на жалбоподателите правото на зачитане на личния и семейния им живот, в нарушение на чл. 8 от Конвенцията.¹²

IV. Твърдяното нарушение на чл. 2 от Конвенцията

Като се позовават на факта, че работници от фабриката са починали от рак, жалбоподателите твърдят, че в резултат на непредоставянето на информация е нарушено правото им на живот.

Съдът не счита за нужно да разглежда случая и съгласно чл. 2 от Конвенцията, след като е открил нарушение на чл. 8.¹³

Съдът присъжда на всеки от жалбоподателите обезщетение в размер на 10 000 000 италиански лири за претърпени неимуществени вреди. По искането Италия да бъде задължена да предприеме определени действия по отношение на фабриката и причиняваното от нея замърсяване Съдът подчертава, че е извън неговата компетентност да разгледа подобна молба. Той припомня, че “държавата разполага със свободата да избере посредством какви средства ще приложи във вътрешното си право разпоредбите на Конвенцията и по какъв начин ще поправи ситуацията, довела до тяхното нарушаване” (виж *mutatis mutandis* решенията по делата *Занги с/у Италия*¹⁴ от 19 февруари 1991 г., А.194-С, стр. 48, § 26; *Демиколи с/у Малта*¹⁵ от 27 август 1991 г., А.210, стр. 19, § 45 и *Саргин с/у Турция*¹⁶ от 8 юни 1995 г., А.319-А, стр. 24, § 81).

¹² Решението е единодушно.

¹³ Решението е единодушно.

¹⁴ *Zanghi v. Italy*

¹⁵ *Demikoli v. Malta*

¹⁶ *Sargin v. Turkey*