



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.gov.pl/diplomacy - Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Foreign Affairs for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.gov.pl/dyplomacja - Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Nota informacyjna nt. orzecznictwa Trybunału nr 226

Luty 2019 r.

Beghal p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 4755/16

Wyrok z 28.02.2019 r. [Pierwsza Sekcja]

Art. 8

Art. 8 ust. 1

Poszanowanie życia prywatnego

Uprawnienie funkcjonariuszy straży granicznej do zatrzymania i przesłuchania bez podejrzenia [popętnienia przestępstwa] i bez dostępu do adwokata: *naruszenie*

Fakty – Skarżącą była obywatelka francuska, której miejsce zamieszkania znajdowało się na terenie Zjednoczonego Królestwa. Jej mąż, również obywatel francuski, był pozbawiony wolności we Francji w związku z przestępstwami terrorystycznymi. Po odwiedzeniu swego męża skarżąca została zatrzymana na lotnisku East Midlands i przesłuchana na podstawie Załącznika nr 7 do ustawy o zwalczaniu terroryzmu z 2000 r. Przeszukano ją oraz jej bagaż. Skarżąca odmówiła odpowiedzi na większość zadanych jej pytań. Postawiono jej następnie m.in. zarzut umyślnego niedopełnienia obowiązku na podstawie Załącznika nr 7.

Załącznik nr 7 przyznawał policji, funkcjonariuszom imigracyjnym i wyznaczonym funkcjonariuszom służby celnej uprawnienie do zatrzymania, przesłuchania i przeszukania pasażerów w portach, na lotniskach i w międzynarodowych terminalach kolejowych. Przesłuchanie powinno mieć na celu ustalenie, czy dana osoba wydawała się zamieszana lub była zamieszana w popełnianie, przygotowanie lub podżeganie do aktów terroryzmu. Nie było wymagane uprzednie zezwolenie, a uprawnienie do zatrzymywania i przesłuchiwania mogło być wykonywane bez podejrzenia o udział w działalności terrorystycznej.

Prawo – Art. 8: Główne zagadnienie dotyczyło tego, czy gwarancje przewidziane przez prawo krajowe w wystarczającym stopniu ograniczały uprawnienia przyznane organom na podstawie Załącznika nr 7, by zapewnić skarżącej odpowiednią ochronę przed arbitralną ingerencją w jej prawo do poszanowania życia prywatnego.

a) *Geograficzny i czasowy zakres uprawnień* – Uprawnienia przyznane organom na podstawie Załącznika nr 7 miały szeroki zakres, jako że miały stałe zastosowanie we wszystkich portach i punktach kontroli granicznej. Samo w sobie nie było to sprzeczne z zasadą legalności. Porty i punkty kontroli granicznej w sposób nieunikniony stanowią kluczowe punkty kontaktowe na potrzeby wykrywania i zapobiegania przemieszczaniu się terrorystów oraz/lub udaremniania ataków terrorystycznych. W istocie wszystkie państwa mają systemy kontroli imigracyjnej i celnej w swych portach i na granicach i chociaż kontrole te różnią się swym charakterem od uprawnień przyznanych na podstawie Załącznika nr 7, niemniej jednak wszystkie osoby przekraczające granice międzynarodowe mogą się spodziewać, że będą podlegały pewnej formie kontroli.

b) *Uznaniowość przyznana władzom w odniesieniu do decyzji, czy i kiedy wykonywać uprawnienia* – Przesłuchujący funkcjonariusze korzystali z bardzo szerokiej uznaniowości, gdyż pojęcie „terroryzmu” zostało zdefiniowane bardzo szeroko, a uprawnienia wynikające z Załącznika nr 7 mogły być wykonywane niezależnie od tego, czy funkcjonariusz miał obiektywne lub subiektywne podstawy do podejrzenia. Wymóg uzasadnionego podejrzenia stanowi istotną przesłankę przy ocenie zgodności z prawem uprawnienia do zatrzymywania i przesłuchiwania lub przeszukiwania osoby. Niemniej jednak nic nie wskazuje, że istnienie uzasadnionego podejrzenia jest samo w sobie konieczne dla uniknięcia arbitralności. Ocenę tę należy raczej przeprowadzić, biorąc pod uwagę działanie systemu jako całości, a brak wymogu uzasadnionego podejrzenia nie spowodował sam w sobie, że wykonywanie uprawnień w sprawie skarżącej było niezgodne z prawem.

Istniały wyraźne dowody wskazujące, że uprawnienia wynikające z Załącznika nr 7 rzeczywiście przyczyniały się do ochrony bezpieczeństwa narodowego. Gdyby istniał wymóg „uzasadnionego podejrzenia”, terroryści mogliby unikać zagrożenia, jakie stanowi dla nich Załącznik nr 7, wykorzystując ludzi, którzy nie byli wcześniej obiektem zainteresowania policji. Dodatkowo sam fakt zatrzymania mógłby uświadomić osobie, że jest prowadzony nadzór.

Istotne jest, by rozróżnić dwa różne uprawnienia wynikające z Załącznika nr 7, to jest uprawnienie do przesłuchania i przeszukania osoby oraz uprawnienie do aresztowania osoby. Ponieważ skarżąca nie została formalnie aresztowana, Trybunał ograniczał się do badania zgodności z prawem jej przesłuchania i przeszukania. Istotne jest, że uprawnienie nadane na podstawie Załącznika nr 7, a w szczególności uprawnienie do przesłuchania i przeszukania, stanowiło wstępne uprawnienie dochodzeniowe wyraźnie przewidziane w celu wsparcia funkcjonariuszy stacjonujących w portach i na granicach w przeprowadzaniu przesłuchiwania w celach antyterrorystycznych jakichkolwiek osób wjeżdżających do kraju lub go opuszczających. Mimo że nie było wymogu „uzasadnionego podejrzenia”, wydano jednak wskazówki dla funkcjonariuszy prowadzących przesłuchania. Decyzja o wykonaniu uprawnień wynikających z Załącznika nr 7 musiała być oparta na zagrożeniu stwarzanym przez różne aktywne grupy terrorystyczne i na szeregu innych czynników, takich jak, na przykład, znane źródła terroryzmu lub źródła podejrzewane o terroryzm oraz możliwa trwająca, rozwijająca się lub przyszła działalność terrorystyczna.

c) *Ewentualne ograniczenia ingerencji wynikającej z wykonywania uprawnień* – W czasie, w którym przesłuchano skarżącą, Załącznik nr 7 przewidywał, że osoba zatrzymana na podstawie tego uprawnienia musi zostać zwolniona nie później niż po upływie 9 godzin od rozpoczęcia przesłuchania. Na początku przesłuchania funkcjonariusz musiał wyjaśnić przesłuchiwanej osobie, ustnie lub na piśmie, że jest ona przesłuchiwana na podstawie Załącznika nr 7 i że funkcjonariusze mają uprawnienie do aresztowania jej, jeśli odmówi współpracy lub będzie się domagać wypuszczenia. Przesłuchanie należało protokołować: w porcie, jeśli przesłuchanie trwało krócej niż godzinę, lub w centrali, jeśli trwało dłużej. Pomimo że osoby przesłuchiwane były zobowiązane do odpowiadania na zadane pytania, ani ustawa o przeciwdziałaniu terroryzmowi, ani obowiązujący w przedmiotowym czasie kodeks praktyki nie przewidywały możliwości zapewnienia

osobie przesłuchiwanej (która nie była pozbawiona wolności) obecności adwokata. W konsekwencji, osoby mogły być poddawane przesłuchaniu trwającemu do dziewięciu godzin bez wymogu istnienia uzasadnionego podejrzenia [popęlnienia przestępstwa], bez formalnego pozbawienia wolności i bez dostępu do adwokata.

d) *Możliwość kontroli sądowej nad wykonywaniem uprawnień* – Chociaż możliwe było ubieganie się o sądową kontrolę wykonywania uprawnień wynikających z Załącznika nr 7, na podstawie spraw krajowych wydaje się, że brak jakiegokolwiek obowiązku wykazania „uzasadnionego podejrzenia” przez przesłuchującego funkcjonariusza utrudniał osobom uzyskanie sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji o wykonaniu uprawnienia.

e) *Ewentualny niezależny nadzór nad wykonywaniem uprawnień* – Wykonywanie uprawnień podlegało niezależnemu nadzorowi ze strony niezależnego organu nadzorującego ds. ustawodawstwa antyterrorystycznego. Znaczenie tej funkcji polega na jej całkowitej niezależności od rządu i dostępie do tajnych i wrażliwych informacji z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz personelu – w oparciu o poświadczenie bezpieczeństwa dające dostęp do materiałów o bardzo wysokiej klauzuli. Niemniej jednak jego kontrole miały niezmiennie charakter *ad hoc* i w zakresie, w jakim organ ten był w stanie zbadać wybrane protokoły przesłuchania, nie był on w stanie przeprowadzić oceny legalności celu zatrzymania. Ponadto, chociaż jego raporty podlegały analizie na najwyższym szczeblu, wiele ważnych zaleceń nie zostało wdrożonych. W szczególności niezależny organ nadzorujący wielokrotnie wzywał do wprowadzenia wymogu istnienia podejrzenia dla wykonywania pewnych uprawnień wynikających z Załącznika nr 7, w tym uprawnienia do aresztowania oraz pobrania zawartości telefonu i laptopa. Krytykował też fakt, że odpowiedzi udzielone pod przymusem nie zostały wyraźnie uznane za niedopuszczalne w postępowaniu karnym. A zatem, chociaż kontrola niezależnego organu nadzorującego miała duże znaczenie, nie była w stanie skompensować niewystarczających gwarancji mających zastosowanie do reżimu przewidzianego Załącznikiem nr 7.

f) *Wniosek* – W czasie, gdy zatrzymano skarżącą, uprawnienie do przesłuchania osób na podstawie Załącznika nr 7 nie było wystarczająco ograniczone ani nie podlegało odpowiednim gwarancjom prawnym chroniącym przed nadużyciem. Chociaż brak wymogu „uzasadnionego podejrzenia” sam w sobie nie przesądzał o bezprawności tego reżimu, to jednak, jeśli wziąć pod uwagę też fakt, że przesłuchanie mogło trwać do 9 godzin, w trakcie których osoba była zmuszona do odpowiadania na pytania bez prawa do obecności adwokata, przy ograniczonej możliwości sądowej kontroli nad wykonywaniem tego uprawnienia, [sprawiał on, że] uprawnienia wynikające z Załącznika nr 7 nie „były przewidziane przez ustawę”.

Trybunał nie badał poprawek, które wprowadziła ustawa z 2014 r. o zachowaniach społecznych, przestępczości i policji, oraz zaktualizowany kodeks praktyki. Nie badał też uprawnienia do aresztowania na podstawie Załącznika nr 7, które potencjalnie mogło skutkować znacznie poważniejszą ingerencją w prawa osoby przyznane Konwencją.

Rozstrzygnięcie: naruszenie (jednogłośnie).

Art. 41: stwierdzenie naruszenia stanowi wystarczające słuszne zadośćuczynienie w odniesieniu do ewentualnej szkody niemajątkowej.

(Zobacz również *Gillan i Quinton p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr 4158/05, 12 stycznia 2010 r., [Nota informacyjna nr 126](#))