

Beghal v. the United Kingdom

（無須合理懷疑之邊境反恐盤查案）

歐洲人權法院第一庭於 2019/02/28 之裁判*

案號：4755/16

謝長江** 節譯

判 決 要 旨

1. 公約第 8 條所謂「依據法律」，係指法律須具有適當的可接近性與與預見可能性，亦即，具足夠的明確性，使個人一有時需要適當建議一能夠管控其行為。

2. 法院在評估內國法所提供的保障機制是否充分節制相關權力，使公約第 8 條所保障私人生活受尊重權利免受恣意干預之時，應考慮以下因素：權力的地理和時間範疇；對於機關決定是否及何時行使權力所提供的裁量；對於權力行使所造成干預的任何限制；權力行使受到司法審查的可能性；以及權力行使的任何獨立監督。

3. 會員國因偵測及防止恐怖活動，雖對於港口及邊防的盤查及搜索授予廣泛的裁量權，並提供行使裁量權的指南，但其必須受到足夠限制，並有防止濫用的充分保障機制，以及受司法審查的可能性。

* 裁判來源：官方英文版

** 國立臺灣大學法律學院博士生

4. 就本案而言，未對「合理懷疑」作任何要求雖非系爭盤查及搜索體制合法性的致命傷，法院經一併考量盤查可能持續長達 9 小時，期間受盤查人可能遭強制回答問題而無任何讓律師在場的權利，以及司法審查該權力行使的機會受限之事實，認定其違反公約第 8 條。

涉及公約權利

私人生活受尊重權（人權公約第 8 條）

事實

I. 本案相關情形：

A. 附錄 7

5. 英國 2000 年恐怖主義法（Terrorism Act 2000）附錄 7（Schedule 7）授權警察、移民官及指定的海關官員對於港口、機場及國際鐵路站點的旅客為攔停、盤查及搜索。附錄 7 的適用毋須事前許可，且攔停及盤問的權力可在無懷疑涉及恐怖主義情事下行使。然而，盤問的目的須為確認受盤問者是否似為或已經涉及委託、準備或教唆恐怖主義的行為。拒絕配合將視為刑事犯罪行為，並面臨最高 3 個月的徒刑或科或併科罰金。

B. 本案事實（節譯）

6-8. 原告係法國公民，平時居住於英國。2011 年 1 月 4 日，在訪視其夫（亦為法國公民，在法國因與恐怖行為犯罪受到拘留）之後，原告和其 3 個孩子搭機自巴黎返回英國，約於晚間 8 點 5 分抵達 East Midlands 機場，他們在英國境管局的櫃檯被攔停但未受正式拘留或逮捕。原告被告知她未被逮捕，以及警方並未懷疑她是恐怖份子，但是需要與她談話以確認其是否「涉及委託、準備或教唆恐怖行為」。因此原告與最小的孩子被帶至一間盤查室。因原告

已安排他人在機場會面，其 2 個較大的孩子被允許進入入境大廳。原告的行李則被帶到另一個房間搜索。

10-13.約晚上 9 時 23 分，在原告被搜身後，她以電話和她的律師談話。但官員表明不會延遲盤查待律師到場。原告表示在律師抵達前不會回答問題。隨後，原告被盤問關於其家庭、財務狀況和最近法國行的問題，但她拒絕回答大部分的問題。約晚上 10 時，在盤查結束後，原告被告誡和提報其因拒絕答詢而未遵行附錄 7 的義務。她亦被告知「可自由離去」。原告的律師在大約晚上 10 時 40 分抵達。

14-15.嗣後，原告因故意拒絕配合附錄 7 的義務遭到起訴；在 2011 年 12 月 12 日，原告於 Leicester 治安法院出庭，並在法院認定無權因原告主張附錄 7 賦予警方的權力違反公約第 5 條、第 6 條及第 8 條規定停止系爭程序後，同意認罪並被判處有條件釋放。原告向高等法院提起上訴。

C. 高等法院判決（略）

D. 最高法院判決

25-26. 最高法院於 2015 年 7 月 22 日判決之前，附錄 7 被 2014 年反社會行為、犯罪與警察法（Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Act 2014）所修正，該法要求：盤查官員如欲盤查超過 1 小時者，應為拘留；將最長拘留期間由 9 小時減至 6 小時；要求拘留由審查官員定期審查；規定受盤查者的盤問應在律師抵達後方能開始（參看以下 52—53 段）；並規定應依此目的指派及訓練盤查官員（參看以下 54—55 段）。在審理原告的訴訟時，最高法院將修正後附錄 7 的權力納入考量。

1. 多數意見

(a) 第 8 條

27. Hughes 大法官 (Hodge 大法官贊同之) 亦認 *Gillan and Quinton* 案 (*Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, no. 4158/05, ECHR 2010) 的事實與本案不同，因為附錄 7 的權力係限於對通過入出境港口者實施，而第 44 條 (譯按：恐怖主義法) 的權力則可對於街上任何地方的任何人行使。此外，雖然有證據顯示第 44 條情形下所提供的保障措施效果不彰，但這並不適用於附錄 7 的權力。對於附錄 7 權力所適用的保障措施，法院認為已滿足了合法性原則。具體而言，這些保障措施包括：該權力限制適用於入出國者；法條目的的限制；行使權力者限於特別訓練及認證警察官員；關於盤問期間的限制；關於搜索類型的限制；對於受盤問人給予解釋性告知的要求，如：異議之程序；允許諮詢律師及通知第三人的要求；保存筆錄的要求；可以請求司法審查；以及獨立審查人的持續監督。

28. Neuberger 和 Dyson 大法官同意，附錄 7 體系和第 44 條體系下法條規定和操作方式存有重大差異，而這些差異可資認定系爭案件的權力相較於 *Gillan and Quinton* 案所考慮者，更具可預測性且恣意程度較低。

29. Hughes 和 Hodge 大法官並肯認，原告所受私人生活的干預係合於比例：其侵害程度相對較輕，因其並未超過旅經英國國境者的合理預期，且有鑑於相關保障措施，可說已大致上合理平衡了個人權利和公眾權利。Neuberger 和 Dyson 大法官肯認，基於比例原則的上訴應不成立…… (下略)

(b) 第 5 條 (略)

(c) 第 6 條第 1 項（略）

2. *Kerr* 大法官的不同意見（略）

II. 相關內國法與實務

A. 2000 年恐怖主義法（Terrorism Act 2000）（在本案相關時點有效者）

恐怖主義法第 40 條第 1 項第 b 款定義「恐怖份子」係包括「已經涉及委託、準備或教唆恐怖行為」之人。

40. 恐怖主義法附錄 7，標題為「港口與國境管制」，相關規定如下：

「攔停、盤問及拘留之權力

2. — (1) 盤查官員得為確認其是否似為第 40 條第 1 項第 b 款所定義之人，而盤問本項所適用之對象。

(2) 本項適用於以下對象—

(a) 在港口或邊境區域，而且

(b) 盤查官員相信其出現於港口或該區域係與其入出英國有關。

(3) 本項亦適用於已抵達英國的船舶或航空器上之人。

(4) 盤查官員無論是否有理由懷疑該人屬於第 40 條第 1 項第 b 款之人，均得行使本項之權力。

... ..

6. — (1) 為行使第 2 項或第 3 項之權力，盤查官員得

(a) 將人或車輛攔停；

(b) 將人拘留。

... ..

(3) 對於依本項而受拘留之人，適用附錄 8 第 1 部分

(處遇)之規定。

(4)依本項受拘留之人至遲應於開始盤查時起算 9 小時之期間終了時被釋放(除非因其他權力而受拘留)。

... ..

8. — (1) 為確認其是否第 40 條第 1 項第 b 款所定義之人，依第 2 項為盤問之盤查官員得：

(a) 搜索該人；

(b) 搜索任何其攜帶之物或其所有物，以及在船舶或航空器上者

(c) 搜索任何其攜帶之物或其所有物，以及盤查官員合理相信已經或將會在船舶或航空器上者

(d) 搜索船舶或航空器以尋找屬於(b)款之物。

(3) 本項對人之搜索應由與受搜索者同性別者實行。

... ..

(下略)

B. 內政部 (2009) 2000 年恐怖主義法盤查官員行為準則 (下稱「本準則」) (節譯)

42.本準則規定：

「9. 盤問及相關權力的目的係為確認某人是否似屬涉及或曾涉及委託、準備或教唆恐怖行為者。此一權力係獨立於本法的逮捕權，不得基於任何其他目的而使用。

10. 盤查官員得對人進行盤問，無論其是否懷疑該人涉及或曾涉及委託、準備或教唆恐怖行為。盤查官員因此應盡所有合理努力，以對於受盤查人造成困窘或冒犯最小程度的方式，行使該權力。

對於第 9 段及第 10 段指導的附註 (粗體為原文所加)

附錄 7 之下攔停、盤問、拘留及搜索的權力，不要求盤查官員在對任何人行使其權力前，具有任何懷疑的理由。因此盤查官員必須考慮，許多依據附錄 7 而受盤查者，是完全清白而未進行任何非法活動的人。該權力必須合比例、合理、尊重當事人且無歧視的行使。所有被盤查官員攔停及盤問的人必須受到尊重且禮貌的對待。

盤查官員必須格外小心確保，並非單純以族裔背景或宗教信仰為基礎選擇受盤查者。該權力的行使方式須非對任何人基於年齡、種族、膚色、宗教、信仰、性別或性取向的不公平地歧視，否則即屬違法。對於在港口工作的盤查官員而言，在攔停並盤問旅客之前，並非總是可以知道被盤問者的身分、來歷或目的地。

雖然附錄 7 權力的行使並非基於盤查官員對於任何人具有懷疑，但該權力不應該被恣意行使。盤查官員在港口行使附錄 7 權力的決定，必須基於英國內外諸多活躍的恐怖份子團體所形成的威脅。盤查官員決定是否行使附錄 7 權力之時，應該綜合考量諸多因素，例如：

- 已知或懷疑的恐怖主義來源；
- 已知或疑有於現今或過去涉入恐怖主義的行動或威脅的個人或團體，與已知或疑有對於該等活動的支持者或贊助者；
- 有關恐怖組織來源或所在地的資訊
- 可能的現存、新興和未來的恐怖活動；
- 涉及恐怖活動的團體或個人可能使用的旅行方式（和旅行文件）；
- 通過特定港口或於較廣鄰近地區的旅行趨勢或模式，而可能與恐怖活動有關者。

.....

除非盤查官員使用本法所賦予之逮捕權，不需對依附錄 7 受

盤查者加以警告。

(下略)

.....

C.2009 年國家警政改善實務建議 (略)

D.恐怖主義立法獨立審查人於 2011 年對於恐怖主義法運作的報告 (略)

E.恐怖主義立法獨立審查人於 2012 年對於恐怖主義法運作的報告 (略)

F.2014 年反社會行為、犯罪及監管法 (略)

G.恐怖主義立法獨立審查人的後續年度報告 (略)

H.反恐與邊境安全法案 (略)

I.相關案例法 (略)

判決理由

I. 違反公約第 8 條之主張

.....

B.實體部分

1. 原告受公約第 8 條保障之權利是否受到干預

76. 政府承認，依照恐怖主義法附錄 7 對於原告的盤查，整體而言造成公約第 8 條所保障權利的干預。在本案，除了被攔停和

盤問之外，原告和她的行李遭到搜索。在 *Gillan and Quinton* 案 (no. 4158/05, § 63, ECHR 2010 (extracts))，本院表示使用「強制力」要求個人接受「人身、衣物和個人所有物的仔細搜索」即構成私生活受尊重權明顯的干預。雖然本院明確承認恐怖主義法第 44 條的「攔停及搜索權力」和「旅客在機場或公共建築入口無異議接受搜索」（前引 *Gillan and Quinton*, § 64）的可能差異，但附錄 7 的權力顯然較旅客可合理預期會遭遇的移民官署權力為廣，鑑於此事實以及政府的承認，本院肯認本案存在對於原告公約第 8 條權利的干預。

2. 系爭干預是否「依據法律」

(a) 兩造陳述

(i) 原告

77. 原告主張附錄 7 的權力限制不足，且所含保障機制未能符合公約「依據法律」的要求。在她受盤查的年度，依據附錄 7 被攔停的人數高達 68,000 餘人。欠缺客觀懷疑甚至是主觀懷疑的要求，使官員可以僅憑直覺行使權力，從而讓不相干的因素和動機，例如：偏見或刻板印象，影響官員選擇攔停及盤問對象。

78. 更具體地，原告主張附錄 7 制度下的權力比恐怖主義法第 44-45 條的攔停與搜索權力更具侵入性，而本院在 *Gillan and Quinton* 案中已認定後者與公約不符。第一，第 44 條要求，如認係阻止恐怖行為而不得已者，應經高級官員准許。相較之下，附錄 7 之權力在所有港口的所有情況都有適用。第二，第 44 條及第 45 條係針對「搜索可作恐怖主義相關連使用的物品類型」，而附錄 7 的目的更廣，且允許對個人活動、信仰和行動進行更廣泛的調查。第三，第 45 條僅允許官員搜索個人的外衣和持有物，且拘留僅在實現此等有限搜索的必要程度內始被允許。相較之下，附錄 7 中不具懷疑的盤查可在警察局為之、並允許仔細而具侵入性的搜索，

而且在原告被攔停時，拘留可持續高達9小時。第四，第45條不包含審訊的權力，而附錄7允許冗長的審訊，且受訊者依法有義務回答問題。最後，第45條僅在官員合理懷疑對人搜索所獲得物件係有意作為恐怖主義相關連使用時，准予將其扣留。但無論前述懷疑是否存在，附錄7准許任何物件被扣留7天以供檢查。

79. 根據原告所述，第44條和附錄7的權力也有重要的相似點：二者皆屬於恐怖主義法下的反恐立法架構之中；皆涉及在無主觀懷疑下使用侵入性措施；兩組權力的行使皆對於非具白種族裔之人具有顯著而不成比例的影響；且政府所仰賴的保障機制是類似的。

80. 原告承認某些保障機制的存在，特別是最高法院 Hughes 大法官所指出者。然而，她主張這些保障機制並不足以達到合法性的要求。首先，鑑於每天通過英國港埠的大量人口，附錄7的權力僅得對在港旅客使用的事實，並未顯著降低其影響。此外，附錄7的權力不同於旅客可合理預期會遭遇到的移民官署權力，前者以港口為基礎是因為港口是「咽喉點 (choke points)」，而不是因為其與個人旅行有任何特定連結。

81. 再者，（系爭權力的行使）限於法律目的內、限於由特別訓練並受認許的官員為之，以及限制搜索類型和盤問期間，僅提供微不足道的保護，而不足以治癒行使此一廣泛定義、未以懷疑為要件權力時的恣意風險。尤其，在原告受盤查當時有效的行為準則並未告知盤查官員如何確定附錄7權力的行使是合於比例，也未要求將所有對基本權利的干預維持在最小程度。雖然個人有權諮詢律師，但這對一開始恣意選擇（被盤查人）的風險無法提供保護，且無論如何官員被准許於律師不在場時進行盤問（如同本案情形）。

82. 此外，對於受盤問者的解釋性告知是一般性的；盤查官員不須解釋特定個人為何被選為附錄 7 下的盤查對象。其亦不須記錄為何特定個人被選擇盤查的理由，而既然權力的合法行使並非取決於任何（合理與否）懷疑，透過司法審查程序挑戰附錄 7 特定盤查的機會因此極端受限。最後，獨立審查人的能量並不足以採取徹底的逐港監管，其僅能進行少數附錄 7 攔停的事後審查，且政府並無義務實現其提議的任何改變。

(ii) 被告政府

83. 英國政府主張以「無懷疑」為基礎的權力行使是可能符合「具有法律依據」的要件。在此情況下，要考量的相關因素包括系爭措施涵蓋的領域（攸關於所要求的精準程度），以及相關法律，連同整個制度的實務運作方式。

84. 關於該措施所涵蓋的領域，英國政府陳稱其係聚焦於英國的進出口岸。因為這些地點是對於恐怖份子進出的第一道防線，它們提供了獨特的機會能進行最有效的檢查。

85. 關於相關法律，英國政府辯稱在運作方式上有足夠有效的保障機制以達到合法性的要求。具體而言，英國政府援引 Hughes 和 Hodges 大法官所指出且也為 Neuberger 和 Dyson 法官所採的因素，亦即：限於入出國者、限於法律目的、限於特別訓練並受認許的官員；限制盤問期間；限制搜索類型；要求對於受詢者提供解釋性告知，包括異議程序；允許諮詢律師及通知第三人；以及獨立審查人的持續監督。

86. 此外，並無證據顯示該權力的行使方式具有種族歧視，事實上此種方式是「行為準則」所明白禁止者。

(b) 本院之審酌

(i) 一般原則

87. 「依據法律」要求受質疑的措施有若干內國法基礎並符合法治原則，此在公約的前言已明白提及，且本質上屬於公約第8條的規範目的和目標。相關法律因此必須具有適當的可接近性與預見可能性，亦即，具足夠的明確性，使個人—有時需要適當建議—能夠管控其行為（*S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, §§ 95 and 96, ECHR 2008）。

88. 內國法要滿足這些要求，須對於公約所保障的權利提供防止公權力恣意干預的法律上保護。關於影響基本權利的事務，若法律授予行政的裁量權是不受拘束權力的，將會牴觸法治原則，此為公約所揭示的民主社會中一個基本原則。準此，法律必須就授予有權機關的任何此種裁量，充分明確地指出其範圍以及行使方式（*Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 55, ECHR 2000-V; *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 4, ECHR 2000-XI; *Maestri v. Italy* [GC], no. 39748/98, § 30, ECHR 2004-I；其他案例可參見 *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, no. 4158/05, § 77, ECHR 2010 (extracts)）。對於內國立法所要求的精確程度—不可能對任何情況、所有情形都有規定—在相當程度上取決於所涉法規範內容、其所欲涵蓋的領域以及所適用對象的人數和地位（參看例如 *Hashman and Harrup v. the United Kingdom* [GC], no. 25594/94, § 31, ECHR 1999-VIII; *S. and Marper*, cited above, § 96；前引 *Gillan and Quinton*, § 77 及 *Ivashchenko v. Russia*, no. 61064/10, § 73, 13 February 2018）。

(ii) 於本案適用前開原則

89. 本院注意到系爭權力在內國法有其法律基礎，亦即恐怖主義法的附錄7以及相關的「行為準則」。審酌原告的指控，本案的

主要問題是，在原告於 East Midlands 被攔停時，內國法所提供的保障機制是否充分節制相關權力，以致於提供其適切的保護，使原告私人生活受尊重的權利免受恣意干預。在做此評估之時，本院將考慮以下因素：權力的地理和時間範疇；對於機關決定是否及何時行使權力所提供的裁量；對於權力行使所造成干預的任何限制；權力行使受到司法審查的可能性；以及權力行使的任何獨立監督。

(α) 權力的地理和時間範疇

90. 附錄 7 的權力只能由港口和邊防的警察官員行使。英國最高法院的多數意見認為這個限制使本案與前引 *Gillan and Quinton* 案有所區別，蓋恐怖主義法第 44 條下的「攔停及搜索權」可在全英國行使（參看前開第 27 段）。然而，Kerr 法官在其不同意見認為，附錄 7 的權力比「攔停及搜索」權力更為寬廣，因其毋須任何明示授權而且在時間上和地理上不受限制。從而，其可能影響到每年穿越英國港口和邊境的 2 億 4500 萬人（參看前開第 33-36 段）。

91. 雖然本院觀察到將本案與 *Gillan and Quinton* 案作比較的背後邏輯，但重要的問題並非附錄 7 的權力比起「攔停及搜索」權力較寬或較窄，或是限制兩種權力行使的保障機制如何比較，而是附錄 7 的制度，經整體衡量，是否包含足以保護個人免於恣意干預的保障機制。

92. 在此方面，儘管本院肯認附錄 7 在所有港口和邊防恆有適用，故其權力的範圍寬泛，但單就此點而言，並不違反合法性的原則。本院已明白承認公約締約國現今因為國際恐怖主義面對非常真實的威脅（參看例如 *Chahal v. the United Kingdom*, 15 November 1996, § 79, 裁判彙編 1996-V; *A. and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 3455/05, § 181, ECHR 2009; *A. v. the Netherlands*, no. 4900/06, § 143, 20 July 2010; *Trabelsi v. Belgium*, no. 140/10, § 117,

ECHR 2014 (extracts); and *Othman (Abu Qatada) v. United Kingdom*, no. 8139/09, § 183, ECHR 2012).), 以及控制恐怖份子國際活動的重要性 (參看例如 *McVeigh, O'Neill and Evans v United Kingdom* (1981) 5 EHRR 71, § 192)。港口和邊防無可避免地將成為偵測及防止恐怖份子活動及/或制止恐怖攻擊的重要焦點。確實, 所有會員國都在港口和邊境實施移民和海關控制的制度, 且雖然這些制度與附錄 7 的權力本質上不同, 但所有跨越國際邊境的人仍然能夠預期將受到某程度的審查。

(β) 對於機關決定是否及何時行使權力所賦予的裁量

93. 附錄 7 的權力可由盤查官員為確認個人是否涉及委託、準備或教唆恐怖行為而行使。由於恐怖主義的定義寬泛 (參看 *R. v. Gul*), 且無論對於個人涉及委託、準備或教唆恐怖行為是否具有客觀或主觀的懷疑, 皆得行使附錄 7 的權力, 盤查官員因此享有非常廣泛的裁量權。

94. 本院在 *Gillan and Quinton* 案就官員可以在未經證明存在任何合理懷疑, 即行使攔停及搜索權力之事實, 提出批評 (參看前引 *Gillan and Quinton*, § 83)。類似地, 本院在 *Ivashchenko* 案中關注的事實為, 海關當局能夠在對原告觸犯特定罪刑未有至少「某種概念的合理懷疑」下, 即檢查及複製原告筆記型電腦和儲存裝置內的資料 (前引 *Ivashchenko*, §§ 84-85)。因此, 合理懷疑的要求, 是衡量攔停及盤問或搜索權力的合法性時, 一個重要的考量; 然而在前開任一案中並未顯示, 存在合理懷疑是避免恣意所必須。毋寧, 這是本院考量該制度整體運作所做成的評估, 且基於以下理由, 本院不認為未要求合理懷疑本身, 會使本案中的權力行使違反公約第 8 條第 2 項。

95. 第一，本院屢次重申國家權力在國家安全相關事務上享有寬泛的評斷餘地（參看 *Konstantin Markin v. Russia* [GC], no. 30078/06, § 134, ECHR 2012 (extracts)），且有清楚證據顯示附錄 7 的權力在保護國家安全上具有確切的價值。根據獨立審查人，該制度在「保全有助於將恐怖份子定罪的證據」上是「有作用的」（參看前開第 48 段）。雖然大多數導致定罪的盤查基於情報所為，盤查即便未導致定罪仍可能是有用的。盤查中蒐集的情資對於英國所受的恐怖主義威脅形成豐富的圖像，且有助於阻斷或防止恐怖份子的計畫（參看前開第 48 段）。倘若要求要求「合理懷疑」，恐怖份子可能藉由使用先前尚未吸引警方注意的人（俗稱「乾淨皮膚」），來避免附錄 7 的阻卻威脅；而且攔停的事實即可提醒該人監視的存在（參看前開第 49 段）。

96. 第二，區辨兩種明顯不同的附錄 7 權力是重要的：攔停與搜索的權力，以及拘留的權力。因為拘留的權力在通常情況下會對個人權利造成較大的干預，且有較高的機會遭到濫用，因此可能必須伴隨著更嚴格的保障機制。然而，因原告在本案中並未正式被拘留，本院的檢驗必須限於盤問和搜索權力的合法性。

97. 第三，本院認為附錄 7 權力—特別是盤問和搜索的權力—是為了協助配駐在港口和邊防的官員對於進入或離開該國的任何人進行反恐盤問，而明確規定的初步權力。雖然沒有「合理懷疑」的要求，但仍有提供盤查官員嘗試釐清何時行使裁量權的指引。根據原告遭盤查時有效行為準則所附之指引要點，該權力的使用須合於比例且官員須特別小心確保受盤查者的選擇並非只是基於其族裔背景或宗教信仰。毋寧，行使附錄 7 權力的決定須基於不同活躍恐怖份子團體造成的威脅，以及其他考量因素，包括：已知或疑似的恐怖主義來源；已知或懷疑現在或過去涉及恐怖主義威脅或行動的個人或團體，以及已知或懷疑支持或資助該等活動者；任

何關於恐怖主義團體的來源及/或位置的資訊；可能的現有、即將發生或未來的恐怖活動；涉及恐怖主義活動團體或個人可能使用的旅行工具（和旅行證件）；以及通過特定港口或較廣鄰近地區的新興旅行趨勢或模式而可能與恐怖活動相連結者（參看前開第 42 段）。雖然並非攸關本院對本案的審酌，本院仍指出，依照 2014 年反社會行為、犯罪及監管法和新的行為準則，現在盤查官員須由其主管官員認證其已符合行使該等權力所需具備的國家標準（參看前開第 54-55 段）。

98. 第四，依據獨立審查人的報告，該權力事實上未被濫用（參看前開第 44-51 及 56-61 段）。在 2011 年，只有 0.03% 通過港口的旅客依附錄 7 受盤查。在後續年度，獨立審查人指出總盤查數量有顯著下降。此外，雖然如獨立審查人所指出的，弱勢族裔群體的人，尤其是屬於亞洲及北非族裔者，相較於其在旅遊人口所佔百分比客觀上可認為合理的情形，更常被攔停，這並不意味著盤查使用不當。因此，雖然獨立審查人建議應更謹慎，其認為該數據本身並未提供批評警方的基礎。

99. 鑑於上述，本院認為有必要審酌其他保障機制是否足以保護個人免於附錄 7 權力的恣意行使。

(γ) 對於權力行使所造成干預的任何限制

100. 在原告被盤查時，附錄 7 規定在該權力下受拘留之人須至遲於開始盤查時起算 9 小時之期間終了時被釋放（參看前開第 40 段）。行為準則進一步要求盤查官員將盤查時間保持在「可行的最低程度」。在盤查之始，盤查官員須向該人口頭或書面解釋其正依照恐怖主義法附錄 7 受到盤查，以及倘其拒絕合作並堅持離去，該官員有權加以拘留。盤查紀錄應予保存…。然而，儘管受盤查人被強制要求回答問題，但當時有效的恐怖主義法或行為準則皆未

規定受盤查人（未被拘留）有權請求律師在場。因此，個人在不要求任何合理懷疑的情形下，可能受盤查長達 9 小時，沒有正式被拘留，且無接觸律師的機會。

101. 上述立法已被 2014 年反社會行為、犯罪及監管法修正（參看前開第 52-53 段），新法要求盤查官員，若欲盤查超過 1 小時，應將其人拘留。該法進一步規定，除非延遲盤問可能會危害相關事項的確認，盤問在受盤查者要求的律師抵達前不得開始，並且給予受盤查人（只要實際可行）向其指名之人通知其所在的權利。2014 年的法律也將最長居留期間從 9 小時減少至 6 小時，並由審查官定期審查。

102. 然而，本院必須考慮原告依附錄 7 權力受盤查時的有效立法，當時唯一能夠限制該權力行使的保障措施的保障，其須至遲於開始盤查時起算 9 小時之期間終了時被釋放。

（8）權力行使受司法審查的可能性

103. 儘管對於附錄 7 的權力行使尋求司法審查是可能的，原告主張，盤查官員沒有表明「合理懷疑」的義務，會讓證明權力被不當行使即使不是不可能也是相當困難。本院在 *Gillan and Quinton* 案肯認類似的論點，認定個人藉由司法審查或損害賠償訴訟挑戰攔停及搜索的權利，受到明顯的限制（前引 *Gillan and Quinton*, § 86）。

104. 上述限制對於藉由司法審查挑戰附錄 7 的權力，也是相關的。在 *R(Elostra)* 案（[2014] 1 WLR 239），原告基於警察在開始盤問他之前未如行為準則所要求地等待律師抵達機場，成功挑戰了他在附錄 7 之下所遭受的拘留。法官因此認定官員的行為不適法（參看前開第 70 段）。然而，對於是否行使附錄 7 權力的決定，

挑戰似乎較不成功。在 *R(David Miranda)* 案 ([2016] EWCA Civ 6)，英國上訴法院對於為認定記者配偶所持資料是否對國家安全形成威脅，而應安全人員要求而拘留該配偶，係屬合法，因為警方在同意攔停之前確認具有法律基礎。獲致此結論時，法院表示「議會已將行使附錄 7 權力的門檻設在相當低的水準，該權力的授予是為了提供確認一個可能性的機會」（參看前開第 65-68 段）。雖然在 *R(CC)* 案 ([2012] 1 WLR 1913)，法院認定盤查官員並未為了認定該人是否似為恐怖份子的目的行使權力，法官表示本案係「一個非常稀有的案例」，因為（附錄 7 的）權力是「適當地被賦予了相當寬廣的解釋空間」（參看前開第 69 段）。

105. 因此，盤查官員沒有表明「合理懷疑」的義務，對於人們行使該等權力的決定接受司法審查造成困難。

(ε) 權力行使的任何獨立監督

106. 權力的行使受到恐怖主義立法獨立審查人的獨立監督。獨立審查人，一個 1970 年代後期即存在的角色，係由內政大臣及財政部任命的獨立人士，任期三年並可連任，工作為向內政大臣及國會報告英國反恐法律的運作。相關報告被置於國會，對於大眾和英國反恐法律的政治論辯提供資訊。此角色的重大意義在於其對於政府的獨立性，以及擁有非常高的安全權限，得以接觸秘密與敏感的國家安全資訊和人員。

107. 因此，獨立審查人所提供的監督不應被低估。然而，其審查是特設的，雖然其能審查經挑選的盤查紀錄，但其並非居於一個可以審酌攔停目的合法性的地位。此外，雖然其報告受到最高程度的審視（事實上英國政府對獨立審查人的年度報告發表正式回應），一些重要的建議儘管已受到國會人權及內政事務專責委員會聯合委員會的支持，但尚未實施。尤其，獨立審查人已屢次呼籲，

對於某些附錄 7 權力的行使，包括拘留及下載手機或筆記型電腦內容的權力，應引進懷疑之要件；並對於強制獲得的答案在刑事程序並未明確規定無證據能力，加以批評（參看前開第 57-60 段）。雖然，反恐與邊境安全法案已對個人遭恐怖主義法附錄 7 下在港口或邊防被攔停時所為的陳述，禁止在法庭作為證據（參看前開第 63 段），但英國政府尚未對於行使拘留權力引進任何懷疑的門檻。

108. 因此，獨立審查人的監督雖有相當價值，本院並不認為其能夠彌補附錄 7 制度運作所不足的保障機制。

(iii) 結論

109. 綜上，本院認為當原告 2011 年 1 月在 East Midlands 機場被攔停時，恐怖主義法附錄 7 對人盤查的權力既未受足夠限制，亦未有防止濫用的足夠保障機制。雖然本院並非認為，欠缺「合理懷疑」要件本身是該制度合法性的致命傷，若一併考慮盤查可能持續長達 9 小時，且期間該人可能被強制回答問題而無任何請求律師在場的權利，以及司法審查該權力行使的機會遭受限制之事實，本院認定附錄 7 的權力並非「依據法律」，從而違反公約第 8 條。

110. 在獲致前開結論時，本院僅考慮在原告被攔停時附錄 7 的盤查權力。本院並未依據 2014 年反社會行為、犯罪與監察法所為的修正，以及更新的行為準則；本院亦未考慮附錄 7 下拘留的權力，此一權力可能對個人受公約保障的權利造成更顯著的干預。

II. 關於違反公約第 5 條之主張（略）

III. 關於違反公約第 6 條之主張（略）

IV. 公約第 41 條之適用（節譯）

.....

A. 損害賠償

126.本院不認為給予非財產上損害賠償在本案是恰當的。第一，本案僅認定違反公約第 8 條。第二，本案違反第 8 條之原因係關於當時有效法律的品質，本院並未審酌原告盤查的合比例性。第三，本院注意到原告並未主張，附錄 7 的權力在本案是以恣意或歧視方式行使。

B. 訴訟成本及支出（略）

C. 基準利率（略）

綜上所述，本院一致判決：

1. 關於公約第 5 條及第 8 條之訴應予受理，其餘之訴應不予受理；
2. 本案違反公約第 8 條；
3. 本案無須依公約第 5 條審查。
4. 本案宣告違反公約本身已足以賠償原告所受的非財產上損害。
5. (a) 關於成本及費用，被告國於本判決依公約第 44 條第 2 項為確定起 3 個月內，給付原告 25,000 歐元，附加對原告應課之任何稅賦，並以清償日適用之匯率轉換為被告國貨幣；及
(b) 自前開 3 個月期間經過起至清償時止，應依相當於歐洲中央銀行基準期間之邊際借款利率加 3 個百分點之利率，對上列數額加計利息；
6. 駁回原告其餘適當賠償之請求。

【附錄：判決簡表】

Originating Body	Court (First Section)
Document Type	Judgment (Merits and Just Satisfaction)
Title	CASE OF BEGHAL v. THE UNITED KINGDOM
App. No(s).	4755/16
Importance Level	Key cases
Represented by	GARCIA-LORA N.
Respondent State(s)	United Kingdom
Judgment Date	28/02/2019
Conclusion(s)	Remainder inadmissible (Art. 35) Admissibility criteria (Art. 35-3-a) Ratione materiae Violation of Article 8 - Right to respect for private and family life (Article 8-1 - Respect for private life) Non-pecuniary damage - finding of violation sufficient (Article 41 - Non-pecuniary damage Just satisfaction)
Article(s)	8, 8-1, 35, 35-3-a, 41
Separate Opinion(s)	No
Domestic Law	Schedule 7 and section 44 of the Terrorism Act 2000 (TACT) Home Office (2009) Examining Officers under

	the Terrorism Act 2000 Code of Practice Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Act 2014
Strasbourg Case-Law	A. and Others v. the United Kingdom [GC], no. 3455/05, § 181, ECHR 2009 A. v. the Netherlands, no. 4900/06, § 143, 20 July 2010 Aleksandr Zaichenko v. Russia, no. 39660/02, §§ 41-43, 18 February 2010 Brusco v. France, no. 1466/07, §§ 47-50, 14 October 2010 Chahal v. the United Kingdom, 15 November 1996, § 79, Reports of Judgments and Decisions 1996 V Deweert v. Belgium, 27 February 1980, §§ 42-46, Series A no. 35 Eckle v. Germany, 15 July 1982, § 73, Series A no. 51 Frumkin v. Russia, no. 74568/12, §§ 180-82, 5 January 2016 Gillan and Quinton v. the United Kingdom, no. 4158/05, ECHR 2010 (extracts) Guzzardi v. Italy, 6 November 1980, §§ 112-14, Series A no. 39 Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no. 30985/96, § 4, ECHR 2000-XI Hashman and Harrup v. the United Kingdom [GC], no. 25594/94, § 31, ECHR 1999 VIII Heaney and McGuinness v. Ireland, no. 34720/97,

	§ 42, ECHR 2000 XII Ibrahim and Others v. the United Kingdom [GC], nos. 50541/08 and 3 others, ECHR 2016 Ivashchenko v. Russia, no. 61064/10, 13 February 2018 Konstantin Markin v. Russia [GC], no. 30078/06, § 134, ECHR 2012 (extracts) Maestri v. Italy [GC], no. 39748/98, § 30, ECHR 2004 I McFarlane v. Ireland [GC], no. 31333/06, § 143, 10 September 2010 Mihu v. Romania, no. 36903/13, §§ 82-84, 1 March 2016 Othman (Abu Qatada) v. United Kingdom, no. 8139/09, § 183, ECHR 2012 Pedersen and Baadsgaard v. Denmark [GC], no. 49017/99, § 44, ECHR 2004 XI Pélissier and Sassi v. France [GC], no. 25444/94, § 66, ECHR 1999 II Rotaru v. Romania [GC], no. 28341/95, § 55, ECHR 2000-V S. and Marper v. the United Kingdom [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, §§ 95 and 96, ECHR 2008 Saunders v. the United Kingdom, 17 December 1996, Reports 1996 VI Simeonovi v. Bulgaria [GC], no. 21980/04, 12 May 2017 Sürer v. Turkey, no. 20184/06, §§ 49 51, 31 May
--	--

	2016 Svetlana Vasilyeva v. Russia, no. 10775/09, §§ 43-45, 5 April 2016 Trabelsi v. Belgium, no. 140/10, § 117, ECHR 2014 (extracts) Yankov and Others v. Bulgaria, no. 4570/05, § 23, 23 September 2010
Keywords	(Art. 8) Right to respect for private and family life 私人和家庭生活受尊重之權利 (Art. 8-1) Respect for private life 對私人生活之尊重 (Art. 35) Admissibility criteria 受理標準 (Art. 35-3-a) Ratione materiae 屬物管轄 (Art. 41) Just satisfaction-{general} 公正補償 - {一般} (Art. 41) Just satisfaction 公正補償 (Art. 41) Non-pecuniary damage 非財產上損害
ECLI	ECLI:CE:ECHR:2019:0228JUD000475516