

Beghal c. Reino Unido– queixa n.º 4755/16

Acórdão de 28.02.2019 [Secção I]:

Poder dos agentes de controle fronteiriço para parar e interrogar, sem a presença de advogado, viajantes sobre os quais não recai qualquer suspeita

1 - Factos:

A requerente, cidadã francesa, tinha a sua residência habitual no Reino Unido. Seu marido, também cidadão francês, encontrava-se detido em França pela alegada prática de atos de terrorismo. Na sequência de uma visita ao marido, a requerente foi parada no aeroporto de *East Midlands* e questionada ao abrigo da norma 7 do *Terrorism Act 2000*. Tanto ela como a bagagem que consigo transportava foram revistadas. A requerente recusou responder à maioria das perguntas que lhe foram colocadas; vindo a ser posteriormente acusada, entre outras coisas, de não cumprimento intencional do dever a que sobre si impendia nos termos da citada norma 7.

A norma 7 autorizava a polícia, os oficiais de imigração e os funcionários aduaneiros a parar, examinar e revistar passageiros em portos, aeroportos e terminais ferroviários internacionais. O interrogatório a realizar tinha de ter por finalidade apurar se a pessoa revelava indícios de preocupação ou estava de algum modo ligada à comissão, preparação ou instigação de atos de terrorismo. O poder de parar e interrogar, cujo o exercício não estava adstrito a qualquer autorização prévia, era suscetível de ser praticado sem a existência de qualquer suspeita de envolvimento em terrorismo.

2 – Decisão:

Artigo 8: A questão principal a decidir é a de saber se as salvaguardas estabelecidas pela legislação interna restringiam suficientemente os poderes concedidos pela norma 7, oferecendo à requerente proteção adequada contra a interferência arbitrária no seu direito ao respeito da sua vida privada.

(a) *O âmbito geográfico e temporal dos poderes* - Os poderes da norma 7 possuíam um amplo escopo, sendo aplicáveis, em regime de permanência, em todos os portos e postos de controle fronteiriço. Isto, por si só, não se mostra contrário ao princípio da legalidade. Tanto os portos como as fronteiras constituem pontos cruciais para a deteção e supressão da movimentação de terroristas e/ou frustração de ataques terroristas. De facto, todos os Estados operavam sistemas de controle de imigração e alfandegário nos seus portos e fronteiras e, ainda que tal controle revestisse natureza diferente do permitido pela norma 7, o certo é que todas as pessoas que atravessavam fronteiras internacionais podiam saber e esperar ser submetidas a algum nível de fiscalização.

(b) *O poder discricionário conferido às autoridades em decidir se e quando exercer os poderes* – Os agentes responsáveis pela fiscalização detinham amplo poder discricionário, já que “Terrorismo” ser afirmou como conceito muito abrangente e os poderes concedidos pela norma 7 podiam ser exercidos independentemente do grau e dos motivos (objetivos ou subjetivos) da suspeita. O pressuposto “suspeita razoável” era um importante elemento a ter em consideração na avaliação da legalidade do poder de parar e interrogar ou revistar uma pessoa; no entanto, nada sugeria que a “suspeita razoável” era, em si mesmo, um elemento necessário à finalidade de obstar ações arbitrárias. Na avaliação da legalidade impõe-se ter em conta a globalidade da operação de que a requerente foi alvo, sendo que a inexistência de “suspeita razoável”, por si só, não torna ilegal o exercício do poder.

Existiam provas claras de que os poderes concedidos pela norma 7 tinham sido enormemente valiosos e importantes para a proteção da segurança nacional. Na hipótese de se exigir, para a sua operatividade, a existência de “suspeitas razoáveis”, é facilmente perceptível que os terroristas sempre poderiam evitar a ação dissuasiva da norma 7, usando pessoas que ainda não tinham atraído a atenção da polícia. Sendo que o mero ato de mandar parar uma pessoa contribuía para alertar para a existência de vigilância.

É importante distinguir os dois poderes que a norma 7 contempla: por um lado, o poder de interrogar e revistar uma pessoa; e, por outro lado, o poder de deter uma pessoa. Como a requerente não logrou ser formalmente detida, a

apreciação do Tribunal reverte tão-somente sobre a legalidade do poder interrogar e revistar. É importante atentar que os poderes contidos na norma 7 - em particular os poderes de interrogar e revistar - constituíam poderes preliminares do inquérito, atribuídos no âmbito da ação de contraterrorismo aos polícias em serviço nos portos e fronteiras, com a finalidade de investigar qualquer pessoa em trânsito. Ainda que na ausência do pressuposto da “suspeita razoável”, a ação dos agentes estava adstrita a orientações concretas. Aqui se destacando que, a decisão de atuar ao abrigo da norma 7, tinha de se fundar na existência concreta de uma ameaça exercida pelos grupos terroristas em atividade ou na suspeita de possível atividade terrorista atual, emergente e futura.

c) *Restrições na interferência causada pelo exercício dos poderes* - Na data em que a requerente foi mandada parar, a norma 7 estabelecia que as pessoas sujeitas ao processo de fiscalização tinham de ser libertada até nove horas depois do início da diligência. E, no início desta, o agente tinha de explicar à pessoa, verbalmente ou por escrito, que a fiscalização estava a ser levada realizada ao abrigo do estabelecido na norma 7 e que, caso ele ou ela se recusasse a colaborar ou insistisse em ir embora, poderia ser detido/a. Também tinha de ser elaborado e mantido um registo da diligência: ou no posto de controle, no caso desta ter uma duração inferior a uma hora, ou centralmente, em caso de duração superior. No entanto e apesar do facto de que as pessoas sujeitas a fiscalização serem obrigadas a responder às perguntas feitas, nem o “Terrorism Act” nem o código de boas práticas à data em vigor, determinavam que o fiscalizado (ainda não detido) tinha direito a ser assistido por advogado. Consequentemente, qualquer pessoa podia ser submetida até nove horas de fiscalização, sem recair sobre si qualquer “suspeita razoável”, sem ser formalmente detida e sem acesso a advogado.

(d) *A possibilidade de reexame judicial do exercício dos poderes* - Embora fosse possível requerer o reexame dos exercício dos poderes contidos na norma 7, os casos onde tal foi requerido parecem revelar que, o facto de não impender perante o agente qualquer obrigação de demonstrar ter agido motivado por uma “suspeita razoável”, dificultou a pretensão dos impetrantes em ver efetivamente reexaminada a legalidade da fiscalização.

(e) *A supervisão independente do uso dos poderes* - O uso dos poderes estava sujeito a supervisão de um revisor independente estabelecido pela Legislação sobre Terrorismo. O importância do seu papel residia na sua completa independência perante o governo, combinada com o seu acesso à informação secreta e sensível sobre a segurança nacional. Não obstante, dado que a sua atuação era invariavelmente *ad hoc* e limitada à sua capacidade laboral, ele não tinha condições para avaliar a legalidade do escopo da ordem de paragem. Além disso, apesar dos seus relatórios terem sido examinados pelas mais elevadas instâncias governamentais, várias importantes recomendações suas não foram seguidas nem implementadas. Foram diversas as vezes que o revisor independente recomendou a introdução da “suspeita” como pressuposto para o exercício de alguns dos poderes da norma 7 - designadamente o poder de apreender e baixar o conteúdo de um telefone ou *laptop* -; e, também foram várias as vezes, que criticou o facto de as respostas dadas sob coação não serem expressamente inadmissíveis em sede de processo penal. Mas, ainda que de inegável valor, a realidade mostra a supervisão do revisor independente não se mostrou apta a compensar insuficiência das salvaguardas aplicáveis ao funcionamento do regime da norma 7.

(f) *Conclusão* - Na data em que a requerente foi mandada parar, o poder de fiscalizar pessoas ao abrigo da norma 7 não se encontrava nem suficientemente circunscrito nem sujeito a salvaguardas legais adequadas a obstar qualquer abuso de poder. Mesmo que a ausência da exigência de “suspeita razoável” não fosse, por si só, fatal para a legalidade do regime, se considerada juntamente com o facto de a fiscalização poder prolongar-se por até nove horas, durante as quais a pessoa era obrigada a responder a perguntas sem direito a ser assistida por advogado, e com o carácter limitado da revisão judicial, é de concluir que os poderes conferidos pela norma 7 não estavam “de acordo com a lei”.

O Tribunal não considerou as alterações decorrentes do “Antisocial Behaviour”, “Crime and Policing Act 2014” ou as atualizações ao código de boas práticas; nem considerou o poder de deter previsto na norma 7, cujo potencial para interferir nos direitos consagrados na Convenção se revelava mais significativo.

Decisão: violação (por unanimidade)

Artigo 41: a constatação da violação constitui suficiente compensação relativamente aos danos não patrimoniais.

(Ver também *Gillan e Quinton c. Reino Unido*, 4158/05, 12 de janeiro de 2010, Nota Informativa 126)

© European Court of Human Rights, 2019.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<https://hudoc.echr.coe.int/>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact Publishing@echr.coe.int.

© Cour européenne des droits de l'homme, 2019.

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<https://hudoc.echr.coe.int/>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante : Publishing@echr.coe.int.

© Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 2019.

As línguas oficiais do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem são o inglês e o francês. A presente tradução não vincula o Tribunal, nem o Tribunal assume qualquer responsabilidade pela sua qualidade. Pode fazer o download desta tradução através do HUDOC, a base de dados de jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (<https://hudoc.echr.coe.int/>), ou através de qualquer outra base de dados à qual o Tribunal a tenha disponibilizado. Poderá ser reproduzida para fins não comerciais, desde que a identificação do caso seja citada na íntegra e seja acompanhada da presente indicação de direitos de autor/copyright. Qualquer pessoa que deseje utilizar esta tradução, no todo ou em parte, para fins comerciais, é convidada a reportá-la para o seguinte endereço: Publishing@echr.coe.int.