



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y
DERECHOS HUMANOS
ÁREA DE DERECHOS HUMANOS

Traducción realizada por David Orellana Viñambres siendo tutora la profesora Leyre Burguera Ameave, en virtud del Convenio suscrito por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el Ministerio de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

El TEDH y el Ministerio de Justicia no se hacen responsables del contenido o calidad de la presente traducción.

SECCIÓN PRIMERA

ASUNTO BEGHAL c. REINO UNIDO

(Demanda nº 4755/16)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

28 de febrero de 2019

DEFINITIVA

28/5/2019

Esta sentencia adquirirá firmeza en las condiciones definidas en el artículo 44 parágrafo 2 del Convenio. Puede sufrir correcciones de estilo.



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

En el caso BEGHAL c. Reino Unido,

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección primera), reunido en la Sala compuesta por:

Linos-Alexandre Sicilianos, *Presidente*,
Krzysztof Wojtyczek,
Armen Harutyunyan,
Pauliine Koskelo,
Tim Eicke,
Jovan Ilievski,
Gilberto Felici, *jueces*,
y Renata Degener, *secretaria adjunta de sección*.

Tras haber deliberado en Sala del Consejo el día 29 de enero de 2019,
Dicta la siguiente sentencia, adaptada en esa misma fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El caso tiene su origen en la demanda (número 4755/16) contra el Reino Unido de Gran Bretaña y el Norte de Irlanda, interpuesta ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de conformidad con el artículo 34 del Convenio para los Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (“el Convenio”), por un nacional francés, la señora Sylvie Beghal (“la demandante”), a fecha de 14 de enero de 2016.
2. La demandante nació en 1969 y reside en Leicester. La demandante está representada por N. Garcia-Lora, abogado en ejercicio en Walsall. El Gobierno británico (“el Gobierno”) está representado por su agente, el señor C. Wickremasinghe de la Oficina para la Commonwealth y asuntos extranjeros.
3. El 22 de agosto de 2016 se notifica la interposición de demanda y se traslada al Gobierno.
4. El Gobierno de Francia no hizo uso de su derecho a intervenir en el presente asunto (artículo 36 parágrafo 1 del Convenio y la norma 44 de la normativa del Tribunal).

ANTECEDENTES DE HECHO

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO



A. Cláusula 7

5. La Cláusula 7 de la Ley de Terrorismo de 2000 (“TACT” por sus siglas en inglés) faculta a la policía, los oficiales de inmigración y a los oficiales de aduanas designados para proceder a detener, examinar y registrar a los pasajeros en los puertos, aeropuertos y terminales de trenes internacionales. No se requiere autorización previa para el ejercicio de la Cláusula 7 y la facultad para detener e interrogar a los pasajeros puede ser ejercida sin sospechas de participación en actos de terrorismo. Sin embargo, las preguntas objeto de interrogatorio tienen que estar referidas a la finalidad de determinar si a dicha persona está relacionada o ha estado relacionada con la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo. En caso de que el sujeto requerido se negase a cooperar él o ella se considera un acto criminal y podría hacer frente a tres meses de pena de privación de libertad, multa o ambos.

B. Los hechos del presente caso

6. La demandante, de nacionalidad francesa, reside habitualmente en Reino Unido. Su marido, también de nacionalidad francesa, está bajo custodia en Francia en relación con actos terroristas.

7. El 4 de enero de 2011, con posterioridad a una visita a su marido en Francia, la demandante y sus tres hijos regresaban al Reino Unido en un vuelo procedente de París. El vuelo aterrizó en el Aeropuerto *East Midlands* a las 8.05 pm aproximadamente.

8. En el punto de atención a los pasajeros de la Agencia de Fronteras del Reino Unido (“UKBA” por sus siglas en inglés) la demandante y sus tres hijos fueron interceptados pero no se procedió formalmente a su detención. Se le comunicó a la requerida que no estaba detenida y que la policía no la consideraba como sospechoso/a de terrorismo, pero que los agentes de la autoridad necesitaban hablar con ella para determinar si ella podría ser una “persona relacionada con la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo”. Por ello, la demandante fue dirigida a una sala de examinación junto a su hijo de menor edad. Cuando la demandante hubo acordado con otra persona para encontrarse con ella en las instalaciones del aeropuerto, sus dos hijos de mayor edad fueron autorizados para proseguir al departamento de llegadas. El equipaje de la demandante fue recogido y depositado en una habitación colindante.

9. La demandante preguntó por la solicitud de un abogado y por una oportunidad para realizar la oración. A las 9.00 pm aproximadamente, mientras ella estaba haciendo la oración, uno de los oficiales habló con su abogado y le indicó que ella era libre de hablar con él durante quince minutos. Cuando la demandante terminó de rezar, se le indicó que ella podría telefonar a su abogado después de que ella hubiera sido registrada.

10. A las 9.23 pm, después de que la demandante hubiera sido registrada, ella procedió a hablar con su abogado por vía telefónica. Sin embargo, los oficiales le



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

hicieron saber que ellos no retrasarían el registro e interrogatorio pendiente a su llegada.

11. Sobre las 9.30 pm la demandante fue llevada a una sala de examinación y atendida de conformidad con el modelo TACT 1 (ver parágrafo 42 más abajo). El contenido del modelo de examinación le fue también leído a ella. En respuesta a ello, la demandante informó a los oficiales de que ella solo contestaría a las preguntas después de la llegada de su abogado. A partir de ahí, ella fue preguntada sobre diferentes cuestiones acerca de su familia, su situación financiera y su reciente visita a Francia. Ella rehusó contestar a tales cuestiones.

12. Alrededor de las 10.00 pm, con posterioridad a la conclusión de la examinación, la demandante fue prevenida e informada al respecto de la ofensa que supone rehusar el cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con la Cláusula 7 al declinar la contestación de las preguntas de los agentes. Asimismo, se le informó de que ella era libre de marcharse en ese momento.

13. El abogado de la demandante llegó a las 10.40 pm aproximadamente.

14. A la demandante se le interpusieron posteriormente los siguientes tres cargos: obstrucción deliberada de una investigación bajo la Cláusula 7; asalto a un agente de la autoridad en contra de la sección 89 la Ley de Policía de 1996; y rechazo deliberado al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Cláusula 7. El primer y segundo cargos fueron finalmente desestimados.

15. El 12 de diciembre de 2011 la demandante se personó ante la Corte Magistral de Leicester donde fue declarada culpable del tercer cargo y fue sentenciada y puesta en libertad condicional. Aquella súplica siguió un procedimiento por parte del Juez de distrito de que ella no tenía capacidad para asistir al procedimiento entendiéndose por tal un abuso procesal tal como indicaba por la parte demandante; en otras palabras, que la facultad conferida a la policía bajo la Cláusula 7 habría infringido los derechos de la demandante bajo los artículos 5, 6 y 8 del Convenio y su derecho a la libertad de movimiento entre los Estados miembros de la Unión Europea bajo los artículos 20 y 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

16. La demandante apeló al Alto Tribunal contra el Juez de Distrito encargado del procedimiento.

C. La sentencia del Alto Tribunal

17. En apelación, la demandante alegó que había habido un abuso procesal basado en la violación de sus derechos bajo los artículos 5, 6 y 8 del Convenio y sus derechos a la libertad de movimiento. Ella también solicitó una declaración de incompatibilidad; o, si ninguna declaración fuese concedida, la demandante estaría conforme con el reconocimiento de que sus derechos de conformidad con los artículos del Convenio arriba indicado habían sido infringidos.

18. En relación a los derechos de la demandante recogidos en el Convenio, la demandante argumentó que los poderes que atribuye la Cláusula 7 suponen una violación de los artículos 5 y 8 del Convenio porque ellos no fueron ni suficientemente



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

circunscritos ni el sujeto procuró adecuar la salvaguarda de conformidad con lo establecido por la ley; o, en adición, que la interferencia con los derechos del artículo 8 no fue proporcional. Asimismo, ella argumentó que sus derechos bajo el artículo 6 habían sido traídos a colación tan solo al final cuando ella fue obligada a responder a las preguntas expuestas por los agentes bajo el riesgo de autoincriminación sin la atención de su abogado.

19. El Alto Tribunal emitió su pronunciamiento judicial el 28 de agosto de 2013. Al respecto de la demanda sobre el artículo 8, el Tribunal consideró que el presente supuesto era distinto del asunto *Gillan y Quinton v. the United Kingdom*, n° 4158/05, TEDH 2010 (extractos). A diferencia del Código de Prácticas relacionado con los poderes ejercidos bajo la sección 44 de TACT (las provisiones objeto de consideración en el asunto *Gillan y Quinton*), en el presente supuesto sobre la Oficina del Código de prácticas y consejos prácticos que le acompaña (ver parágrafos 42 y 43 más abajo) permitió una medida legal de protección contra las injerencias arbitrarias por parte del Ejecutivo. Asimismo, el servicio de control de puertos y fronteras fue sustancialmente diferente de la facultad para detener y examinar, ejercitable en cualquier lugar dentro de la jurisdicción de aplicación, y sus conclusiones como la arbitrariedad del final no se tradujo inmediatamente a las conclusiones como en el primer asunto. El Reino Unido, como una “nación insular”, concentró los controles en sus fronteras nacionales y la jurisdicción del tribunal estaban por ello en la concepción de que el procedimiento fue acorde con un amplio margen de apreciación en el cumplimiento de tales controles.

20. No siendo obligado por parte de la autoridad en el asunto *Gillan y Quinton*, el Tribunal llevó a la conclusión de que las facultades conferidas por la Cláusula 7 estuvieron suficientemente circunscritas y, por ello, fueron declaradas “de conformidad con la ley”. En primer lugar, se destacó que muchas aplicaciones de las facultades conferidas por la Cláusula 7 fueron improbables incluso que contravinieran el artículo 8 en la forma de la injerencia, lo cual haría descender incluso por debajo del umbral de un nivel mínimo de rigor. En segundo lugar, se consideró que los argumentos que sirvieron para distinguir el asunto *Gillan y Quinton* de igual forma sirvieron para enfatizar la importante y particular localización estratégica de los puertos y controles fronterizos y la necesidad de tal potestad. En tercer lugar, los poderes conferidos por la Cláusula 7 fueron aplicables solo a una categoría determinada de personas: en otras palabras, viajeros en áreas geográficas restringidas. A este respecto, al tiempo que no hubo ningún espacio para la complacencia, las estadísticas cotejadas por parte del Revisor independiente (ver parágrafos 48-49 y 56-61 más abajo) no sugirieron un uso excesivo y arbitrario ni un uso inadecuado sobre los miembros de las comunidades conformadas por minorías étnicas. En cuarto lugar, la facultad conferida por la Cláusula 7 solo podría ser ejercida a través categorías limitadas de acuerdo a la finalidad determinada si la persona requerida parecía ser una persona que fuera o hubiera estado involucrada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo, y estas limitaciones se dirigieron contra tal potestad de manera arbitraria. En quinto lugar, el poder conferido por la Cláusula 7 fue



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

principalmente un aspecto de los controles en fronteras y puertos más allá de una investigación criminal y, por ello, no sorprende que no hubiera requerimiento de una “sospecha razonable” de que tal potestad conferida pudiera ser ejercida. En sexto lugar, el Tribunal recalcó que la finalidad subyacente de la facultad de la Cláusula 7 consistió en proteger el orden público de actos de terrorismo.

21. A este respecto, el Tribunal observó:

“La importancia manifiesta de aquella finalidad y la utilidad de los poderes conferidos no implican, por sí mismos, la conclusión de que tales poderes no fueron arbitrarios y, por consiguiente, compatibles con el artículo 8. Sin embargo, el ejercicio de los poderes conferidos por la Cláusula 7 está sujeto a una serie de limitaciones reglamentarias. Su ejercicio es regulado por el Código. Además de la posibilidad del desafío legal en caso de un mal uso de la norma en un caso en particular, ellos están sujetos a una revisión continua por parte del Revisor independiente. La ausencia de un requerimiento de sospechas razonables está en ambos casos razonada y justificada. Por las razones anteriormente esgrimidas, no estamos persuadidos totalmente de que tales poderes tornan al público general en sujeto vulnerable `...para interferir a través de las actuaciones oficiales públicas sobre cualquier capricho personal, malicia, predilección o propósito distinto a los determinados por el poder conferido´ - la prueba de arbitrariedad realizada al señor Bingham, in *Gillan (HL)*, en [34], establecida anteriormente. De igual manera, no estamos persuadidos de que tales poderes carecen de restricciones, repercutiendo en una falta de la prueba realizada en *Gillan (Estrasburgo)*, en [76]-[77], también establecida anteriormente; por nuestra parte, el `nivel de precisión´ de estos poderes (*ibid*) descansa sobre el margen derecho de la línea.

22. El Tribunal también encontró que el ejercicio de los poderes conferidos por la Cláusula 7 fueron proporcionados. Por las razones anteriormente indicadas, no se aceptó que aquellos hubieran resultado excesivos. Además, se destacó que hubo una justificación objetiva para la focalización en los puertos, aeropuertos y áreas fronterizas, las cuales, en el Reino Unido, proporcionaron una vía particularmente apropiada para detectar, detener e interrumpir la potencial actividad terrorista. Sobre las circunstancias del supuesto de la demandante, el Tribunal encontró que la violación de los derechos del artículo 8 había sido justificada. En el momento en el que ella estaba retornando al Reino Unido después de visitar a su marido, quien se encontraba en prisión en Francia por actos de terrorismo, ella no fue detenida ni examinada sobre una base aleatoria. Asimismo, las preguntas que se le realizaron a la demandante estuvieron razonablemente conectadas con la finalidad reglamentaria y no fueron de ningún modo desproporcionadas.

23. Desde la concepción de las conclusiones del Tribunal con motivo del artículo 8, se encontró que el argumento esgrimido por la parte demandante en relación al artículo 5 podría ser acordado sumariamente. Cuando la requerida aceptó que había habido una injerencia de los derechos de la demandante, y la demandante aceptó que la injerencia fue “para asegurar el total cumplimiento de cualquiera de las obligaciones prescritas por la ley”, la única cuestión de ser determinada fue si la injerencia fue



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

conforme a Derecho, y las conclusiones con respecto al artículo 8 hubieron determinado que así fue.

24. Finalmente, el Tribunal estimó los argumentos de la parte demandante bajo el artículo 6 del Convenio. Sin embargo, se encontró que sobre los hechos del presente supuesto, el artículo 6 no resultó de aplicación cuando la examinación bajo la Cláusula 7 no se trataba de la preparación del interrogatorio relativo a un procedimiento criminal sino más bien un interrogatorio relacionado con el control fronterizo con el específico interés público de salvaguarda del orden público derivado del riesgo de actos de terrorismo. Asimismo, el registro e interrogatorio no fue completada de acuerdo a la finalidad de obtener la admisión o evidencia para el uso en tales procedimientos, y el hecho de que las respuestas de la demandante hubieran sido dirigidas hacia la obtención de información relevante a los efectos de identificación no fue por sí mismo suficiente para vulnerar el artículo 6. Incluso si los derechos de la demandante se hubieran visto comprometidos, el Tribunal encontró que no habría habido ninguna violación de la norma en tanto se trató de algo arbitrario para suponer que el permiso sería obtenido en un procedimiento criminal por cualquiera de las admisiones obtenidas bajo la vigencia del procedimiento de examen regulado por la Cláusula 7 para ser aducido como evidencia en tal procedimiento.

D. La sentencia del Tribunal Supremo

25. A la demandante le fue concedido el permiso de apelación al Tribunal Supremo, y se sometió a juicio con fecha de 22 de julio de 2015.

26. Con carácter previo al pronunciamiento judicial, la Cláusula 7 fue modificada por la Ley de Policía, Crimen y Comportamiento criminal de 2014, que requirió a los oficiales de examen para llevar a cabo la detención de un sujeto en caso de que desearan proceder a su examen durante un periodo de tiempo superior a una hora de duración; reduciendo el periodo máximo de detención de nueve horas a seis horas; requirió el periodo de revisión de la detención por un oficial supervisor; estableció que las preguntas de un examen no deben comenzar hasta que se persone el sujeto requerido por las partes; y estipuló que los oficiales de examen deben ser designados y entrenados para tales propósitos (ver párrafos 52-53 más abajo). El Código de Prácticas fue modificado para incluir tales cambios (ver párrafos 54-55 más abajo). En consideración por las quejas interpuestas por la parte demandante, el Tribunal Supremo se pronunció en relación con los cambios introducidos en la Cláusula 7 en relación al ejercicio de la facultad de examinación conferida por la misma.

1. La opinión de la mayoría

(a) Artículo 8

27. En relación a las quejas planteadas sobre el artículo 8, el señor Hughes (con quien el señor Hodge está de acuerdo) también consideró que *Gillan y Quinton*



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

(anteriormente citado) era distinguible al respecto de los hechos desde que la facultad conferida a partir de la Cláusula 7 fue reducida a aquellos sujetos que atravesaran los puertos de entrada y salida, mientras que el poder conferido a partir de la sección 44 era ejercitable en relación a cualquier persona en cualquier localización en la vía pública. Asimismo, mientras que existía la evidencia de que la salvaguarda proporcionada en el caso de la sección 44 era inefectiva, ninguno de aquellos resultó de aplicación conforme a los poderes conferidos por la Cláusula 7. Teniendo en cuenta la protección que fue aplicada a partir de la Cláusula 7, sus señorías se mostraron satisfechos de que el principio de legalidad fuera cumplido. En particular, ello se relacionaba con la restricción de la facultad para aquellos sujetos que viajaran tanto dentro como fuera del país; la restricción al propósito reglamentario; la restricción a los especialmente entrenados y acreditados agentes de la autoridad; las restricciones sobre la duración del interrogatorio; las restricciones sobre el tipo de examen; el requerimiento para dar una información justificativa a tales cuestiones, incluyendo un procedimiento de reclamación; el requerimiento para permitir la consulta con un solicitante y la notificación a un tercero; el requerimiento para la conservación de las grabaciones; la disponibilidad de la revisión judicial; y la supervisión permanente del Revisor independiente.

28. Sus señorías Neuberger y Dyson se mostraron conformes de que existían notables diferencias entre las disposiciones reglamentarias y el *modus operandi* del sistema establecido en la Cláusula 7 y el sistema de la sección 44, y que tales diferencias establecieron que los poderes conferidos en el caso en cuestión resultaron más previsibles y menos arbitrarias que las consideradas en *Gillan y Quinton*.

29. Sus señorías Hughes y Hodge adicionalmente aceptaron que la injerencia con la vida privada de la demandante había sido proporcional: la intrusión en sí misma había sido comparativamente menos lesiva y no estaba más allá de las expectativas razonables de aquellos quienes viajan a través de las fronteras internacionales del Reino Unido y, en vista de una protección relevante, un equilibrio justo podría ser establecido para haberse visto afectado entre los derechos del individuo y los derechos del público del resto de ciudadanos. Sus señorías Neuberger y Dyson se mostraron conformes de que la apelación, en la medida en que estaba basada en la proporcionalidad, debería fallar, dada aquella injerencia fue poco lesiva, la justificación independiente resultó convincente, la notable supervisión, las salvaguardas y los sustanciales beneficios potenciales, y no igualmente efectivo, pero se había mostrado próximo a un propósito menos invasivo.

30. Sus señorías Neuberger y Dyson añadieron que:

“la legalidad se ha mencionado para dar lugar a un problema por los poderes conferidos bajo el parágrafo 2 de la Cláusula 7 porque aquellos poderes pudieron ser ejercidos aleatoriamente. Sin embargo, resulta importante para la efectividad de estos poderes que ellos puedan ser ejercidos de esta manera. Asimismo, si el poder de detener e interrogar bajo la Cláusula 7 infringe la Convención porque es ejercitable aleatoriamente, la conclusión lógica tiene que ser que o bien que el poder en contraprestación tiene que ser abandonado o bien el poder tiene que ser ejercido en una forma más invasiva y de un



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

modo más extensivo, en otras palabras al detener e interrogar a cualquier persona que haga uso de los puertos y fronteras. La manera alternativa debería estar desafortunada en los términos para disuadir y obstaculizar el terrorismo, mientras que otra opción alternativa parecería poner proporcionalmente y legalmente en un conflicto irreconciliable”

(b) Artículo 5

31. Aunque sus señorías Hughes, Hodge, Neuberger y Dyson se mostraron conformes con el Tribunal de Distrito al respecto de los comentarios hechos en relación con la protección en el contexto del artículo 8 también en su aplicación en relación al artículo 5, en su perspectiva no se siguió que el poder de detención estuviera automáticamente justificado. El nivel de intrusión ocasionado por la detención fue superior a seis horas de duración y ello fue un mandato diferente de la intrusión ocasionada por el interrogatorio y la examinación obligatorios, y la protección la cual resultó ser adecuada para uno no sería necesariamente suficiente para el otro. Asimismo, no se considera que el equilibrio justo entre los derechos del individuo y el interés general se fundamentan sobre las mismas razones. Sin embargo, aunque sus Señorías mostraron ciertas dudas al respecto de si la detención durante seis horas podría haber estado justificada sobre los hechos del presente supuesto, ellos encontraron que, en base a que no hubo ninguna privación de la libertad, resultó claro que fue por una duración inferior a la necesaria para completar el procedimiento y, por consiguiente, no hubo existido ninguna violación del artículo 5.

(c) Artículo 6 parágrafo 1

32. Con respecto a las reclamaciones de la demandante conforme al artículo 6, sus señorías Hughes, Hodge, Neuberger y Dyson aceptaron que el privilegio contra la autoincriminación no resultó de aplicación donde una persona estaba siendo interrogada de conformidad con la Cláusula 7. Sin embargo, sus Señorías consideraron que el interrogatorio y examen en la localización portuaria, de conformidad con la Cláusula 7, para ser diferenciada de una investigación criminal y, desde que la demandante no había recibido a tiempo la asistencia oportuna como acusado por un cargo criminal, ninguna cuestión al respecto de una violación de los derechos de la demandante de un proceso justo podría surgir aquí. Al alcanzar esta conclusión, ellos apreciaron que en ningún caso en un proceso criminal para la obtención de respuestas por mandato legal podría vulnerar el artículo 6 del Convenio; por consiguiente, el contenido de la Cláusula 7 nunca podría ser aducido como una subsecuente prueba criminal (a menos que el enjuiciamiento concerniera la obstaculización de la obligación establecida conforme a la Cláusula 7).

2. *La opinión disidente de su señoría Kerr*

(a) Legalidad



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

33. El señor Kerr se mostró disconforme con la mayoría al respecto de que los poderes conferidos por la Cláusula 7 resultaron “conforme a Derecho”. De hecho, él consideró que la comparación con la sección 44 ilustraba el amplio ámbito de aplicación de la potestad conferida por la Cláusula 7. En particular, él observó que ninguna autorización fue reconocida por el oficial de la examinación como último recurso del poder conferido por la Cláusula 7; el oficial de examinación no tuvo en consideración el uso de tales poderes para la prevención de actos de terrorismo; no hubo ninguna limitación geográfica o temporal al respecto del uso de tales poderes, a diferencia de que tales fueron utilizados en un puerto de entrada y salida del Reino Unido; y no hubo ninguna provisión para su fallo automático ni tuvo lugar allí ningún cuestionamiento de su autorización renovada quedando sujeta a confirmación. Por consiguiente, el señor Kerr indicó que ciertas características resultaron ser comunes entre ambas potestades conferidas; el margen de tales poderes era similar (en ambos supuestos no hubo requerimiento ni sospechas razonables ni siquiera subjetivas al respecto) y los desafíos de su utilización sobre el ámbito de aplicación de una revisión judicial convencional hicieron frente a algunas dificultades identificadas ya en *Gillan* y *Quinton* (esto es, si un oficial de examinación no fue requerido por tener sospechas razonables, ¿cómo sería revisada la proporcionalidad en el ejercicio de tales poderes?).

34. En respuesta a la confianza mostrada por los magistrados sobre el hecho de que la potestad conferida por la Cláusula 7 podría ser usada exclusivamente en respecto de las personas que viajan a través de los puertos de entrada o salida, el señor Kerr realizó dos anotaciones. En primer lugar, siendo objeto de los controles de fronteras, tales como el requerimiento para proporcionar pruebas de identidad y legitimación de entrada, resultó completamente diferente del hecho de ser requerido para contestar una serie de preguntas sobre determinados movimientos y actividades y hacer frente a una sanción de carácter criminal en caso de negativa. En segundo lugar, y más importante, el hecho de que las personas estuvieran acostumbradas a tal intromisión en su movimiento a través de los puertos de entrada o salida implica, al respecto de la cuestión sobre si las circunstancias en las que la Cláusula 7 pueda ser ejercida, fueran demasiado ampliamente realizadas para satisfacer la prueba de “conformidad con Derecho”. En otras palabras, un poder sin restricciones el cual podría ser arbitraria y caprichosamente utilizado no llegaría a ser legal por el simple hecho de que las personas generalmente no tomaran como excepción su utilización.

35. Por todo ello, dado que hubo 245 millones de movimientos de pasajeros a través de los puertos del Reino Unido cada año, el hecho de que los poderes conferidos por la Cláusula 7 fueran utilizados con moderación ello podría no tener implicación en su legalidad. Un poder al respecto del que hay insuficientes restricciones legales no se convierte en legal porque aquellos quienes pueden tener recurso para el ejercicio de autocontrol. Fue el objetivo potencial de tal potestad -y no su aplicación material- el cual tuvo que ser juzgado. En cualquier caso, aunque el porcentaje de viajeros sujeto al uso de los poderes conferidos indicados fuera reducido, en términos absolutos el



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

número no fue intrascendente, teniendo en cuenta que una media de entre cinco y siete personas fueron examinadas cada día durante más de una hora de duración.

36. Finalmente, el señor Kerr expresó su preocupación al respecto de la posibilidad del ejercicio arbitrario y discriminatorio de aquella potestad con motivo de que no hubo motivos claros y evidentes para los requerimientos realizados por la autoridad sobre personas que no deben ser objeto de detención ni cuestionamiento solo por su identidad étnica o religión. En cualquier caso, el Código de Prácticas contempló que el origen étnico o la religión a la que estuvieran adheridos los sujetos podría ser, al menos, una de las razones para el ejercicio de tales poderes, siempre y cuando no fuera el único motivo. El señor Kerr consideró que el hecho de que la legislación autorizara el uso de un poder coercitivo, aunque fuera parcialmente, sobre las razones de raza y religión debe ser severamente confrontado desde el momento en que ello permitió la discriminación directa, la cual estaba notablemente en desacuerdo con la concepción de una sociedad tolerante y pluralista en la que todos sus miembros fueran tratados de manera equitativa.

(b) Proporcionalidad

37. El señor Kerr no fue persuadido de que la injerencia de los derechos de la demandante bajo los artículos 5 y 8 fuera “necesaria”. A este respecto, él indicó que no hubo ninguna evidencia de que un poder, basado en la simple sospecha, para interceptar, detener, registrar e interrogar fuera la única manera de lograr el objetivo de combatir el terrorismo.

(c) Privilegio contra la autoincriminación

38. El señor Kerr consideró el requerimiento de que una persona interrogada bajo la Cláusula 7 tuviera que responder bajo la pena de enjuiciamiento por rehusar dicha actuación y haber vulnerado los privilegios del Derecho Común de una persona al respecto de su autoincriminación y, por ello, incompatible con el artículo 6 del Convenio. En opinión del señor Kerr, fue inevitable que existiera un riesgo real y evidente de enjuiciamiento si las respuestas a tales preguntas probasen su utilización en la autoincriminación, y el hecho de que la demandante en el presente supuesto no fuera sospechosa de terrorismo no supuso nada a este respecto. Si ella hubiera sido interrogada con preguntas predeterminadas para establecer si ella parecía ser un terrorista, la posibilidad de que sus respuestas terminaran por incriminarla si se hubiera detectado en ella cierto carácter inculpatario, sería indiscutible. Ello se mantuvo en el caso incluso si tales respuestas de autoincriminación podían no haber sido aducidas con carácter evidente, cuando ellos pudieron incitar la pregunta al respecto de las que podrían dirigir la obtención de evidencias independientes a tal respecto.



II. LA LEGISLACIÓN INTERNA RELEVANTE Y SU PRÁCTICA

A. Ley de Terrorismo (“TACT”) (como norma vigente en el momento relevante)

39. La sección 40 (1)(b) de la Ley de Terrorismo define “terrorista” al referirse a una persona que ha estado involucrada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo. La sección 1 de TACT define “terrorismo” como sigue:

“(1) en la presente Ley, “terrorismo” significa el uso o amenaza de una acción donde—

- (a) La acción se incluye dentro de la subsección (2),
 - (b) El uso o amenaza es diseñado para influir en el gobierno o en una organización gubernamental internacional o para intimidar al público o a una parte del público, y
 - (c) El uso o amenaza es creado para el propósito de promover una causa política, religiosa, racial o ideológica.
- (2) La acción se incluye dentro la subsección en caso de que ello—

- (a) implique violencia grave contra una persona,
- (b) implique daños graves a la propiedad,
- (c) ponga en peligro la vida de una persona, aparte de la persona que comete la acción
- (d) genere un riesgo importante para la salud y la seguridad pública o de una parte de la población, o
- (e) es diseñado marcadamente para interferir o interrumpir un sistema eléctrico

(3) El uso o la amenaza de la acción se incluye dentro de la subsección (2) la cual implica el uso de armas de fuego o explosivos es considerado como acto de terrorismo tanto si la subsección (1)(b) es satisfecha como si no.

(4) En esta sección—

- (a) “acción” incluye la acción fuera del territorio del Reino Unido,
- (b) Una referencia a cualquier persona o propiedad es una referencia a cualquier persona o propiedad, dondequiera estuviera localizada
- (c) Una referencia al público en general incluye una referencia a la población de otro país distinto al Reino Unido, y
- (d) “el gobierno” se refiere al Gobierno del Reino Unido, de una parte del Reino Unido o de un país distinto al Reino Unido



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

(5) En la presente ley una referencia a la acción tomada para el propósito del terrorismo incluye una referencia a la acción tomada en beneficio de una organización prohibida”

40. La Cláusula 7 del TACT, la cual está encabezada como “controles de puertos y fronteras” proporcionada como relevante:

“potestad para interceptar, interrogar y detener

2.–(1) Un oficial de examen puede preguntar a una persona a la cual el presente párrafo se aplica para el propósito de determinar si él aparece como una persona que se incluye dentro de la sección 40(1)(b).

(2) Este párrafo aplica a la persona si–

- (a) Se encuentra en un puerto o en un área fronteriza, y
- (b) El oficial de examinación cree que la presencia de la persona en el puerto o en el área indicada está conectada con su entrada en Gran Bretaña o el Norte de Irlanda.

(3) Este párrafo también aplica a una persona en un barco o aeronave la cual ha llegado a Gran Bretaña o Irlanda del Norte.

(4) Un oficial de examen puede ejercitar tales poderes bajo el presente párrafo tanto si tiene motivos como si no para sospechar que una persona se incluye dentro de la presente sección 40(1)(b).

... ..

6.–(1) para los propósitos del ejercicio de una potestad conferida bajo el párrafo 2 o 3 un oficial de examinación puede–

- (a) Interceptar a una persona o un vehículo;
- (b) Detener a una persona.

... ..

(3) Donde una persona es detenida bajo este párrafo, se deben aplicar las disposiciones de la Parte I de la Cláusula 8 (tratamiento).

(4) Una persona detenida bajo este párrafo deberá someterse (a menos que hubiera sido detenida bajo cualquier otro poder) no más allá del final del periodo de nueve horas desde el comienzo del tiempo en que se inició el plazo de examen.

... ..



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

8(1) Un oficial de examen quien interroga a una persona conforme al parágrafo 2 puede, podrá por el propósito de determinar si se incluye dentro de la sección 40(1)(b)–

- (a) Examinar a la persona;
- (b) Revisar cualquier objeto que acompañe a la persona, o que fuera de su pertenencia y que se encuentre en un barco o aeronave;
- (c) Revisar cualquier objeto que la persona tuviera en su poder, que le perteneciera y que el oficial de examinación tuviera la creencia razonable de que ha estado o se encuentra en el barco o en la aeronave;
- (d) Buscar un barco o aeronave relacionada con cualquier objeto que se incluya dentro del parágrafo (b).

... ..

(3) Un examen de la persona bajo este parágrafo tiene que ser ejecutado por alguien del mismo sexo.

... ..

Infracciones

18.–(1) Una persona comete una infracción si–

- (a) Intencionadamente no cumple con el deber impuesto bajo o en virtud de esta Cláusula,
- (b) Intencionadamente contraviene una prohibición impuesta bajo o en virtud de esta Cláusula, o
- (c) Intencionadamente obstruye, o persigue frustrar, una búsqueda o examinación bajo o en virtud de esta Cláusula.

(2) Una persona culpable de infracción bajo este parágrafo debe ser responsable por la condena sumaria a–

- (a) Encarcelamiento por un periodo que no exceda de tres meses,
- (b) Una multa que no exceda del nivel 4 de la escala estándar, o
- (c) Ambos.”

41. De conformidad con la Cláusula 8, una persona detenida bajo la Cláusula 7 adquiere los derechos a los que él o ella no tenía previamente a la detención (por ejemplo, nombrar a una persona para su información, y solicitar un abogado) pero



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

también obligaciones (por ejemplo, proporcionar la huella dactilar, muestras de ADN privadas y no privadas).

B. Oficina interna (2009) Oficiales de examen bajo la Ley de Terrorismo de 2000 Código de Prácticas (“el Código”)

42. El Código, el cual es utilizado por la Secretaría de Estado para el Departamento interno de conformidad con el parágrafo 6(1) de la Cláusula 14 TACT y es un documento público válido como prueba en procedimientos de orden criminal y civil, que contiene disposiciones detalladas como el ejercicio por parte del oficial de examinación de aquellas funciones que establece la legislación. Ello proporciona, como destacado:

“9. La finalidad del interrogatorio y poderes asociados es determinar si la persona parece ser alguien quien está o ha estado implicada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo. Los poderes, los cuales son adicionales al poder de arresto bajo la Ley, no deben ser utilizados para cualquier otra finalidad.

10. Un oficial de examinación puede interrogar a una persona si es o no sospechosa de que esa persona esté o haya estado involucrada en la comisión, preparación o instigación de terrorismo y puede interceptar a una persona para la finalidad de determinar si ella se comprende en tal caso. Los oficiales de examinación deben, por ello, realizar un esfuerzo razonable en el ejercicio de tal poder de tal forma que se minimice su ejercicio causando exposición u ofensa a la persona que está siendo interrogada.

Notas de orientación en los párrafos 9 y 10 [en negrita en el original]

El poder de interceptar, interrogar, detener y buscar personas bajo la Cláusula 7 no requiere que un oficial de examen tenga cualquier motivo de sospecha contra un individuo previa al ejercicio de tales poderes. Por consiguiente, los oficiales de examen deben tener en cuenta que muchas personas seleccionadas para la examinación utilizando el poder conferido por la Cláusula 7 serán completamente inocentes de cualquier actividad contraria a Derecho. Los poderes tienen que ser realizados de manera proporcional, razonable, con respeto y sin discriminación contraria a Derecho. Todas las personas que son detenidas e interrogadas por parte de los oficiales de examinación tienen que ser tratadas de manera respetuosa y cortés.

Los oficiales de examinación deben tener un especial cuidado en asegurar que la selección de las personas objeto de examinación no se fundamenta exclusivamente en su percepción de la identidad étnica o su religión. Los poderes conferidos tienen que ser ejercidos de manera que no discriminen injustamente contra ninguna persona por motivos de edad, raza, color, religión, credo, género u orientación sexual. En caso de que su ejercicio se realice de este modo ello sería contrario a Derecho. Este es el supuesto de que no siempre será posible para un



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

oficial de examinación trabajando en el puerto tener conocimiento de la identidad, procedencia o destino de los pasajeros hasta que se les intercepta e interroga.

A pesar de que el ejercicio de los poderes conferidos por la Cláusula 7 no se basan en que el oficial de examinación tenga la sospecha contra un individuo en particular, tales poderes no deben ser ejercidos arbitrariamente. La decisión de un oficial de examinación para el ejercicio de los poderes de la Cláusula 7 en los puertos tiene que estar basada en la amenaza planteada por parte de varios grupos de terroristas activos tanto dentro como fuera del Reino Unido. Cuando se decide si ejercitar los poderes de la Cláusula 7, los oficiales de examinación deben fundamentar sus decisiones en un número de consideraciones, incluyendo factores tales como:

- **Fuentes de terrorismo conocidas o bajo sospecha**
- **Individuos o grupos cuya involucración actual o pasada en actos o amenazas de terrorismo es conocida o está bajo sospecha, y los seguidores o patrocinadores de tal actividad quienes son conocidos o están bajo sospecha**
- **Cualquier información sobre los orígenes y/o localización de grupos terroristas**
- **Actividad terrorista actual, emergente o futura**
- **Los medios de viaje (y documentación) que un grupo o individuos involucrados en la actividad terrorista pudieron utilizar**
- **Tendencias locales emergentes o patrones de viaje a través de puertos específicos o dentro de una más amplia vecindad que pudieran estar vinculados con la actividad terrorista.**

Las selecciones para el examen deben estar basadas sobre consideraciones justificadas tales como aquellas más arriba indicadas y tienen que estar en conexión con la amenaza planteada por parte de varios grupos terroristas activos dentro y fuera del Reino Unido. La percepción de una persona sobre la identidad étnica o la religión no tiene que ser utilizada solamente o en combinación con otras como la única razón para la selección de una persona para su examinación.

Los poderes conferidos por la Cláusula 7 están para ser utilizados exclusivamente para la finalidad de averiguar si la persona examinada está o has estado involucrada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo. Tales poderes no tienen que ser utilizados para interceptar e interrogar a personas para cualquier otro propósito. Un examen tiene que cesar y tiene que ser informado de que ha finalizado una vez que ha sido averiguado que la persona examinada no parece estar o haber estado involucrada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo.

A menos que el oficial de examinación arreste a la persona haciendo uso de los poderes conferidos por la Ley, una persona siendo examinada bajo la Cláusula 7 no necesita ser prevenida sobre las razones de su selección para el examen.



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

11. El oficial de examinación debe explicar a la persona involucrada bien verbalmente o por escrito de que está siendo examinada bajo la Cláusula 7 de la Ley de Terrorismo de 2000 y de que el oficial tiene el poder para detener a esa persona si rehúsa cooperar o insiste en su liberación. El oficial de examen debe mantener la duración del examen al mínimo de lo que resulte permitido para su práctica. Una examinación comienza después de que una persona ha sido interceptada y sometida a preguntas de detección. Una vez que la examinación alcanza una hora de duración, una noticia aclaratoria de la examinación, en la forma de TACT 1 (...), tiene que ser proporcionada por parte del oficial de examinación a la persona. Los contenidos de la forma establecida en la TACT 1 deben ser explicados a la persona por parte del oficial de examinación. Donde la examinación de la persona se prolonga o donde se piensa que es probable que se prolongue, el oficial de examinación debe realizar los trámites oportunos para asegurar que la persona tiene la oportunidad de tomar un refrigerio en intervalos regulares de tiempo.

... ..

Grabaciones

14. Las grabaciones de todas las examinaciones deben mantenerse almacenadas localmente en el puerto, el área fronteriza o la estación de policía en el caso de una reclamación o requerimiento pero adicionalmente una grabación de todas las pruebas realizadas que superen la hora de duración deben ser alojadas centralmente con fines estadísticos. La grabación debe incluir el nombre de la persona examinada; la duración total de la examinación desde su comienzo hasta su finalización; si la persona fue detenida y, de ser así, cuando la detención comenzó y finalizó.

15. Las grabaciones del examen que tuvieran una duración inferior a una hora o en el caso de que intervenga un menor, la duración debe mantenerse en el puerto, en el área fronteriza o en la estación de policía para los propósitos referidos en el caso de una reclamación o requerimiento. Las grabaciones de la examinación que tengan una duración superior a una hora, sin embargo, deben ser almacenadas centralmente con fines estadísticos.

... ..

Registros

28. Un oficial de examen puede registrar a una persona que está siendo interrogada con la finalidad de establecer lo indicado más arriba en el parágrafo 9, y sus pertenencias, incluyendo material de equipaje. Él también puede, bajo el parágrafo 10, autorizar a otra persona para proceder con el registro en su nombre. De conformidad con el parágrafo 19 arriba indicado, todos los esfuerzos razonables deben ser realizados para reducir al mínimo la potencial exposición u ofensa que pueda causarse a la persona que está siendo registrada.

29. Un registro personal solo debería ser realizado por alguien del mismo sexo.”



**C. MEJORAS DE ORDEN POLICIAL NACIONAL (“NPIA” en inglés)
Consejo de práctica (“El Consejo de práctica”)**

43. El prólogo del Consejo de práctica proporciona:

“Los oficiales especiales de los puertos mantienen una responsabilidad significativa como parte de la contribución de la policía para asegurar la Seguridad Nacional. Es fundamental que ellos estén equipados con poderes que les habiliten para mantener su rol de autoridad de manera efectiva y eficiente.

La Cláusula 7 ... proporciona a estos oficiales un único poder para examinar a la población que atraviesa las fronteras del Reino Unido. Es esencial que ellos sean puestos en práctica profesionalmente con lo que la policía mantenga la confianza de todos los sectores de la población. Cualquier mal uso de estos poderes podría tener un impacto negativo de largo alcance sobre las relaciones de la comunidad con la policía y ocultar los progresos obtenidos en el apoyo de la estrategia gubernamental contra el terrorismo.”

D. El informe del Revisor independiente de la legislación sobre terrorismo al respecto de la operación de la Ley de Terrorismo de 2011

44. El informe proporcionó las siguientes cifras concernientes a la frecuencia del ejercicio de los poderes conferidos por la Cláusula 7:

“A fecha de 31 de marzo de 2011, en cuanto al Reino Unido en su conjunto:

- (a) Hubo un total de 85.423 pruebas conforme a la Cláusula 7, un 20% menos que en el curso 2009/10
- (b) 73.909 de aquellas pruebas fueron sobre la población, y 11.514 sobre el equipaje no acompañado a tales individuos
- (c) 2.291 personas (un 3% de aquellos que fueron examinados – un porcentaje similar al de 2009/10) estuvieron sujetos a dicha pruebas durante más de una hora
- (d) 915 personas fueron detenidas después de la examinación (un 1% de aquellos que fueron examinados, por encima de 486 personas en 2009/10)
- (e) Se tomaron muestras biométricas a 796 personas
- (f) Hubo 31 arrestos relacionados con participación en terrorismo y la seguridad nacional. Sin embargo, 25 de aquellos fueron en un área específica, reflejando esa fuerza (desde su modificación) en relación a la acción que ellos tomaron por dicha detención o por haber proporcionado información falsa durante la examinación
- (g) 101 incautaciones de efectivo por parte de la policía que se sospechaba que podían estar relacionadas con actos de terrorismo, ascendiendo a una cantidad de 844.709 libras, la mayoría en los aeropuertos

Estas cifras tienen que ser establecidas en contraposición a los números de pasajeros que viajan a través de los aeropuertos del Reino Unido (213 millones), los puertos



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

marítimos del Reino Unido (22 millones), y las estaciones de ferrocarril de Reino Unido (9,5 millones) durante un año. En total, solo el 0,03% de los pasajeros fueron examinados bajo la Cláusula 7 en el curso 2010/11.”

45. En relación al origen étnico de las personas interceptadas, el informe reveló los datos que se presentan en la siguiente tabla:

2010/11	Blanco	Negro	Asiático	Otro	Mezcla o no establecido
Examinado < 1 hora	46%	8%	26%	16%	4%
Examinado > 1 hora	14%	15%	45%	20%	6%
Detenido	8%	21%	45%	21%	5%
Prueba biométrica	7%	21%	46%	20%	6%

46. El informe continúa:

“No se recopilaron datos sobre el origen étnico de los viajeros de los puertos. Puede ser acertado que la proporción de minorías étnicas entre aquellos que utilizan los puertos y aeropuertos de Reino Unido en sus viajes es superior a la proporción de la población de Reino Unido en su conjunto. Lo más probable es que, sin embargo, las personas blancas son una minoría entre los viajeros. Las detenciones (mayormente) y exámenes (casi con certeza) son así realizadas sobre miembros de comunidades étnicas minoritarias – particularmente aquellos de etnias asiática y otras (incluyendo los norteafricanos) – en un mayor alcance que su presencia en la población de viajeros parecería justificar.

Tal circunstancia por sí misma no puede significar que los exámenes y las detenciones están mal dirigidas. Como argumenté en mi último informe anual (parágrafos 9.14-9.21), la Cláusula 7 no debe ser utilizada (como la sección 44 en cuanto a la interceptación y registro fue de vez en cuando utilizada) para producir un equilibrio racial en las estadísticas: ello sería la antítesis de la vigilancia policial dirigida por la inteligencia. La aplicación proporcional de la Cláusula 7 es alcanzada al hacer coincidir su aplicación a la amenaza terrorista, más allá de la población en su conjunto.

No hubo, sin embargo, lugar para la complacencia. La descomposición de carácter étnico de la amenaza terrorista es difícil de precisar: pero ... incluso en Gran Bretaña ... la población blanca constituye aproximadamente un cuarto de las personas que fueron arrestadas y a quienes se les asignaron cargos por infracción terrorista – una proporción que sin duda crecería considerablemente si los datos del Norte de Irlanda fueran incluidos.

...



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

Las cifras sobre el carácter étnico no proporcionan, en sí mismas, una base para la crítica a la actuación policial. Ellas remarcan, sin embargo, la necesidad de vigilancia, particularmente cuando algunas comunidades minoritarias son incomprensiblemente sensibles al respecto de la aplicación de la cláusula 7. Es importante para la plena implicación en la aplicación de la Cláusula 7 recordar que:

- (a) La identidad étnica percibida o la religión no deben ser utilizadas, ni de manera aislada ni en combinación con otros factores, como la única razón para la selección de una persona y su examinación
- (b) Los terroristas del Reino Unido son de todos los colores de piel: una proporción considerable de ellos (incluso fuera del Norte de Irlanda) son blancos; y que
- (c) Las decisiones aparentemente inocuas (por ejemplo, registrar un vuelo procedente de Pakistán en lugar de un vuelo procedente de Canadá) puede reflejar una vía de inconsciencia racial.”

47. Aunque el informe indicó que determinados grupos (en su mayoría musulmanes) estaban destacando, entre el 1 de julio de 2011 y el 23 de mayo de 2012 únicamente se recibieron veinte reclamaciones.

48. Se concluye que no cabe duda al respecto de la utilidad de los poderes conferidos por la Cláusula 7, el informe indicó que:

“Las examinaciones de la Cláusula 7 han sido ciertamente instrumentales, en primer lugar, al asegurar la evidencia que contribuye a la condena de terroristas. Aquella evidencia no toma la forma de las respuestas dada en los interrogatorios (y ello con motivo de que la compulsión por responder sería ciertamente inadmisibles como prueba criminal) pero en su lugar consiste en la posesión física o el contenido de teléfonos móviles, ordenadores portátiles y memorias externas.

Es justo decir que la mayoría de las examinaciones que han terminado en condena fueron dirigidas con inteligencia más allá de un simple factor de riesgo, intuición u olfato. En efecto, a pesar de haber generado las necesarias consultas, no he sido capaz de identificar de la policía ningún caso del examen a partir de la Cláusula 7 dirigido directamente al arresto seguido de la condena en la que la interceptación inicial no fuera solicitada por algún tipo de inteligencia.

...

En segundo lugar, las examinaciones de la Cláusula 7 han sido útiles en el desarrollo de la política de inteligencia sobre la amenaza terrorista. En ocasiones las palabras mencionadas en las entrevistas, a pesar de que en sí mismas no cabe considerarlas como pruebas, pueden suponer un vestigio de consulta que dirige al enjuiciamiento. De gran importancia, sin embargo, resultan más de un tipo indirecto de inteligencia –el cual procede la dirección de inteligencia para la interceptación o desde la interceptación a partir de factores de riesgo. Las examinaciones de la Cláusula 7 son quizás más apreciadas por parte de la policía y los servicios de seguridad por su



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

habilidad para contribuir a conformar una precisa imagen de la amenaza terrorista en el Reino Unido y los intereses extranjeros del Reino Unido.

...

En tercer lugar, las examinaciones de la Cláusula 7 contribuyen a la interrupción o disuasión. Jóvenes, inestables y de la periferia miembros de las redes de terroristas pueden en ocasiones ser disuadidos de sus planes, por ejemplo, viajar al extranjero con motivo del entrenamiento por su realización– comunicados en la interceptación en el puerto –que la policía tiene una idea de quiénes son y con qué asunto están implicados.

Finalmente, la examinación de la Cláusula 7 – una vez que ha sido completada, y esta ha sido aclarada a la persona objeto de examinación, sirve como una oportunidad para la identificación de que aquellos sujetos quienes se muestran conformes para ser reclutados como informantes.”

E. El informe del Revisor Independiente de la legislación de terrorismo sobre la operación de la Ley de Terrorismo en 2012

49. En este informe el Revisor Independiente indicó específicamente si la Cláusula 7 debería incluir un requerimiento de “sospecha razonable”. En particular, él trató de explorar con la policía y los servicios de inteligencia el alcance por los cuales la detención no fuera dirigida por la inteligencia o, de otro modo, estuviera basado en la sospecha, y si ello resultó útil. Él observó que los argumentos generales del poder no se basan en una mera sospecha e incluyó lo siguiente:

“Existía sospecha razonable (o incluso simplemente sospecha subjetiva) para ser requerido por todas las interceptaciones:

- (a) La amenaza disuasoria sustancial a partir de la Cláusula 7 en su forma actual podría evitarse, aunque se utilizaron “pieles claras” para transportar las herramientas relativas al negocio del terrorismo.
- (b) Cualquiera que fuera interceptado conocería que la policía tenía evidencia para sospechar de ellos; el mero hecho de una interceptación podría así alertar a los viajeros de la existencia de vigilancia, bien sea humana o técnica, con consecuencias que podrían incluir el fin de la vigilancia efectiva y la puesta en peligro de una fuente humana.
- (c) Las autoridades estarían inhabilitadas para interceptar e interrogar a la compañía de los viajeros de una persona al respecto de la que ellos sospechaban de estar involucrado en el terrorismo: el mero hecho de viajar junto a una persona sospechosa no sería suficiente para constituir una sospecha razonable de implicación en terrorismo.”

50. El revisor independiente fue informado por el MI5 y la policía sobre un número de interceptaciones no sospechosas en los meses recientes las cuales habrían traído beneficios significativos en términos de interrupción de potenciales



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

terroristas. Estas incluyeron exámenes no dirigidos y dirigidos, a partir de la que podría ser suficiente aplicar la inteligencia sobre una persona que merecería ser interceptada sin que el límite de las sospechas razonables fuera alcanzado. Al tiempo que él aceptó que un número de interceptaciones hubieron sido “un valor real en la protección de la seguridad nacional”, él reconoció que ello no se realizó automáticamente de manera proporcional. Él consideró que esto fue en último lugar una cuestión parlamentaria, pero indicó que cualquier requerimiento de sospecha

“reduciría la eficacia potencial de la cláusula 7. De igual forma, sin embargo, ellos darían una medida de protección a las personas quienes pudieran ser de hecho seleccionadas por estas indicaciones sin ni siquiera ser objeto de sospecha de ningún crimen”

51. El Revisor Independiente también abordó la predisposición para responder al interrogatorio bajo la Cláusula 7. A este respecto, él indicó que:

“La compulsión para dar respuesta a las cuestiones bajo la Cláusula 7 es la esencia de tal potestad, su utilidad más allá de las preguntas cuando ello persigue no solo identificar a las personas como terroristas sino también reunir inteligencia – un importante subproducto de la examinación de la cláusula 7, aunque ello no puede servir nunca como el principal motivo para la interceptación.

Un poder tan fuerte requiere una protección fuerte sobre el uso al respecto del cual las respuestas pueden ser tratadas. Por lo menos, es esencial que las respuestas no sean utilizadas en procedimientos donde se pudiera incriminar a la persona que las dio. Yo creo que puede ser generalmente aceptado que las respuestas dadas bajo compulsión en los interrogatorios de conformidad con la cláusula 7 nunca podrían ser utilizadas como prueba criminal...”

F. La Ley de Comportamiento Antisocial, Crimen y Policía de 2014

52. La Ley de Comportamiento Antisocial, Crimen y Policía de 2014 (“la Ley de 2014”) produjo numerosos cambios en los poderes conferidos por la Cláusula 7. Más concretamente, se requirió a los oficiales de examinación para la detención de una persona si ellos pretendieran examinarla por una duración superior a una hora; se redujo el máximo del periodo de detención de nueve horas a seis horas; se introdujo un requerimiento para el periodo de revisión de la detención por parte de un oficial de revisión; y se requirió que el interrogatorio de un examinado no debe comenzar hasta después de la llegada del abogado requerido, a menos que la postergación del interrogatorio sería probable que produjese un perjuicio en la determinación de las cuestiones relevantes del caso.

53. La Ley de 2014 también requirió que los oficiales de examen deberían ser designados para tal finalidad por el Secretario de Estados y un Código de



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

Práctica debería ser utilizado el cual se utilizaría para su práctica por parte de aquellos.

54. Una nueva versión del Código de Práctica fue promulgada en julio de 2014 para reflejar aquellas enmiendas y también la decisión judicial del Tribunal Supremo en el asunto de la demandante. En particular, se proporcionó que los poderes conferidos por la Cláusula 7 podría ser utilizados únicamente por oficiales de policía quienes hubieran sido acreditados por el oficial superior al haber obtenido un standard de validez nacional en el uso de tales poderes; y ello confirmó que el ejercicio de tales poderes no debe ser arbitrario.

55. Se proporcionó también que las personas detenidas tenían derecho a consultar con un abogado en privado en cualquier momento, y que el oficial de examinación tendría que posponer el interrogatorio hasta que la persona hubiera consultado a su abogado en privado, a menos que el oficial de examinación creyera razonablemente que la postergación del interrogatorio sería probable que fuera en perjuicio de la finalidad del examen.

G. Informes anuales posteriores del Revisor Independiente de la legislación sobre terrorismo

1. 2013

56. En su revisión de la aplicación de la legislación sobre terrorismo en 2013, el Revisor Independiente hizo algunas aclaraciones sobre la aparente “considerable desproporcionalidad” entre la clasificación étnica de aquellos que fueron examinados y detenidos bajo la Cláusula 7 y la clasificación étnica del público general de los usuarios de puertos o aeropuertos. En particular, él notó que el poder conferido por la Cláusula 7 no pretendía ser ejercido al azar pero sí para obtener información sobre las personas implicadas en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo. Como los terroristas no estaban, en ningún momento, distribuidos entre diferentes grupos étnicos, si la potestad de examen estaba siendo utilizada hábilmente, uno esperaría que su ejercicio no fuera étnicamente proporcional ni para la población del Reino Unido ni siquiera para la población que hacen uso de los aeropuertos pero sí entre la población de terroristas que viajan a través de los puertos del Reino Unido. En conclusión, él estableció que él no tenía motivos para creer que los poderes conferidos por la Cláusula 7 estuvieron siendo ejercidos de un modo racialmente discriminatorio.

57. Aunque el Revisor Independiente dio la bienvenida a las enmiendas que fueron introducidas por la Ley de Comportamiento Antisocial, Crimen y Policía de 2014, él identificó tres cuestiones que él había abordado previamente las cuales seguían siendo excepcionales:



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

- “a) el hecho de que no se requiera sospecha para el ejercicio de la mayoría de los poderes conferidos por la Cláusula 7, incluyendo el poder para detener y descargar contenidos de un móvil u ordenador portátil;
- b) el hecho de que las respuestas dadas bajo presión no sean reveladas expresamente en un procedimiento criminal; y
- c) la necesidad de establecer reglas claras y proporcionales para el gobierno de los datos que se obtienen a partir de dispositivos electrónicos.”

58. Él recomendó, *inter alias*, que la detención debería estar permitida solo cuando el oficial superior mostrara su conformidad de que todos los motivos para sospechar de la persona en cuestión se incluyen dentro de la sección 40(1)(b) y la detención es necesaria para contribuir a la determinación ya sea él tal persona; la que en aquella revisión periódica, una detención puede ser extendida solo cuando un oficial superior siga mostrando su conformidad de que allí continúan estando los motivos para la generación de sospechas de que aquella persona se incluye dentro de la sección 40(1)(b), y de que la detención continúa siendo necesaria para determinar si ya sea él tal persona; y de que una prohibición reglamentaria debe ser implementada para la introducción de las admisiones de la Cláusula 7 en una subsecuente prueba criminal.

59. Finalmente, él expresó su creencia de que sus recomendaciones mejorarían la justicia y responsabilidad sin reducir la eficacia de los poderes conferidos por la Cláusula 7 o la exposición del público general a un riesgo adicional de terrorismo. Él observó que sus recomendaciones habían sido respaldadas por el Comité Conjunto sobre Derechos Humanos, el cual estuvo de acuerdo al completo con ello, cuidando el margen para la detención y la copia de datos, los cuales aconsejaban que debe requerirse una sospecha razonable; y el Comité de Asuntos de Interior, el cual expresó su perspectiva sobre la introducción de una prueba de sospecha para los poderes auxiliares, el uso de las respuestas dadas bajo la compulsión en un tribunal criminal y el tratamiento de los materiales legalmente protegidos, excluido el material y el material del procedimiento especial que debe ser objeto de una revisión ulterior.

2. 2015

60. En su revisión de la aplicación de la legislación sobre terrorismo en 2015, el Revisor Independiente repitió las recomendaciones siguientes:

- “(a) Que el límite de la sospecha debe ser aplicado para la detención y la copia de datos a partir de dispositivos electrónicos personales;
- (b) Que la salvaguarda debe ser proporcionada con respecto al material legalmente protegido, excluido el material y el material del procedimiento especial;
- (c) Que la salvaguarda debe ser aplicada para los datos electrónicos privados obtenidos bajo la Cláusula 7; y



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

(d) Que debe haber una prohibición reglamentaria a la introducción de las admisiones de la Cláusula 7 en una subsecuente prueba criminal.”

3. 2016 y 2017

61. Finalmente, en su revisión de la aplicación de la legislación sobre terrorismo en 2017, el Revisor Independiente indicó que mientras que había habido una disminución significativa en el número total de exámenes en años recientes, había habido un incremento en el número de “detenciones efectuadas”. De acuerdo al Revisor Independiente, este no fue un patrón particularmente preocupante, y fue probablemente debido a una mejor captura de datos de los pasajeros a través del Reino Unido, y un mejor uso de las técnicas de monitorización.

H. El Proyecto de Ley contra el Terrorismo y la Seguridad Fronteriza

62. La finalidad del Proyecto de ley, el cual fue introducido el 5 de junio de 2018 es “realizar determinadas provisiones en relación con el terrorismo; realizar provisiones para habilitar a las personas a ser objeto de interrogatorio en los puertos y fronteras de acuerdo a la seguridad nacional y otros fines relacionados”.

63. El Proyecto de ley contiene una prohibición sobre la admisibilidad en juicio de las respuestas a las preguntas que se realizan a un individuo cuando es interceptado en un puerto o frontera bajo la Cláusula 7 del TACT.

64. La Cláusula 3 del Proyecto de ley también contiene un poder – modelado sobre la Cláusula 7 del TACT – para los oficiales de examinación al interrogar a cualquier persona que se encuentre en un puerto del Reino Unido o en el área fronteriza del Norte de Irlanda con el propósito de determinar si la persona parece estar, o ha estado, implicada en “actividad hostil”. Al igual que con la Cláusula 7, el poder para examinar a una persona puede ser ejercido tanto si hay motivos de sospecha como si no de que una persona está implicada en actividad hostil.

I. Caso de ley relevante

1. R (David Miranda) c. Secretario de Estado para el Departamento de Interior y el Comisionado de Policía de la Metrópoli [2016] EWCA Civ 6

65. El señor Miranda es el esposo de un periodista que hubo recibido un material encriptado por parte de Edward Snowden. Los datos, los cuales contenían material de inteligencia del Reino Unido, hubieron sido sustraídos de la Agencia de Seguridad Nacional. El señor Miranda estuvo detenido durante nueve horas por los oficiales de la Policía metropolitana en el aeropuerto de Heathrow el 18 de agosto de 2013, supuestamente bajo el parágrafo 2(1) de la Cláusula 7 del TACT. Él fue interrogado y los objetos en su posesión, dispositivos de almacenamiento notablemente encriptados, le fueron requisados. El servicio de seguridad hubo



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

preguntado a la policía para realizar la interceptación, con el principal objetivo de reducir el riesgo para la seguridad nacional derivado del material en posesión del señor Miranda.

66. En el procedimiento de revisión judicial el señor Miranda reclamó que el uso del poder conferido por la Cláusula 7 contra su persona no era conforme a Derecho porque (i) el poder fue ejercido con un propósito no permitido por la norma; y (ii) su uso constituyó una injerencia desproporcionada a sus derechos bajo los artículos 5, 8 y 10 del Convenio. Él también reclamó que el uso de tal poder era incompatible con los derechos garantizados por el artículo 10 del Convenio en relación con el material periodístico.

67. El Tribunal de Apelación aceptó que la policía ejerció el poder para su propia finalidad de determinar si el señor Miranda parecía ser una persona que se incluyese dentro de la sección 40 (1)(b) del TACT. El hecho de que el ejercicio del poder conferido por la Cláusula 7 también promovía diferentes fines en relación a los servicios de seguridad (pero superponiéndose) no significaba que el poder no fue ejercido de acuerdo a la finalidad de la Cláusula 7. A este respecto, la policía hubo reconocido claramente que ellos podrían no actuar como un medio para el logro de la finalidad de los servicios de seguridad, y hubo tenido que ser persuadido de que las condiciones para el ejercicio de la interceptación conforme a la Cláusula 7 hubieron sido conocidos con anterioridad a que ellos mostraran su conformidad con el procedimiento. Asimismo, cuando el Parlamento hubo establecido la prohibición para el ejercicio del poder conferido por la Cláusula 7 a un nivel bastante bajo, la potestad de examen tuvo que ser dada para proporcionar una oportunidad para la constatación de tal posibilidad, el Tribunal aceptó que el poder fue ejercido con un propósito legítimo. Al determinar la proporcionalidad, el Tribunal aceptó que la interceptación bajo la Cláusula 7 fue una injerencia a la libertad de prensa, pero mantuvo que resultaba los convincentes intereses de la seguridad nacional claramente superaron los derechos del señor Miranda bajo el artículo 10 sobre los hechos del presente caso.

68. Sin embargo, en relación a la compatibilidad de los poderes conferidos por la Cláusula 7 con el artículo 10 del Convenio, el Tribunal encontró que las reclamaciones sobre el ejercicio de los poderes no compensaron de manera efectiva la protección de los derechos de los profesionales de la información de acuerdo al artículo 10. La preocupación principal del Tribunal era que la divulgación del material periodístico (tanto si estuviera involucrada la identificación de la fuente periodística como si no) socavaba la confidencialidad inherente a tal material y el cual era necesario para evitar la flexibilidad en la divulgación y protección de los derechos recogidos en el artículo 10. Si los periodistas y sus fuentes pudieran no tener expectativas de confidencialidad, ellos podrían decidir contra el proporcionar información o material sensible de interés público. En consecuencia, no resultó relevante el que los poderes conferidos por la Cláusula 7 pudieran ser ejercidos únicamente en un área geográfica determinada o que una persona pudiera no ser detenida durante más de 9 horas. De manera similar, al tiempo que el hecho de que



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

los poderes tuvieron que ser ejercidos racional y proporcionalmente y en base a la buena fe favoreció un nivel de protección, la única salvaguarda contra los poderes de examen no estando de ejercicio fue la posibilidad del procedimiento de revisión judicial. No obstante lo anterior, mientras que la revisión judicial podría ser una protección adecuada en el contexto de los artículos 5 y 8, ello proporcionaría una pequeña protección contra el daño originado si el material periodístico fuera divulgado y utilizado en circunstancias donde no debería ocurrir.

2. R (CC) *c. Comisionado de Policía de la Metrópoli y otros* [2012] 1 WLR 1913 y R (sobre la aplicación de *Elostra*) *c. Comisionado de Policía de la Metrópoli* [2014] 1 WLR 239

69. En R (CC) el Alto Tribunal defendió un desafío por parte de un individuo contra el uso del poder conferido por la Cláusula 7 sobre la base de que los oficiales de examinación no estuvieron de hecho ejerciéndolo de acuerdo a la finalidad de determinar si la persona parecía ser un terrorista. El reclamante fue un nacional británico quien hubo sido arrestado en Somalia y deportado al Reino Unido. Con carácter previo a su regreso, una orden de control fue ejecutada contra él. El Alto Tribunal encontró que los poderes de la Cláusula 7 fueron ejercidos a su llegada para el propósito de obtener información – sin ninguna apreciación de alegaciones con motivo de tortura – la cual podría confirmar la propiedad de la realización de la orden de control. De acuerdo al Tribunal, ello no tuvo nada que hacer en la determinación sobre si él parecía ser un terrorista en una forma en particular y como consecuencia el poder no hubo sido utilizado conforme a Derecho. Sin embargo, al alcanzar esta conclusión el juzgado remarcó:

“No tengo duda de que esto es un caso muy extraño y que esta decisión no perjudicará la eficacia de tales poderes. A ellos se les da adecuadamente una amplia constitución por los motivos establecidos pero no pueden extenderse a los hechos de este caso.”

70. En *R(Elostra)* el Alto Tribunal mantuvo que un examen bajo la cláusula 7 que fue conducida sin la adherencia a la protección adecuada no fue conforme a Derecho. Más concretamente, se mantuvo que una persona que fuera detenida bajo la Cláusula 7 – en la estación de policía o en cualquier lugar – sería, en virtud del Código de Práctica, autorizado a solicitar el consejo legal antes de dar respuesta a cualquier pregunta.

3. R. *c. Gul* [2013] UKSC 64

71. La cuestión principal en esta apelación fue la definición de “terrorismo” en la sección 1 del TACT; más específicamente, ya sea que incluyese un ataque militar por parte de grupos armados no vinculados al Estado contra las fuerzas armadas nacionales como las fuerzas armadas internacionales en un conflicto



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

armado no internacional. El Tribunal Supremo mantuvo que no había base para la lectura con normalidad, en un sentido muy amplio, del significado de la sección 1 del TACT de manera restrictiva. La definición hubo sido dada claramente en un sentido deliberadamente amplio para tener en cuenta varias y posibles formas no predeterminadas como el terrorismo pudiera presentarse, y los cambios que pudieran ocurrir en el escenario político y diplomático. Además, las obligaciones internacionales del Reino Unido podrían no requerir definir “terrorismo” más estrechamente, desde que no fue aceptada la definición de “terrorismo” en el Derecho Internacional.

72. El Tribunal indicó, sin embargo, que la muy amplia definición de “terrorismo” dio lugar a ciertas consideraciones. Mientras el asunto no implicaba al uso de los poderes conferidos por la Cláusula 7, se observó que:

“63. El segundo punto general es que la amplia definición de “terrorismo” no solo da lugar a la preocupación en relación a una discreción procesal muy amplia otorgada por las leyes de 2000 y 2006, como se discute en los párrafos 36-37 más arriba. Las dos regulaciones también otorgan poderes intrusivos sustanciales a la policía y a los oficiales de inmigración, incluyendo la interceptación y el registro, los cuales dependen de lo que parece ser una discreción muy amplia por su parte. Al tiempo que la necesidad de otorgar de manera amplia, incluso intrusiva, determinadas potestades a la policía y a otros oficiales en relación al terrorismo es incomprensible, el hecho de que los poderes son tan irrestrictos y la definición de ‘terrorismo’ resulta tan amplia que ello significa que tales poderes son probablemente o incluso más preocupantes que los poderes del fiscal a los que dan lugar las regulaciones anteriores.

64. Así, bajo la Cláusula 7 de la Ley de 2000, el poder para interceptar, interrogar y detener en puerto y frontera es dejado al criterio del oficial de examinación. El poder no está sujeto a ningún control. En efecto, el oficial no es ni siquiera requerido para tener motivos de sospecha de que la persona en cuestión se incluye dentro de la sección 40(1) de la Ley de 2000 (por ejemplo, que ‘él ha cometido una infracción’, o que ‘él está o ha estado involucrado en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo’), o incluso que cualquier infracción ha sido o pueda ser cometida, antes de que comience una examinación para comprobar si la persona se incluye dentro de aquella subsección. Sobre esta apelación, no estamos, por supuesto, directamente involucrados con la cuestión del presente caso. Pero la detención de una menor proporcionada por la Cláusula representa la posibilidad de una seria invasión de la libertad personal.”

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. ALEGACIÓN DE LA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 8 DEL CONVENIO

73. La demandante reclamó que el ejercicio de los poderes de la Cláusula 7 vulneraron sus derechos conforme al artículo 8 del Convenio, el cual se lee como sigue:



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

“1. Todo el mundo tiene el derecho de que se respete la vida privada persona y familiar, su hogar y su correspondencia.

2. No debe haber interferencia por parte de la autoridad pública con el ejercicio de sus derechos tal y como consta en la ley y es necesario en una sociedad democrática en los intereses de la seguridad nacional, la seguridad pública o el bienestar económico del país, para la prevención del desorden o el crimen, para la protección de la salud y la moral, o para la protección de los derechos y libertades de los demás.”

74. El Gobierno dio contestación a aquel argumento.

A. Admisibilidad

75. El Tribunal anotó que esta reclamación no está manifiestamente infundada dentro del significado del parágrafo 3 (a) del artículo 35 del Convenio. También **se anota** que no resulta admisible sobre ningún otro motivo. Por ello, tiene que ser declarado admisible.

B. Méritos

1. Sobre si hubo una interferencia con los derechos del demandante bajo el artículo 8 del Convenio

76. El Gobierno aceptó que, tomado como un todo, el examen del demandante conforme a la Cláusula 7 del TACT dio lugar a una interferencia con el derecho garantizado por el artículo 8 del Convenio. En el presente supuesto, junto al hecho de ser detenido e interrogado, el demandante y su equipaje fueron registrados. En *Gillan y Quinton c. el Reino Unido*, número 4158/05, parágrafo 63, CEDH 2010 (extractos) el Tribunal sostuvo que el uso de “poderes coercitivos” para requerir a un individuo someterse a un “registro detallado de su persona, su ropa y sus pertenencias personales” equivalía a una clara interferencia con el derecho al respeto de la vida privada. Al tiempo que el Tribunal expresamente reconoció la distinción potencial entre los poderes de “interceptar y registrar” bajo la sección 44 del TACT y “la búsqueda a la que los pasajeros se someten sin queja en los aeropuertos o en las entradas de edificios públicos” (ver *Gillan y Quinton*, citado anteriormente, parágrafo 64), los poderes de la Cláusula 7 fueron claramente más amplios que los poderes de inmigración al respecto de los que los pasajeros pueden esperar razonablemente ser objeto. En vista de ambos hechos, y la concesión del Gobierno, el Tribunal aceptaría que hubo una interferencia con los derechos del demandante bajo el artículo 8 del Convenio.

2. Sobre si tal interferencia fue “conforme a Derecho”

(a) La presentación de las partes



(i) *El demandante*

77. El demandante argumentó que los poderes conferidos por la Cláusula 7 resultaron insuficientemente circunscritos y contenían una protección inadecuada para resultar “conforme a Derecho”. En el año de su examinación, más de 68.000 personas fueron interceptadas conforme a la Cláusula 7. La ausencia de ningún requerimiento de motivos objetivos de tal sospecha, o incluso sospecha subjetiva, significaron que un oficial podría ejercer tales poderes en base a no más que a una premonición, lo cual dio lugar a un considerable horizonte para la mediación de factores y motivos extraños – tales como sesgos y prejuicios arraigados – para influir en la forma como un oficial procedió a la selección de los individuos en su interceptación e interrogación.

78. Más concretamente, el demandante sostuvo que los poderes bajo el régimen de la Cláusula 7 fueron más intrusivos que los poderes de la interceptación y el registro bajo las secciones 44-45 del TACT, las cuales el Tribunal hubo sostenido como “no conformes a Derecho” in *Gillan y Quinton*. En primer lugar, la sección 44 requería un oficial superior para dar su autorización en caso de que él pensara que ello resultara “conveniente para la prevención de los actos de terrorismo”. En contraposición, los poderes de la Cláusula 7 se aplicaron en todo momento y en todos los puertos. En segundo lugar, mientras que los poderes bajo las secciones 44 y 45 fueron dirigidos de acuerdo a una estrecha finalidad de “búsqueda de artículos de un tipo que pudiera ser utilizado en conexión con el terrorismo”, los poderes conferidos por la Cláusula 7 tuvieron una finalidad más general y permitieron una investigación más amplia sobre las actividades de los individuos, creencias y movimientos. En tercer lugar, la sección 45 solo permitía a un oficial el registrar las ropas y posesiones de otra persona, y la detención estaba permitida únicamente de acuerdo a lo necesario a lo establecido por los límites del registro. En contraposición, la examinación sin sospecha de la Cláusula 7 podría tener lugar en una estación de policía, y podría permitir un registro invasivo y detallado, en el momento en que el demandante era interceptado, la detención podría durar más de 9 horas. En cuarto lugar, la sección 45 no incluía ningún poder para interrogar, mientras que la Cláusula 7 permitía una interrogación de larga duración para que una persona fuera obligada por ley a contestar. Finalmente, la sección 45 permitía a un oficial custodiar los objetos encontrados durante el registro de una persona solo en caso de que el oficial tuviera sospechas razonables de que tal objeto pretendiera ser utilizado en conexión con el terrorismo. La Cláusula 7, por otro lado, permitía que cualquier objeto fuera custodiado durante siete días para su examinación, tanto si existiera como si no sospecha alguna.

79. De acuerdo a la demandante, hubo también importantes similitudes entre la sección 44 y los poderes de la Cláusula 7: ambos se incluían dentro del mismo marco de la legislación contra el terrorismo bajo el TACT; ambos incluyen medidas invasivas las cuales pueden ser utilizadas sin motivos subjetivos de sospecha; el uso de ambos conjuntos de poderes tuvo un impacto significativamente desproporcionado



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

sobre las personas de origen étnico no blanco; y las salvaguardas dependientes del Gobierno fueron muy similares.

80. A este respecto, el conocimiento de la demandante de que algunas protecciones existieron, aquellos notablemente identificados por parte del señor Hughes en el Tribunal Supremo. Sin embargo, ella (la demandante) argumentó que ello resultó insuficiente para conocer el requerimiento de la legalidad. Para empezar, dado el elevado número de personas que se circulan a través de los puertos del Reino Unido cada día, el hecho de que los poderes conferidos por la Cláusula 7 se redujeran a los viajeros en los puertos ello no redujo significativamente su impacto. Además, los poderes de la Cláusula 7 podrían no ser equiparados con los poderes de inmigración, al respecto de los cuales los viajeros pueden esperar razonablemente ser objeto. Ellos estaban basados en los puertos porque ellos eran un “cuello de botella” y no porque ellos tuvieran ninguna conexión específica con el viaje de una persona.

81. Asimismo, la restricción a la finalidad reglamentaria, la restricción especialmente a oficiales entrenados y acreditados, y las restricciones sobre el tipo de registro y duración del interrogatorio proporcionó una insignificante protección la cual no redujo el riesgo de arbitrariedad en el ejercicio de lo definido en general, poder sin sospecha. Ello trajo consigo especialmente que el Código vigente en ese momento de la examinación del demandante no le dijese al oficial de examinación cómo determinar que ni los poderes conferidos por la Cláusula 7 fueron proporcionales ni que ello les requiriera mantener al mínimo la interferencia con los derechos fundamentales. Aunque los individuos tenían derecho a solicitar un abogado, ello no ofreció ninguna protección contra el riesgo de la selección arbitraria en primer lugar, y en ningún caso los oficiales estaban legitimados para interrogar a una persona en la ausencia de un abogado (como ocurrió en el presente supuesto).

82. Además, el aviso explicativo dado a los sujetos del interrogatorio resultó genérico; los oficiales de examinación no fueron obligados a explicar las razones de por qué un individuo particular fue seleccionado para examinación bajo la Cláusula 7. No hubo tampoco ningún requerimiento para los oficiales de dejar constancia de la razón por la que un individuo particular fue seleccionado para examinación, y a partir del ejercicio legal de los poderes no estuvo condicionado a ninguna sospecha (razonable o de otro modo) el margen para el uso de un procedimiento de revisión judicial para incentivar la examinación bajo la Cláusula 7 estuvo extremadamente limitado. Finalmente, el Revisor Independiente solo llevó a cabo una revisión post-hoc de un reducido número de interceptaciones bajo la Cláusula 7, desde que sus capacidades no se extendieron a la monitorización puerto a puerto, y el Gobierno no estaba obligado a dar efecto a ninguno de los cambios que é propuso.

(ii) El Gobierno

83. El Gobierno afirmó que el ejercicio de un poder en una base sin ninguna sospecha podría ser “conforme a Derecho”. En tal caso, los factores relevantes para ser considerados fueron el campo cubierto por la medida en cuestión (siendo relevante el



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

nivel de precisión requerido); y la norma de referencia junto con cómo el sistema es implementado en la práctica.

84. En cuanto al campo cubierto por la medida, el Gobierno estableció que estuvo focalizado en los puntos de entrada y de salida del Reino Unido. En tanto que estos puntos fueron la primera línea de defensa contra la entrada y salida de terroristas, ellos proporcionaron una oportunidad única de monitorizar las comprobaciones donde ellos eran más probable que resultaran más efectivos.

85. En relación con la norma de referencia, el Gobierno argumentó que hubo suficientes garantías y efectividad en la forma como su realización encontró los requerimientos de la legalidad. Concretamente, ellos prestaron especial atención a los factores identificados por el señor Hughes y el señor Hodges, los cuales fueron adoptados por el señor Neuberger y el señor Dyson; en otras palabras: la restricción a aquellos pasajeros tanto hacia como fuera del país; la restricción a la finalidad reglamentaria; la restricción a los oficiales de policía especialmente entrenados y acreditados; las restricciones sobre la duración del interrogatorio; las restricciones sobre el tipo de registro; el requerimiento para dar un aviso explicatorio a aquello sobre lo que se le ha interrogado, incluyendo el procedimiento de reclamación; el requerimiento de permitir la consulta con un abogado y la notificación a una tercera parte; el requerimiento para que la grabación sea almacenada; la viabilidad de la revisión judicial; y la supervisión continua del Revisor Independiente.

86. Además, no hubo evidencia de que los poderes hubieran sido usados en un sentido racialmente discriminatorio, y de hecho tal uso fue expresamente prohibido por el Código de Práctica.

(b) La evaluación del Tribunal

(i) Principios generales

87. Las palabras “conforme a Derecho” requiere de una medida impugnada para que ambos tengan su base en el Derecho interno y sea compatible con la regla de la Ley, la cual es expresamente mencionada en el preámbulo del Convenio e inherente al objeto y finalidad del artículo 8. La Ley tiene que ser, por ello, adecuadamente accesible y previsible, esto es, formulada con suficiente precisión para habilitar al individuo – en caso de que necesite un consejo apropiado – para regular su conducta (*S. y Marper c. Reino Unido* [GC], números 30562/04, párrafos 95 y 96, CEDH, 2008).

88. Para que el Derecho interno cumpla estos requerimientos debe permitirse una medida de protección legal contra la interferencia arbitraria por parte de las autoridades públicas con los derechos de protegidos por el Convenio. En los asuntos que afectan a los derechos fundamentales sería contrario a la regla de la Ley, uno de los principios básicos de una sociedad democrática consagrada en el Convenio, para un criterio legal otorgado al ejecutivo para ser expresado en términos de un poder sin restricciones. En consecuencia, la ley tiene que indicar con suficiente claridad el alcance de cualquier criterio conferido a las autoridades competentes en la forma de su



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

ejercicio (*Rotaru c. Romania* [GC], número 28341/95, párrafo 55 CEDH 2000-V; *Hasan y Chaush c. Bulgaria* [GC], número 30985/96, párrafo 4, CEDH 2000-XI; *Maestri c. Italia* [GC], número 39748/98, párrafo 30, CEDH, 2004-I; ver también, entre otros ejemplos, *Gillan y Quinton c. Reino Unido*, número 4158/05, párrafo 77, CEDH, 2010 (extractos)). El nivel de precisión requerido del Derecho interno – el cual no puede en ningún caso proveer para cada eventualidad – depende de un grado considerable sobre el contenido del instrumento en cuestión, el campo es diseñado para cubrir y el número y nivel de aquellos a quienes está dirigido (ver, por ejemplo, *Hashman y Harrup c. Reino Unido* [GC], número 25594/94, párrafo 31, CEDH 1999-VIII; *S. y Marper*, citado más arriba, párrafo 96; *Gillan y Quinton*, citado más arriba, párrafo 77; e *Ivashchenko c. Rusia*, número 61064/10, párrafo 73, 13 de febrero de 2018).

(ii) *Aplicación de tales principios al caso en cuestión*

89. El Tribunal indica que el poder en cuestión tiene una base legal en el Derecho interno, reconocida como Cláusula 7 del TACT y del Código de Práctica que le acompaña. Desde la perspectiva de la reclamación del demandante, la principal cuestión para el Tribunal para dirigir en el presente caso es si, al tiempo en que el demandante fue interceptado en el aeropuerto East Midlands, la protección proporcionada por el Derecho interno interrumpió de manera suficiente los poderes para ofrecer la adecuada protección del demandante contra la interferencia arbitraria con sus derechos con respecto a su vida privada. Al realizar esta evaluación, se considerarán los siguientes factores: el alcance geográfico y temporal de tal potestad; el criterio permitido a las autoridades al decidir si y cuándo ejercer tales poderes; cualquier reducción sobre la injerencia ocasionada por el ejercicio de tales poderes; la posibilidad de revisar judicialmente el ejercicio de tales poderes; y cualquier vigilancia independiente del uso de los poderes.

(a) El alcance geográfico y temporal de los poderes

90. Los poderes de la Cláusula 7 pueden ser ejercidos únicamente por los oficiales de policía en los puertos y controles fronterizos. La mayoría del Tribunal Supremo consideró que esta restricción distinguía el caso de *Gillan y Quinton*, citado anteriormente, desde que “los poderes de interceptación y registro” bajo la sección 44 del TACT podían ser ejercidos a lo largo del Reino Unido en su totalidad (ver párrafo 27 más arriba). Sin embargo, el señor Kerr, en su opinión disidente, consideró que los poderes de la Cláusula 7 eran mucho más amplios que los poderes “de interceptación y registro”, desde que ellos no estaban sujetos a ninguna autorización expresa y ellos no estaban temporal ni geográficamente limitado. Como consecuencia, ellos tuvieron el potencial para afectar a 245 millones de personas que se desplazan a través de los puertos y fronteras del Reino Unido cada año (ver párrafo 33-36 más arriba).



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

91. A pesar de que el Tribunal encuentre cierta lógica detrás de la comparación con *Gillan y Quinton*, la cuestión importante no es si los poderes de la Cláusula 7 eran más amplios o estrechos que los poderes de “interceptación y registro” o cómo la protección la cual reduce el ejercicio de ambos poderes, sino más bien si el escenario de la Cláusula 7, evaluado en su conjunto, contiene suficientes garantías para proteger al individuo contra la injerencia arbitraria.

92. A este respecto, mientras que el Tribunal aceptaría en vista de su aplicación permanente en todos los puertos y controles fronterizos, los poderes de la Cláusula 7 presentan un amplio alcance, lo que no supone, en sí mismo, ir contra el principio de legalidad. El Tribunal ha reconocido expresamente a ambos la seria amenaza que los estados contratantes actualmente tienen que hacer frente a causa del terrorismo internacional (ver, por ejemplo, *Chahal c. Reino Unido*, de 15 de noviembre de 1996, párrafo 79, Informes de Juicios y Decisiones 1996-V; *A. y Otros c. Reino Unido* [GC], número 3455/05, párrafo 181, CEDH, 2009; *A. c. Países Bajos*, número 4900/06, párrafo 143, de 20 de julio de 2010; *Trabelsi c. Bélgica*, número 140/10, párrafo 117, CEDH, 2014 (extractos); y *Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido*, número 8139/09, párrafo CEDH, 2012.) y la importancia de controlar los movimientos internacionales de los terroristas (ver, por ejemplo, *McVeigh, o Neill y Evans c. Reino Unido* (1981) 5 EHHR (en inglés) 71, párrafo 192). Los puertos y controles fronterizos proporcionarán inevitablemente un punto de atención crucial para la detección y prevención del movimiento de terroristas y frustrar ataques terroristas. En efecto, todos los Estados utilizan sistemas de inmigración y control de mercancías en sus puertos y fronteras, y mientras que estos controles son diferentes en su naturaleza a los poderes de la Cláusula 7, se da sin embargo el caso de que todas las personas que atraviesan fronteras internacionales esperan pueden esperar estar sujetas a determinados niveles de examen.

(B) El criterio permitido a las autoridades al decidir si y cuándo ejercer los poderes

93. Los poderes de la Cláusula 7 pueden ser ejercidos por los oficiales de examinación para la finalidad de determinar si una persona está implicada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo. Los oficiales de examinación por ello disfrutaban de un muy amplio criterio, en tanto que “terrorismo” es ampliamente definido (ver *R. c. Gul*, en párrafos 71-72 más arriba) y los poderes de la Cláusula 7 pueden ser ejercidos tanto si él o ella como sino tienen motivos objetivos o subjetivos para sospechar que una persona está implicada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo.

94. En *Gillan y Quinton* el Tribunal criticó el hecho de que los oficiales pudieran ejercer los poderes de interceptación y registro sin tener que demostrar la existencia de ninguna sospecha razonable (ver *Gillan y Quinton*, citado más arriba, párrafo 83). De manera similar, en *Ivashchenko* el Tribunal estaba interesado sobre el hecho de que las autoridades de mercancías hubieran sido capaces de examinar y copiar los datos



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

que contenían los ordenadores portátiles y los dispositivos de almacenamiento del demandante sin al menos “alguna noción de sospecha razonable” de que hubiera cometido una infracción (*Ivashchenko*, citado más arriba, párrafos 84-85). Un requerimiento de sospecha razonable es por ello una importante consideración en la evaluación de la legalidad de un poder para interceptar e interrogar y registrar a una persona; sin embargo, no hay nada en ningún otro caso que sugiera que la existencia de sospecha razonable es, en sí misma, necesaria para evitar la arbitrariedad. Más bien, esto es una evaluación por el Tribunal para tener en cuenta la realización de la escena en su conjunto y, por las razones establecidas a continuación, no se considera que la ausencia de un requerimiento de sospecha razonable por sí mismo prestara al ejercicio de tal potestad en el caso del demandante ilegalidad dentro del significado del párrafo 2 del artículo 8 del Convenio.

95. En primer lugar, el Tribunal ha sostenido repetidamente que las autoridades nacionales disfrutaban de un amplio margen de apreciación en las cuestiones relacionadas con la seguridad nacional (ver, entre muchos ejemplos, *Konstantin Markin c. Rusia* [GC], número 30078/06, párrafo 134, CEDH, 2012 (extractos)) y hay una clara evidencia de que los poderes de la Cláusula 7 han sido un valor real en la protección de la seguridad nacional. De acuerdo al Revisor Independiente, ellos fueron “instrumentales” en “asegurar la evidencia la cual contribuye a la condena de los terroristas” (ver párrafo 48 más arriba). Al tiempo que la mayoría de las exámenes las cuales dirigieron a la condena fueron monitorizadas por inteligencia, las exámenes podrían ser útiles incluso si ellas no condujeran a la condena. La inteligencia reunida durante las exámenes contribuyó a una rica imagen de la amenaza terrorista para el Reino Unido y sus intereses extranjeros, y podría contribuir en la interrupción o disuasión de los planes terroristas (ver párrafo 48 más arriba). Fueron “sospechas razonables” para ser requeridas, los terroristas podrían evitar la amenaza disuasoria de la Cláusula 7 al ser utilizada por la gente que no había captado previamente la atención de la policía (“piel limpia”); y el mero hecho de una interceptación podría alertar a una persona de la existencia de vigilancia (ver párrafo 49 más arriba).

96. En segundo lugar, es importante distinguir los dos diferentes poderes de la Cláusula 7, estando el poder para interrogar y registrar una persona; y el poder para detener a una persona. Como el poder de detener implicaría, en circunstancias normales, una mayor interferencia con los derechos de la persona, y por ello presenta un mayor potencial de abuso, ello puede estar acompañado por una protección más rigurosa. Sin embargo, como el demandante en el presente supuesto no resultó formalmente detenido, el Tribunal tiene que limitar su examinación a la legalidad del poder para interrogar y registrar.

97. En tercer lugar, el Tribunal considera relevante que el poder de la Cláusula 7 – y en particular el poder para interrogar y registrar – es un poder preliminar de investigar expresamente proporcionado para ayudar a los oficiales emplazados en los puertos y fronteras a investigar contra el terrorismo a cualquier persona que entre o abandone el país. Al tiempo que no hubo requerimiento de “sospecha razonable”, una guía fue, a



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

pesar de todo, proporcionada a los oficiales de examinación lo cuales intentaron clarificar cuando dicho criterio podía ser ejercido. De acuerdo a las notas de la guía de actuación que acompaña al Código de Práctica en vigor al tiempo de la examinación de la demandante, el poder tuvo que ser utilizado proporcionalmente y los oficiales tuvieron que tomar un especial cuidado en asegurar que la selección de las personas para la examinación no se estaba basada exclusivamente en su identidad étnica o religión. En su lugar, la decisión de ejercer los poderes de la Cláusula 7 tuvo que estar basada en la amenaza planteada por varios grupos de terroristas activos y estar basada en el número de consideraciones, incluyendo los factores siguientes: fuentes de terrorismo conocidas o bajo sospecha; individuos o grupos cuya implicación actual o pasada en actos o amenazas de terrorismo sea conocida o esté bajo sospecha, y quienes apoyan y patrocinan tal actividad que sean conocidos o estén bajo sospecha; cualquier información sobre los orígenes y/o localización de grupos terroristas; actividad terroristas actual, emergente y futura; los medios de viaje (y documentación) que un grupo o individuos involucrado en actividad terrorista pudiera utilizar; tendencia local emergente o patrones de viaje a través de puertos específicos o dentro de una vecindad más amplia que pueda estar asociada a actividad terrorista (ver parágrafo 42 más arriba). Mientras la valoración del Tribunal es no relevante para el caso en cuestión, ello sin embargo indica que conforme a la Ley de Comportamiento Antisocial, Crimen y Policía de 2014 y el nuevo Código de Práctica, los oficiales de examinación ahora tienen que estar acreditados por su oficial jefe cuando se encuentran con un estándar nacional en el uso de los poderes (ver párrafos 54-55 más arriba).

98. En cuarto lugar, los informes del Revisor Independiente sugerirían que los poderes no están, de hecho, siendo vulnerados (ver párrafos 44-51 y 56-61 más arriba). En 2011, solo el 0,03% de los pasajeros que viajaron a través de los puertos fueron examinados bajo la Cláusula 7. En los años siguientes, el Revisor Independiente identificó un descenso significativo en el número total de examinaciones. Asimismo, aunque las personas de las comunidades de minoría étnica y especialmente aquellos de etnicidad asiática y norteafricana, fueron interceptados más a menudo que su porcentaje en la población de viajeros podría objetivamente prever, como fue anotado por el Revisor Independiente, ello no significaba que las examinaciones estuvieron mal dirigidas. Por consiguiente, aunque el Revisor Independiente recomendó vigilancia, él consideró que las cifras en sí mismas no proporcionaban ningún fundamento para la crítica a la policía.

99. A la luz de lo anterior, el Tribunal considera que es necesario determinar si las otras salvaguardas con respecto al ejercicio de los poderes de la Cláusula 7 son suficientes para proteger a los individuos de su ejercicio arbitrario.

(y) Cualquier reducción en la interferencia ocasionada por el ejercicio de los poderes

100. Al tiempo que la demandante fue examinada, la Cláusula 7 proveyó que una persona detenida bajo aquel poder tendría que ser liberada no más tarde del final del



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

periodo de nueve horas desde el comienzo de la examinación (ver párrafo 40 más arriba). El Código de Práctica más adelante requería que el oficial de examinación mantenga la duración de la examinación “al mínimo de lo que sea practicable”. Al comienzo de la examinación, el oficial de la examinación tuvo que explicar a la persona a la que concierne bien sea verbalmente o por escrito que ella estaba siendo examinada bajo la Cláusula 7 del TACT y que el oficial tendría el poder para detenerla si rehúsa cooperar e insiste en su liberación. Una grabación puede ser tomada de la examinación; en el puerto, si la examinación tuvo una duración inferior a una hora, o esencialmente, si tuvo una duración mayor (ver párrafo 42 más arriba). Sin embargo, a pesar del hecho de que las personas siendo examinadas eran compelidas para dar respuesta a las preguntas planteadas, ni el TACT ni el Código de Práctica en vigor en aquel momento hicieron ninguna provisión al respecto de una persona que estuviera siendo examinada (la cual no fuera detenida) para contar con la atención de un abogado. En consecuencia, las personas podrían estar sujetas a la examinación por hasta nueve horas, sin ningún requerimiento de sospecha razonable, sin estar siendo detenida formalmente, y sin tener acceso a un abogado.

101. La legislación ha sido modificada por la Ley de Comportamiento Antisocial, Crimen y Policía de 2014 (ver párrafos 52-53 más arriba), la cual obliga a los oficiales de examinación a proceder a la detención de una persona si ellos desean examinarla durante más de una hora. Ello además establece que el interrogatorio de un examinado no debe comenzar hasta después de la llegada del abogado requerido, a menos que la postergación del interrogatorio sería probable que perjudicara la determinación de los asuntos relevantes, y da a la persona que está siendo examinada el derecho (en la medida de lo posible) de tener a un tercero conocido informado sobre su paradero. La Ley de 2014 también redujo el periodo máximo de detención de nueve horas a seis horas y requería la revisión del periodo de detención por parte de un oficial de revisión.

102. Sin embargo, el Tribunal debe tener en cuenta la legislación en vigor al momento en que el demandante era examinado conforme a los poderes de la Cláusula 7, cuando la única salvaguarda capaz de reducir la interferencia ocasionada por el ejercicio de tales poderes fue el requerimiento de que ella (la demandante) sea liberada no más tarde del final del periodo de nueve horas desde que el comienzo de la examinación.

(d) La posibilidad de revisión judicial del ejercicio de los poderes

103. Mientras sea posible solicitar la revisión judicial del ejercicio de los poderes de la Cláusula 7, el demandante argumenta que cualquier obligación por parte del oficial de examinación de mostrar “sospecha razonable” haría difícil, si no imposible, probar que el poder ejercido incorrectamente. El Tribunal aceptó un argumento similar en *Gillan y Quinton*, encontrando que el derecho de un individuo a desafiar una



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

interceptación y registro en la forma de la revisión judicial o una acción en daños tuvo claras limitaciones (*Gillan y Quinton*, citado más arriba, párrafo 86).

104. Aquellas limitaciones parecerían ser igualmente relevantes para enfrentarse al poder de la Cláusula 7 en la forma de la revisión judicial. En *R (Elostra)* la reclamante satisfactoriamente hizo frente a su detención bajo la Cláusula 7 sobre la base de que los oficiales de policía no hubieron esperado a que el abogado solicitado llegara al aeropuerto antes de comenzar el interrogarla, como requería el Código de Práctica. El juez, por consiguiente, encontró que la acción de los oficiales hubo sido no conforme a Derecho (ver párrafo 70 más arriba). Sin embargo, los desafíos a la legalidad de la decisión para el ejercicio de los poderes de la Cláusula 7 parecerían haber resultado menos útiles. En *R (David Miranda)*, el Tribunal de Apelación aceptó que la detención del esposo de una periodista en el requerimiento de los servicios de seguridad, el cual principalmente implicaba la determinación sobre si el material que el guardaba consigo resultaba una amenaza a la seguridad nacional, fue sin embargo conforme a Derecho desde antes de que la conformidad con la interceptación la policía confirmara que los motivos regulatorios habían sido expresados. Al llegar a esta conclusión, el Tribunal observó que “el Parlamento había establecido la limitación para el ejercicio del poder de la Cláusula 7 a un nivel bastante bajo, el poder había sido concedido para proporcionar una oportunidad para la constatación de una posibilidad” (ver párrafo 65-68 más arriba). Mientras que en *R (CC)* el Tribunal encontró que los oficiales de examinación no habían ejercido el poder de acuerdo a la finalidad de determinar si el individuo parecía ser un terrorista o no, el juez remarcó que resultó ser “un caso muy extraño” desde que los poderes fueron “correctamente concedieron una amplia conformación” (ver párrafo 69 más arriba).

105. Ello parecería por ello que la ausencia de cualquier obligación por parte de los oficiales de examinación de mostrar “sospecha razonable” ha originado una dificultad para las personas de tener la legalidad de la decisión para ejercer el poder revisado judicialmente.

(€) Cualquier supervisión independiente del uso de los poderes

106. El uso de los poderes está sujeto a la supervisión independiente por parte del Revisor Independiente de la legislación de terrorismo. El Revisor Independiente, un papel que ha existido desde finales de 1970, es una persona independiente, designado por la Secretaría de Interior y por el Tesoro por un periodo de años renovables y encargado con la entrega de informes a la Secretaría de Interior y al Parlamento sobre la aplicación de las normas contra el terrorismo en el Reino Unido. Estos informes son presentados ante el Parlamento, para informar al público y el debate político sobre la legislación antiterrorista en el Reino Unido. La importancia de este rol descansa en su completa independencia del Gobierno, junto al acceso basado en un muy alto nivel de claridad y confidencialidad e información y personal sensible sobre seguridad nacional.



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

107. La supervisión proporcionada por el Revisor Independiente no debe, por ello, ser subestimada. Sin embargo, sus revisiones son invariablemente *ad-hoc* en la medida en que él es capaz de revisar las grabaciones de la selección de examinación, él no estaría en posición de determinar la legalidad de la finalidad de la interceptación. Asimismo, al tiempo que los informes son escrutados al más alto nivel (el Gobierno de hecho publica su respuesta formal a los informes anuales), un número de recomendaciones importantes no han sido implementadas, a pesar de haber recibido el apoyo del Comité Conjunto sobre Derechos Humanos y el Comité de Asuntos Internos. En particular, el Revisor Independiente ha llamado repetidamente a la introducción de un requerimiento de sospecha para el ejercicio de los poderes concretos de la Cláusula 7, incluyendo el poder de detener y descargar los contenidos de un teléfono o un ordenador portátil; y criticó el hecho de que tales respuestas dadas bajo compulsión no resultan expresamente inadmisibles en un procedimiento criminal (ver párrafos 57-60 más arriba). Aunque el Proyecto de Ley contra el Terrorismo y la Seguridad de Fronteras contiene una limitación sobre la admisibilidad en juicio de las respuestas a las preguntas cuando el individuo es interceptado en un puerto o en una frontera bajo la Cláusula 7 del TACT (ver párrafo 63 más arriba), el Gobierno no ha introducido ninguna limitación al respecto de las sospechas para el ejercicio del poder de detención.

108. Por consiguiente, a pesar del valor considerable, el Tribunal no considera que la supervisión del Revisor Independiente es capaz de compensar por el contrario salvaguardas insuficientes para ser aplicadas en la realización del régimen de la Cláusula 7.

(iii) Conclusión

109. En conclusión, el Tribunal considera que cuando el demandante fue interceptado en el aeropuerto de East Midlands en enero de 2011, el poder para examinar a las personas bajo la Cláusula 7 del TACT no fue ni suficientemente circunscrito ni sujeto a una protección legal adecuada contra la injerencia. Al tiempo que no se considera la ausencia de ningún requerimiento de “sospecha razonable” solo haber resultado perjudicial para la legalidad del régimen, cuando se consideró junto con el hecho de que la examinación podría durar hasta nueve horas, durante las cuales el tiempo en el que la persona estaría obligada a contestar a las preguntas sin ningún el derecho de que estuviera presente un abogado, y la posibilidad de revisión judicial del ejercicio del poder estaría limitada, el Tribunal encuentra que los poderes de la Cláusula 7 no fueron “conforme a Derecho”. De ello se sigue que ha habido una violación del artículo 8 del Convenio.

110. Para alcanzar tal conclusión, el Tribunal solo ha tenido en cuenta el poder de la Cláusula 7 para examinar si ello ocurrió en el momento de que el demandante fuera interceptado. No se han considerado las enmiendas que surgieron a partir de la Ley de Comportamiento Antisocial, Crimen y Policía de 2014 y el actualizado Código de Práctica; ni ha sido considerado el poder para detener bajo la Cláusula 7, la cual tiene



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

el potencial de traer consigo una mayor interferencia significativa con los derechos de la persona bajo el Convenio.

II. ALEGACIÓN DE LA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 5 DEL CONVENIO

111. El demandante asimismo presentó una queja al respecto de que ella había sido privada de su libertad dentro del significado del párrafo 1 del artículo 5 del Convenio, y que la privación surgió de la violación del artículo 5 del Convenio cuando ello no era “conforme a Derecho”.

112. El Gobierno dio contestación a tal argumento.

113. Como la reclamación está basada en los mismos hechos que la queja de la demandante al respecto del artículo 8, ello tiene que ser declarado admisible. Sin embargo, teniendo en cuenta la relación encontrada a la reclamación del artículo 8 (ver párrafos 109-110 más arriba), el Tribunal considera que ello no es necesario para examinar si, en el presente supuesto, ha habido también una violación del artículo 5 (ver, por ejemplo, *Gillan y Quinton*, citado más arriba, párrafo 57).

III. ALEGACIÓN DE LA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 6 DEL CONVENIO

114. La demandante asimismo presentó reclamación de que el ejercicio de los poderes coercitivos de la policía para obligarla a proporcionar respuesta que podría haber sido objeto de incriminación, sin ninguna garantía previa ni eficaz de sus respuestas (de la demandante) no sería utilizadas contra ella en un proceso criminal, lo que violó sus derechos bajo el artículo 6 del Convenio.

115. El artículo 6 del Convenio provee, en la medida en que sea relevante:

“1. En la determinación de ... cualquier cargo criminal contra él, todo el mundo tiene derecho a ser escuchado de manera justa y pública ... por un tribunal independiente e imparcial establecido por ley”

116. El Gobierno argumentó que el proceso de examinación de la demandante fue apartado por completo de cualquier investigación criminal. Una investigación conforme a la Cláusula 7 no fue una investigación de una infracción que hubiera sido cometida; el demandante no fue notificado de que ella estaba sujeta a cualquier alegato criminal; y ningún procedimiento criminal fue practicado. En consecuencia, ninguna cuestión surgió bajo el artículo 6.

117. La demandante sostuvo que el interrogatorio obligatorio por los oficiales de la policía comprometió su derecho a un juicio justo bajo el artículo 6 del Convenio, desde que la finalidad de la investigación fue habilitar a la policía para determinar si la persona que estaba siendo interrogada parecía ser un “terrorista”. Aunque la definición de “terrorista” resultó ser extremadamente amplia, en la mayoría de los supuestos tal requerimiento incluiría una investigación sobre si alguien tuvo una implicación



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

personal en una infracción criminal. Asimismo, los poderes de la Cláusula 7 tuvieron las características sustanciales de un poder de la policía para investigar la actividad criminal.

118. La demandante también interpuso que hubo habido una violación del artículo 6 a causa del grado de coerción y la ausencia de cualquier salvaguarda reglamentaria relacionada con el uso subsecuente del material obtenido a partir de ella (de la demandante), el cual extinguió la esencia misma del privilegio contra la autoincriminación. Ella no interpuso reclamación sobre su posterior enjuiciamiento por no cumplir con el deber bajo la Cláusula 7; en su lugar, su reclamación se refería a la ausencia de salvaguardas en la prevención del material obtenido durante una examinación conforme la Cláusula 7 a partir de ser utilizados en un enjuiciamiento posterior por una infracción relacionada con el terrorismo.

119. El Tribunal ha mantenido repetidamente que las protecciones permitidas por el parágrafo 1 del artículo 6 se aplican a una persona sujeta a un “cargo criminal”, dentro del autónomo significado del término en la Convención. Un “cargo criminal” existe desde el momento en que un individuo es oficialmente notificado por una autoridad competente de una alegación de que él ha cometido una infracción criminal, o desde el punto en el que su situación ha sido afectada sustancialmente por las acciones tomadas por las autoridades como resultado de un sospecha contra su persona (ver *Deweer c. Bélgica*, 27 de febrero de 1980, párrafos 42-46, series A, número 35; *Eckle c. Alemania*, 15 de julio de 1982, parágrafo 73, Series A número 51; *McFarlane c. Irlanda* [GC], número 31333/06, parágrafo 143, 10 de septiembre de 2010; y, más recientemente, *Ibrahim y Otros c. Reino Unido* [GC], números 50541/08 y otros 3, parágrafo 249, CEDH 2016 y *Simeonovi c. Bulgaria* [GC], número 21980/04, parágrafo 110, 12 de mayo de 2017).

120. Así, por ejemplo, una persona arrestada bajo sospecha de haber cometido una infracción criminal (ver, entre otras autoridades, *Heaney y McGuinness c. Irlanda*, número 34720/97, parágrafo 42, CEDH 2000-XII, y *Brusco c. Francia*, número 1466/07, párrafos 47-50, 14 de octubre 2010), un sospechoso interrogado sobre su implicación en actos constituyentes de infracción criminal (ver *Aleksandr Zaichenko c. Rusia*, número 39660/02, párrafos 41-43, 18 de febrero 2010; *Yankov y Otros c. Bulgaria*, número 4570/05, parágrafo 23, 23 de septiembre de 2010; e *Ibrahim y Otros*, citado más arriba, parágrafo 296) y una persona que ha sido objeto de cargo formal bajo un procedimiento establecido en el Derecho interno, con una infracción criminal (ver, entre muchas otras autoridades, *Pélissier y Sassi c. Francia* [GC], número 25444/94, parágrafo 66, CEDH 1999-II, y *Pedersen y Baadsgaard c. Dinamarca* [GC], número 49017/99, parágrafo CEDH, 2004-XI) puede ser considerado como estando “bajo el cargo de una infracción criminal” y reclamar la protección del artículo 6 del Convenio. Es el suceso real del primero de los mencionados eventos, sin referencia a su orden cronológico, el cual desencadena la aplicación del artículo 6 en su aspecto criminal (*Simeonovi*, citado más arriba, parágrafo 111).



ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

121. Ninguno de tales eventos tuvo lugar en el presente supuesto. El demandante no fue ni arrestado ni detenido por ninguna infracción criminal (relacionada con el terrorismo). Aunque ella (la demandante) fue interrogada con la finalidad de determinar si ella parecía estar involucrada o haber estado implicada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo, ello no puede, por sí mismo, comprometer el artículo 6 del Convenio. Lo primero de todo, el poder de la Cláusula 7 no obligó a los oficiales de policía a tener “sospecha razonable” de que ella estuviera implicada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo. Como tal, el mero hecho de su selección para la examinación podría no ser entendido como una indicación de que ella misma era sospechosa de implicación en una infracción criminal. Por el contrario, el demandante fue explícitamente avisado por los oficiales de policía de que ella no estaba bajo arresto y de que la policía no sospechaba de ella de ser una terrorista (ver parágrafo 8 más arriba). Asimismo, las preguntas formuladas a ella fueron en su naturaleza generales y no la relacionaron con su implicación en ninguna infracción criminal (ver parágrafo 11 más arriba). El Tribunal ha notado ya que el poder de la Cláusula 7 es un poder preliminar de investigación expresamente proporcionado para ayudar a los oficiales emplazados en los puertos y fronteras para realizar investigaciones contra el terrorismo a cualquier persona que entre o abandone el país (ver parágrafo 97 más arriba). Al tiempo que ello no excluiría la posibilidad de que ello podría ser ejercido de tal manera que comprometiese el artículo 6 del Convenio, no hay evidencia para sugerir que ello fue ejercido en el presente supuesto.

122. A la luz de lo anterior, el Tribunal no considera que el artículo 6 del Convenio se vio comprometido por la examinación de la demandante bajo la Cláusula 7 del TACT. No se considera que sea necesario examinar el segundo aspecto de la reclamación del demandante, el cual concierne a la ausencia de ninguna salvaguarda relacionada con el uso ulterior del material obtenido en el interrogatorio. Aunque ello no excluye la posibilidad de que el artículo 6 pudiera verse comprometido por el uso de cualquier de las disposiciones normativas realizadas durante la examinación de conformidad con la Cláusula 7 en un posterior procedimiento criminal (ver *Saunders c. Reino Unido*, 17 de diciembre de 1996, parágrafo 67, Informes de Juicios y Decisiones 1996-V), lo que no se corresponde con el supuesto aquí indicado.

123. En consecuencia, la reclamación de la demandante al respecto del artículo 6 tiene que ser rechazada como incompatible *ratione materiae* con las provisiones del Convenio dentro del no cumplimiento con un deber bajo el significado de la Cláusula 7 del parágrafo 3 del artículo 35 (a) del Convenio.

IV. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 DEL CONVENIO

124. El artículo 41 del Convenio provee que:

“Si el Tribunal encuentra que ha habido una violación del Convenio o de los Protocolos a tal efecto, y si el Derecho interno de la Alta Parte Contratante implicó la permisión exclusivamente para que se realizara la reparación parcial, el Tribunal debe, si fuera necesario, permitir la justa satisfacción de la parte perjudicada.”



A. Daño

125. La demandante persigue “la justa satisfacción acorde a cualquier hallazgo de una violación de [de sus derechos conforme a los artículos 8, 5 y 6] por parte del Tribunal”. Ella no ha reclamado, por consiguiente, ningún perjuicio económico o no (ver a modo de comparación, *Mihu c. Rumanía*, número 36903/13, párrafos 82-84, 1 de marzo de 2016). Sin embargo, el Tribunal puede ejercer un frado de flexibilidad con respecto al perjuicio no económico, por ejemplo, al mostrar su conformidad para examinar las reclamaciones por las cuales los demandantes no cuantificaron la cantidad, en su lugar “dejándolo a veredicto del Tribunal” (ver, entre otros muchos ejemplos, *Guzzardi c. Italia*, 6 de noviembre de 1980, párrafos 112-114, series A, número 39; *Frumkin c. Rusia*, número 74568/12, párrafos 180-182, 5 de enero de 2016; *Svetlana Vasilyeva c. Rusia*, número 10775/09, párrafos 43-45, 5 de abril de 2016; *Sürer c. Turquía*, número 20184/06, párrafos 49-51, 31 de mayo de 2016).

126. Habiendo dicho eso, el Tribunal no lo considera apropiado efectuar una indemnización con respecto al perjuicio no económico en el presente supuesto. En primer lugar, se ha encontrado exclusivamente una violación del artículo 8. En segundo lugar, como la injerencia del artículo 8 estaba vinculada a la calidad de la normativa en vigor en el momento de los hechos de relevancia, no se le ha solicitado que evalúe la proporcionalidad de la examinación del demandante. En tercer lugar, se anota que la demandante no sostiene que en su caso el poder de la Cláusula 7 fue ejercido en un sentido arbitrario o discriminatorio.

B. Costas y gastos

127. La demandante también reclamó 37.196,46 libras esterlinas por los costes y los gastos incurridos ante el Tribunal. Esta cifra se compone de 15.624 libras esterlinas por un asesor jurídico superior; 14.545 por dos asesores jurídicos noveles; 6.985,51 por el abogado; y 38.95 por gastos de envío.

128. El Gobierno argumentó que no se hubo mostrado que se hubiera incurrido de hecho y necesariamente en tales costas. Las cuestiones legales de relevancia hubieron sido ya esgrimidas en el Tribunal Supremo; no hubo suficiente fundamento para que los tres asesores jurídicos resultaran de la instrucción, junto con un abogado; y las observaciones del demandante no resultaron ser de tal complejidad como para justificar las cantidades que se reclaman.

129. De acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal, un demandante tiene derecho al reembolso de las costas y los gastos solo en caso de que hubiera sido mostrado que se ha incurrido de hecho y necesariamente en ello y son razonables en cuanto a la cantidad. En el presente supuesto, en relación con lo que se incluye en los documentos en su posesión y los criterios arriba indicados, el Tribunal lo considerable razonable recompensar la cantidad de 25.000 euros para cubrir las costas de todos los sujetos involucrados.



C. Interés por defecto

130. El tribunal estima apropiado que la tasa de interés predeterminada debe estar basada en la tasa marginal de crédito del Banco Central Europeo, a la cual debe ser añadida tres puntos porcentuales.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL, DE MANERA UNÁNIME,

1. *Declara* las reclamaciones concernientes a los artículos 5 y 8 admisibles y el resto de la solicitud inadmisibles;
2. *Sostiene* que ha habido una violación del artículo 8 del Convenio;
3. *Sostiene* que no hay necesidad de examinar la reclamación del artículo 5 de la Convención;
4. *Sostiene* que el descubrimiento de la violación constituye en sí misma suficiente satisfacción por el daño inmaterial sufrido por el demandante;
5. *Sostiene*
 - (a) Que el Estado demandado tiene que abonar al demandante, dentro de los tres meses desde la fecha en la que la resolución judicial sea definitiva de acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 44 del Convenio, 25.000 EUROS (veinticinco mil euros), más cualquier impuesto que pueda ser objeto de cobro al demandante, con respecto a los costes y los gastos, para ser cubiertos para ser convertido a la moneda del Estado demandado a la tasa aplicable en la fecha de liquidación; y
 - (b) Que a partir del vencimiento de los tres meses arriba indicados hasta la liquidación del interés simple sobre el monto anterior a una tasa igual a la tasa marginal de interés del préstamo del Banco Central Europeo durante el periodo predeterminado más tres puntos porcentuales.
6. *Desestima* el resto de la reclamación del demandante por justa satisfacción.

Redactada en inglés, y notificada por escrito el 28 de febrero de 2019, conforme a los parágrafos 2 y 3 de la norma 77 del Reglamento del procedimiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ASUNTO BEGHAL c. EL REINO UNIDO

Renata Degener
Secretaria adjunta

Linos-Alexander Sicilianos
Presidente
