

ŽELJKO KARAS*, SILVIJA PEJAKOVIĆ ĐIPIĆ**

Stajališta Europskog suda za ljudska prava o policijskoj ovlasti provjere istovjetnosti osoba

Sažetak

Autori u članku istražuju stajališta Europskog suda za ljudska prava o policijskoj ovlasti provjere istovjetnosti osoba te o njenom utjecaju na pravo na privatnost građana i na slobodu kretanja. Radnja provjere istovjetnosti osoba rijetko se obrađuje u hrvatskoj znanosti i praksi, iako se tijekom njenog provođenja ostvaruju doticaji s pojedinim temeljnim pravima, a njeno poduzimanje, osim toga, utječe na općenitu legitimnost policije u društvu. Povod za istraživanje jesu preventivne strategije policije koje preporučuju učestalo provođenje ove radnje. Stajališta konvencijskog prava pokazuju da se policijska ovlast provjere istovjetnosti ne smatra zahvatom u pravo na privatnost iz čl. 8. (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP). Konvencijska praksa smatra da sadržaj osobnih isprava ne predstavlja osjetljive podatke iz područja privatnosti te da radnja provjere nije intruzivna djelatnost. Povrede su moguće kod prekoračenja ograničavanja prava kretanja ili slobode iz čl. 5. EKLJP-a, odnosno neodgovarajućih zakonskih osnova za radnje koje slijede nakon provjere. Zakonske osnove za provjere istovjetnosti mogu obuhvaćati područje sigurnosti, istraživanja kaznenih djela ili pojedinih upravnih pitanja. Većina europskih država ima propisanu obvezu posjedovanja osobnih isprava i davanja na uvid policiji. Autori u radu promatraju i mogućnost doprinosa kriminalističkom istraživanju kroz udio pronađenih dokaza.

Ključne riječi: *istovjetnost osoba, Europski sud za ljudska prava, policija, privatnost, sloboda kretanja.*

* doc. dr. sc. Željko Karas, Visoka policijska škola, Policijska akademija, MUP RH, Zagreb.

** Silviya Pejaković-Đipić, univ. spec. iur. Policijska akademija, MUP RH, Zagreb.

Ovaj je rad financirala Hrvatska zaklada za znanost projektom 8282 „Hrvatska kaznenopravna suradnja u Europskoj uniji i regiji: nasljeđe prošlosti i izazovi budućnosti (CoCoCrim)“.

UVOD

Najviše pozornosti znanosti i prakse usmjereno je na teže dokazne radnje koje se percipiraju kao vrlo osjetljive za temeljna prava građana, iako brojne takve radnje, poput posebnih dokaznih radnji, policija poduzima vrlo rijetko i iznimno su malene mogućnosti obuhvaćanja većeg broja građana. Za razliku od njih, neke lakše radnje imaju znatno blaže osnove za poduzimanje i mogu se provoditi znatno češće, a uz to građanima ostavljaju glavni dojam o radu policije. Kao posljedica usmjerenosti na radnje težeg zahvata, nisu podrobnije razmatrane brojne policijske radnje nižeg intenziteta koje su normirane kao policijske ovlasti ili kao izvidne radnje, iako i kod njih postoje brojna otvorena pitanja koja su važna za praksu i teoriju. Jedna od policijskih ovlasti koja služi kao izvidna radnja za potrebe kriminalističkog istraživanja jest radnja provjera istovjetnosti osoba (čl. 30. i 31. ZPPO-a).¹ U našem zakonskom uređenju ovakva se radnja nalazila među izvidnim radnjama prethodnog postupka u čl. 177. ZKP/97., ali je nakon donošenja ZKP/08. zajedno s ostalim sličnim radnjama prebačena u ZPPO.

U našoj znanosti nisu provođene opširnije raščlambe o utjecaju ovakve ovlasti na pojedina prava građana ili na učinkovitost kriminalističkog istraživanja. Njome se može utjecati na temeljna prava u području osobnog života ili privatnosti, a područje na koje ova mjera može ostvariti posljedice jest i u mogućem kratkotrajnom utjecaju na slobodu kretanja osobe čija se istovjetnost provjerava. Policijska ovlast provjere istovjetnosti spada u radnje kojima mogu biti izložene i osobe za koje ne postoje podaci o uključenosti u počinjenje kaznenih djela, nego su se našle u situaciji u kojoj je policiji prema zakonskom uređenju obveza provjeriti istovjetnost.

Provjera istovjetnosti osoba može ostvarivati širi utjecaj na odnose građana i policije. Njena je primjena vrlo važna jer odražava primarni oblik odnosa policije i građana te utječe na percepciju legitimnosti policije (Bradford, 2017). Weber (2014) smatra da se u ovoj ovlasti povezuje više dimenzija sociološkog, političkog i kulturnog konteksta kao početne točke za odnos prema margini društva. Prema nekim se stajalištima provjera istovjetnosti može opravdati u bilo kojim okolnostima, zbog čega se često provodi kao prva mjera uspostavljanja javnog reda. Dubber (2005) tako navodi da je to jedna od radnji kojom se uspostavlja normativni red odabirom subjekata koji su prijetnja društvenoj hijerarhiji. Iako su takve procjene više svojstvene američkom i engleskom sustavu policije, u kojima je ovo iznimno učestala ovlast (Miller i dr., 2008), dio procjena primjenjiv je i na kontinentalne policije. Lyon (2005:67) iznosi mišljenje da uvođenje osobnih iskaznica doprinosi većim mogućnostima nadzora građana.

Poduzimanje ove radnje postaje ključna mjera u strategiji policije u zajednici, koja je uvedena na tzv. teoriji razbijenih prozora u brojnim policijskim sustavima (White, Fradella, 2016). Ova je radnja promatrana kao okosnica za preventivna djelovanja u odnosu na žarišne točke kriminala ili ugrožavanja sigurnosti. Posljedica njene učestale primjene jest kritiziranje preventivnih pristupa kao kolektivnog sankcioniranja i potencijalnih povreda temeljnih prava građana (Fabricant, 2011). Preporuke o učestaloj uporabi u policijskim taktikama povod su za analiziranje stajališta Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) o utjecaju ove ovlasti na temeljna prava.

¹ Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine 76/09., 92/14.

1. UTJECAJ NA PRAVO NA PRIVATNOST

1.1. Sadržaj osobnih isprava

Provjera istovjetnosti osoba može se promatrati kroz mogući utjecaj na prava privatnosti (čl. 8. EKLJP-a) u odnosu na obvezu posjedovanja osobnih isprava i njihova sadržaja, odnosno podataka koji se prikupljaju radnjom. Ako bi bilo utvrđeno da je određena radnja zahvat (*intrusion*) u prava privatnosti koje obuhvaća čl. 8. EKLJP-a, u konvencijskom se pravu nakon toga provjerava je li takav zahvat opravdan, što se provodi kroz tri uvjeta – zahvat mora biti utemeljen na zakonu, mora biti usmjeren na neki od legitimnih ciljeva propisanih u čl. 8. st. 2. EKLJP-a i mora biti nužan u demokratskom društvu, što se najčešće provjerava utvrđivanjem je li razmjeran cilju (Gutwirth, 2012:147).

Prema konvencijskom pravu, pojam „privatnost“ širok je koncept koji se ne može jednostavno definirati jer može obuhvaćati raznovrsne aspekte fizičkog i društvenog identiteta. Koncept privatnog života može obuhvaćati raznovrsne sadržaje kao što su osobni identitet, slike, zdravstveno stanje, pisma, dnevnici, poruke, elektronička pošta i slične kategorije. Radnje kojima se interferira u to područje mogu obuhvaćati djelatnosti kao što su presretanje, nadzor, oduzimanje, pohranjivanje, prosljeđivanje trećim osobama, preslikavanje i slično. Zahvat u pravo na privatnost iz čl. 8. EKLJP-a može biti izveden radnjom kojom se, primjerice, sustavno prikupljaju privatni podaci (*Rotaru pr. Rumunjske*, § 44), prikrivenim snimanjem djeteta (*Von Hannover pr. Njemačke*, § 103), javnim objavljivanjem fotografija iz službenih spisa tijela vlasti (*Sciacca pr. Italije*, § 31), radnjama potajnog nadzora kretanja (*Uzun pr. Njemačke*, § 81), objavljivanjem povjerljivih podataka o zdravstvenom stanju (*Z. pr. Finske*, § 95), objavljivanjem podataka o izvanbračnom podrijetlu osobe, kao i brojnim drugim sličnim radnjama koje su dosad bile predmet promatranja u konvencijskoj praksi.

U slučajevima o osobnim ispravama zaključeno je da obveza njihovog posjedovanja i pokazivanja policijskim službenicima nije zahvat (interferencija ili miješanje) u pravo na privatnost (*Reyntjens pr. Belgije*, 152). Komisija je u tom predmetu zaključila da u ovakvu obliku podataka nije pokazana interferencija osobne iskaznice na područje privatnog života u smislu čl. 8. EKLJP-a.² Obveza nošenja osobne iskaznice i pokazivanja policijskim službenicima nije radnja koja bi bila zahvat u privatni život osobe. Postoji razlika ako je nekom radnjom policija ostvarila podroban uvid u sadržaj privatnih spisa ili samo površan uvid u neke isprave koje ne pokazuju nikakve privatne sklonosti, navike, stajališta i slične osjetljive podatke. Provođenjem ovlasti provjere istovjetnosti policija ne provodi istraživanje kao što bi bilo kada bi imala uvid u povjerljive dokumente u kojima osoba izražava neke činjenice iz svojega osobnog života. Uvid u isprave poput osobne iskaznice površan je zahvat u osnovne podatke koji su potrebni za određivanje o kojoj je osobi riječ, te nije sličan razini koja bi postojala kod mjera kao što su potajno prikupljanje ili pretraga nečijega osobnog dnevnika ili privatne korespondencije. Ni po vrsti podataka ni po jakosti radnje ne postoji sličnost s drugim intenzivnim oblicima kojima se ostvaruje zahvat u privatnost. Konvencijsko pravo u okviru intenzivnih zahvata po čl. 8. obuhvaća sadržaje kao što su privatna ili poslovna korespondencija (*Niemietz pr. Njemačke*, § 32), odnosno sadržaj pisama u slučaju *Schönenberger*

² „does not constitute an interference with the right to respect for private life“, *Reyntjens pr. Belgije*, str. 145., (dodano isticanje).

i Durmaz pr. Švicarske (§ 6). Primjer zahvata u privatnost jest pretraga dnevnika ili torbice u kojoj su privatni sadržaji koje bi osoba uz nelagodu pokazivala drugima (*Gillan i Quinton pr. Ujedinjenog Kraljevstva*, § 63).

Provjera istovjetnosti nije radnja kojom se potajno ili na neki drugi intenzivan način prikupljaju podaci. Kritičari uvođenja osobnih iskaznica ističu da je obveza posjedovanja i nošenja osobnih isprava nedovoljne intruzivnosti da bi privlačila primjenu čl. 8. EKLJP-a (Morris, 2007:461).³ Pojedine su države analizirale judikaturu ESLJP-a, primjerice engleski pravni sustav prilikom uvođenja novog zakonodavstva o osobnim iskaznicama (*Identity Cards Bill*). Zaključak je nadležnog Povjerenstva da obveza nošenja isprava i pokazivanja policiji ne povlači pitanja ograničavanja ljudskih prava (Stationery Office, 2010:6).⁴ Na osobnim iskaznicama ili drugim sličnim ispravama može se nalaziti i sadržaj vezan uz identifikacijski broj osobe iz nekoga nacionalnog registra, a pojedine države navode i neke podatke vezane uz tjelesna obilježja poput visine, boje očiju i sličnih. Neke isprave mogu imati i biometrijska obilježja pohranjena u digitalnom obliku na iskaznici. Sadržaj osobne iskaznice prema čl. 6. st. 2. našeg Zakona o osobnoj iskaznici (ZOI) također obuhvaća samo osnovne podatke o osobi.⁵

Podnositelji zahtjeva pred ESLJP-om su prigovarali mogućnosti zakonskog propisivanja obveze podvrgavanja provjeri istovjetnosti, a uz to su osporavali načelnu legitimnost radnje (Schabas, 2015:238; Reid, 2011:279). Primjedbe su bile da takve provjere nemaju legitimni cilj u pravnom sustavu ili da evidentiranje podataka prikupljenih provjerom nije ni u kojem slučaju opravdano u demokratskom društvu. Takve je navode konvencijsko pravo odbacilo promatrajući utjecaj koji može ostvariti sadržaj osobnih isprava i tamo navedeni podaci na prava privatnosti. Komisija je prije svega prihvatila gledište da osobna iskaznica ne sadržava pojedinosti koje bi bile pokazatelj privatnog života. Takvo je stajalište opravdano promatrajući općenitu razinu navedenih podataka. Prema belgijskom zakonodavstvu, na koje se odnosila odluka *Reyntjens*, osobna iskaznica može sadržavati ime, prezime, datum rođenja, spol, prebivalište te eventualno ime i prezime supružnika, a uz pristanak osobe i njezin identifikacijski broj. Europska zakonodavstva o osobnim iskaznicama najčešće ne traže da se na njima naznačuje išta više osim imena, spola, datuma i prebivališta, a za vjenčane osobe ženskog spola u pojedinim se europskim državama navodi i rođeno prezime.

Za ovo je područje važno razlikovati konvencijsko tumačenje područja privatnosti od tumačenja zaštite osobnih podataka. Iako zaštita osobnih podataka nije izričito navedena u čl. 8. EKLJP-a, judikaturom se razvilo tumačenje da je od fundamentalne važnosti za poštivanje osobnog i obiteljskog života (Gutwirth, 2012:147). Zbog širokih određivanja privatnog života i izbjegavanja jasnih granica, praksa je bila predmet kritike (Boehm, 2011:28).

Jedan od osnovnih uvjeta da bi policija mogla provoditi svoje poslove jest provjeravanje istovjetnosti osoba (*Vasileva pr. Danske*, § 39). ESLJP pritom podsjeća na zaključak iz odluke *Reyntjens* da rutinske provjere istovjetnosti koje nisu utemeljene na sumnji kaznenog djela mogu imati propisanu sankciju novčanog kažnjavanja ako osobe ne nose isprave (*Vasileva pr. Danske*, § 39).

³ „insufficient intrusion to trigger Article 8“ (dodano isticanje).

⁴ „Committees recognised that the requirement to carry an identity card does not of itself raise human rights issues“ (dodano isticanje).

⁵ Zakon o osobnoj iskaznici, Narodne novine 62/15.

1.2. Drugi oblici zahvaćanja u temeljna prava

Pojedina ograničenja prava na privatnost u konvencijskoj su praksi utvrđena u drugim područjima koja nisu izravno vezana uz radnju provjere istovjetnosti, nego uz djelatnosti kojima se utječe na statusna prava građana. U odnosu na osobne podatke, povrede konvencijskog prava postojale su kada je riječ o nedopuštanju promjene imena ili prezimena (*Mentzen pr. Latvije*), kada su supruge bile obvezne isključivo uzimati prezime svojeg supruga (*Ünal Tekeli pr. Turske*) i sličnim pitanjima. Neke su se presude doticale mogućnosti zadržavanja osobnih isprava, iako su bile potrebne građanima za druge poslove (*Smirnova pr. Rusije*, § 95) ili, primjerice, odbijanja izdavanja isprave osobi koja prebiva u inozemstvu i kojoj je isprava bila potrebna za putovanje (*M. pr. Švicarske*, § 67). Slično je bilo i u slučaju *Ciubotaru pr. Moldavije* (§ 19), u kojem je zbog sporne nacionalnosti odbijeno izdavanje osobne iskaznice koja je trebala biti zamjena za staru sovjetsku iskaznicu.

Općeniti podaci navedeni na osobnim ispravama pružaju mogućnost vjerodostojnog utvrđivanja osobe o kojoj je riječ; u protivnom bi bilo teško provjeriti identitet osobe, te iskaznice ne bi imale svrhu. Sadržaj naveden na osobnim ispravama bio je predmet razmatranja pred ESLJP-om samo kada se radilo o specifičnim pitanjima, poput obveze navođenja vjeroispovijesti u slučaju *Sinan Isik pr. Turske*, čime su bile povrijeđene druge odredbe Konvencije (čl. 9. EKLJP-a), a ne prava privatnosti. U tom je predmetu osoba pokrenula postupak jer se od nje tražilo navesti na osobnoj iskaznici svoja vjerska uvjerenja, iako je riječ o javnom dokumentu koji se rabi u pravnom prometu. ESLJP je prema čl. 46. utvrdio da bi bilo primjereno ukloniti rubriku religije kako bi se spriječile daljnje povrede. Turska je tim povodom promijenila zakonodavstvo prema kojem rubrika vjeroispovijesti ne bi bila vidljiva na iskaznici, nego se na njoj pohranjuje u digitalnom zapisu.

Ograničavanje izdavanja osobnih isprava također može utjecati na pojedina konvencijska prava. U slučaju *Battista pr. Italije* odbijeno je izdavanje isprave dok osoba ne plati troškove razvoda i alimentacije, a kako se radilo o automatskoj mjeri koja nije bila procjenjivana u odnosu na individualna obilježja slučaja, nije postojala proporcionalnost i ESLJP je utvrdio da se takva ne može smatrati nužnom u demokratskom društvu. Iako je podnositelj podnio prijavu jer je smatrao da su mu povrijeđena prava iz čl. 8. EKLJP-a, sud je utvrdio povredu u odnosu na prava kretanja i nije smatrao potrebnim procjenjivati utjecaj na privatnost.

Uvid u identifikacijske brojeve na ispravama također nije zadiranje u osobni život. Kod propitivanja mogućnosti uporabe osobnih identifikacijskih podataka poput OIB-a, konvencijska je praksa također utvrdila da njihova provjera nije interferencija u prava građana iz čl. 8. EKLJP-a (*Lundvall pr. Švedske*).⁶ S obzirom na to da nema odredbe u EKLJP-u koja bi uređivala način uporabe osobnih identifikacijskih brojeva, bilo je potrebno utvrditi je li način uporabe tog broja povrijedio prava građana. Komisija je zaključila da je provjera identifikacijskog broja minorne razine utjecaja na prava privatnosti, a potreba njene uporabe usmjerena je na gospodarsku dobrobit države i zaštitu drugih.

Odnos prema uvidu u pojedine privatne podatke koje prikupljaju državna tijela zauzet je u slučaju *Leander pr. Švedske*, u kojem je utvrđeno da pohranjivanje podataka o privatnom životu i političkim preferencijama u registrima obavještajne službe te njihova uporaba, bez

⁶ „A system of personal identity numbers interferes as such with neither Article 8 nor any other provision of the Convention“ (dodano isticanje).

davanja osobi prava da ih provjeri ili opovrgne, predstavlja interferenciju u pravo na privatnost (§ 54). Pritom nije bila riječ samo o općenitim osobnim podacima kao na iskaznici nego o dubokom zadiranju u privatni život kakav nije izvediv provjerom istovjetnosti. U tom je slučaju promatrano je li riječ o legitimnom cilju, je li zahvat propisan zakonom i je li nužan u demokratskom društvu (čl. 8. st. 2. EKLJP-a). Utvrđeno je da su svi kriteriji valjani i nije postojala povreda čl. 8. (§ 68).

1.3. Osnove za provjeru istovjetnosti

Nije ključna okolnost ima li pojedina država u svojem zakonodavstvu propisane samo osnove vezane uz sumnju na počinjenje kaznenog djela kao razlog provedbe, već je ovakvu lakšu obvezu moguće propisati i radi brojnih drugih ciljeva, poput provjere točnosti podataka o prebivalištu, raznih sigurnosnih osnova ili upravnih poslova. Hrvatsko policijsko zakonodavstvo propisuje jedanaest osnova za provjeru istovjetnosti osobe, od čega se većina odnosi na obligatorno postupanje u okviru drugih radnji (uhićenje, dovođenje, pretraga, očevid), a samo su neke osnove samostalne i vezane uz sumnju ili narušavanje sigurnosti (čl. 30. st. 1. ZPPO-a).

ESLJP je utvrdio da opravdani cilj provjere istovjetnosti može biti u raznim upravnim područjima, poput održavanja točnosti raznih upisnika građana, tako da ne mora biti riječ samo o prevenciji kriminala ili očuvanju javnog reda (*Reyntjens pr. Belgije*, § 2). U tom predmetu, službenici koji su provjeravali istovjetnost nisu postupali zbog sumnje na određeno kazneno djelo, već na temelju rutinskih ovlasti provjere točnosti podataka o prebivalištu. Osoba kojoj je provjeravana istovjetnost (inače nastavnik pravnih predmeta) odbila je dati isprave i pitala je službenike za razlog provjere. Tvrdio je da iz principa ne nosi isprave kod sebe te da ih ne želi pokazivati na zahtjev redarstvenih vlasti. Zbog navedenog je priveden u policijsku postaju, gdje je zadržan dulje od dva sata i novčano kažnjen. Nakon korištenja pravnih sredstava u domaćem pravu, prema konvencijskim odredbama pokrenuo je postupak po EKLJP-u s obrazloženjem da je provjera obavljena bez konkretnog razloga i da je bilježenje podataka o takvoj provjeri zahvat (interferencija) u pravo na privatnost iz čl. 8. EKLJP-a. Naveo je da, iako je interferencija predviđena zakonom, nijedan od uvjeta iz čl. 8. st. 2. EKLJP-a ne opravdava takvu radnju, osim možda prevencije kriminala. U Belgiji je prema kraljevskim dekretima iz 1967. godine propisana obveza posjedovanja osobne iskaznice svakoj osobi starijoj od 15 godina. Njegovi navodi nisu prihvaćeni, već je Komisija u navedenom slučaju utvrdila da provedena ovlast nije interferencija u konvencijska prava.

Komisija je podržala belgijsko pravno uređenje i utvrdila da je moguće navoditi i razne druge osnove. U konkretnom predmetu policija je postupala sukladno s detaljnim pravnim propisima ne provocirajući i ne koristeći samovolju. Komisija je prihvatila da je cilj provjere omogućavanje vođenja odgovarajućih baza podataka o građanima i strancima te utvrđivanje mjesta prebivališta i prostora kretanja, a provjera istovjetnosti praktičan je i učinkovit način utvrđivanja netočnosti u registrima.

U ovom opsežnom predmetu odlučivano je i o nizu prigovora na radnju provjere istovjetnosti, zbog čega je slučaj koristan za općeniti uvid u stajališta konvencijskog prava o ovoj policijskoj ovlasti. U odnosu na kvalitetu zakonskih propisa, podnositelj je tvrdio da je propis preopćenit jer nema nikakvih detaljnijih osnova, nego samo propisuje da je osoba na

zahtjev policijskog službenika dužna pokazati osobne isprave, i prigovarao da takve ovlasti postoje u samo nekoliko europskih država. Takve primjedbe o kvaliteti pravnih izvora Komisija nije smatrala opravdanima, što je posljedica okolnosti da uopće nije riječ o interferenciji u pravo na privatnost (čl. 8. EKLJP-a), pa ovoj ovlasti nije potrebno posebno propisivanje formalnih jamstava.

Podnositelj je tvrdio i da je postupak bilježenja podataka prikupljenih provjerama zahvat u privatni život iz čl. 8. EKLJP-a te da je usprkos zakonskom uređenju ono nedovoljno kvalitetno uređeno. Smatrao je da prema konvencijskom pravu ovo ne može biti opravdana potreba u demokratskom društvu (čl. 8. st. 2. EKLJP-a), već bi to bilo moguće samo ako je riječ o potrebi sprečavanja kriminala. Takvi navodi nisu prihvaćeni. Službenici kriminalističke policije mogu radi ciljeva istraživanja ili zbog povrede javnog reda zatražiti dokaz istovjetnosti osobe te je odvesti u postaju radi ispunjavanja te zadaće (*B. pr. Francuske*).

1.4. Uloga u kriminalističkom istraživanju

Iako provjere istovjetnosti mogu imati razne ciljeve, posebno je važna uporaba u suzbijanju kažnjivih radnji. Brojna su istraživanja utvrdila da ovlasti legitimiranja utječu na smanjivanje stope kriminala, ali se razlikuju podaci o razini učinaka i o optimalnoj taktici postupanja (Bowling, 2007:938). Prema primjerima iz naše kriminalističke prakse, pojedine vrste kažnjivih radnji koje su vezane uz počinjenje na javnom mjestu često se otkrivaju upravo postupanjem u okviru provjere istovjetnosti. Tako je, primjerice, radnja doprinijela otkrivanju kada je „najprije bio zatečen i legitimiran po djelatnicima policije, kada je dragovaljno predao paketić marihuane te deset paketića heroina“ (*VSRH, I Kž 995/10*). Provjera istovjetnosti može služiti utvrđivanju nazočnosti osumnjičenika u blizini mjesta počinjenja, kao u slučaju u kojem je postojala dokumentacija o „legitimiranju optuženika u naznačeno vrijeme i na naznačenom mjestu... nalazio na udaljenosti koju je mogao prijeći“ od mjesta počinjenja (*VSRH, I Kž 216/09*). Provjera istovjetnosti može biti važna i za prikupljanje raznih drugih podataka, kao kada „iz policijskih podataka nedvojbeno slijedi da je on u 7 navrata legitimiran upravo u vozilu takove marke“ (*VSRH, I Kž 359/06*).

Kriminalistički učinci ove radnje proizlaze iz mogućnosti prilagođavanja postupanja kada teže radnje nisu provedive. Prema podacima policije u Clevelandu koja je suzbijanje kriminala bazirala samo na ovoj policijskoj ovlasti, od 2003. do 2008. godine stopa kriminala smanjena je za 15 % ciljanim provjerama istovjetnosti osoba i s njom povezanim radnjama. Utvrđeno je da legitimiranje i pregledavanje dovodi do povećane razine pronalazjenja oružja ili predmeta za napad (Miller, 2000:38, 39).

Jedno od mjerila za promatranje učinka ovlasti legitimiranja jest pronalazak korisnih predmeta. Prema podacima engleske policije, udio provedenih radnji u kojima su pronađeni korisni predmeti jest 15,6 % kada se radilo o primjeni ovlasti kao zasebne radnje. Kada je legitimiranje provedeno u okviru neke druge radnje, poput dovođenja, uhićenja ili pretrage, pronađeni su korisni predmeti u oko 28 % slučajeva (Scott, 2015:19). Prema podacima policije u New Yorku, udio pronalazjenja predmeta u provedenim radnjama jest 7,9 % za bjelačko stanovništvo i 9,5 % za crnačko stanovništvo (Schafer, 2006). U hrvatskom sustavu nisu provedena slična istraživanja. Najveća učestalost ovlasti provjere istovjetnosti u Engleskoj je na području Londona, gdje redarstvene vlasti ovu ovlast koriste na oko 60 osoba od 1000

stanovnika godišnje (Clancy, 2001:86). Distribucija učestalosti provjere istovjetnosti u znatnosti se pokušavala objašnjavati teorijom konflikta, teorijom stereotipizacije građana i nekim drugim pristupima, ali uz zaključak da nijedna ne može u potpunosti objasniti postupanje policije (Bradford, 2017).

1.5. Obveza posjedovanja isprava

U velikom broju europskih država postoji obveza posjedovanja osobnih iskaznica ili drugih odgovarajućih osobnih isprava koje mogu poslužiti za provjeru istovjetnosti. Slično, i hrvatsko zakonodavstvo propisuje obvezno posjedovanje osobne iskaznice (čl. 3. ZOI). Većina država ne smatra provjeru istovjetnosti teškom radnjom za prava građana da bi je bilo bitno opsežno uređivati, tako da čak većina sustava ima samo općenito propisanu ovlast bez nabiranja pojedinačnih osnova kakve su, primjerice, unesene u naše zakonodavstvo (čl. 30. st. 1. ZPPO-a).

Europske države međusobno se razlikuju po dobnoj granici potrebnoj za posjedovanje osobnih iskaznica. Prema analizi koju je 2010. godine provelo Vijeće EU-a,⁷ osobne iskaznice obvezne su u brojnim državama poput Belgije (od 12 godina), Bugarske (od 14 godina), Češke (od 15 godina), Cipra, Estonije, Grčke, Luksemburga, Malte, Poljske, Portugala, Rumunjske, Slovačke, Španjolske (od 14 godina). Osobne iskaznice nisu obvezne u sustavima Engleske, Švicarske, Švedske, Norveške, Irske i Finske. U nekim državama – npr. Islandu, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Nizozemskoj – nije obvezna osobna iskaznica, ali je obveza posjedovati neku drugu ispravu za utvrđivanje istovjetnosti (ovisno o dobi osobe). Neke vrste navedenih podataka razlikuju se među državama, primjerice neke imaju navedenu visinu ili boju očiju, a nekima dio podataka nije vidljiv nego se može digitalno očitavati.

Na europskoj se razini odavno pokušavalo uskladiti koja će vrsta podataka biti upisana na osobnim ispravama te uvoditi tehnička pravila o zaštiti. Još je 1957. godine potpisan europski ugovor koji uređuje odnos prema utvrđivanju istovjetnosti osoba na prijelazima među državama.⁸ Takva su nastojanja dio omogućavanja kretanja kroz europske države bez zapreka. Odbor ministara Vijeća Europe 1977. godine donio je akt o utemeljenju i usklađivanju nacionalnih osobnih isprava koje se rabe u pravnom prometu i u odnosu na državna tijela.⁹

1.6. Utjecaj okolnosti provedbe na pravo privatnosti

U konvencijskoj praksi razmatran je utjecaj ove radnje na okrivljavanje osobe. Neki su građani u zahtjevima za pokretanje postupaka iznosili navode da su prema nejasnim kriterijima odabrani među većim brojem građana. Njihovi se razlozi temelje na osjećaju okrivljavanja koji neke osobe može opterećivati pod dojmom da prema njima postoji neka potreba postupanja policije. U konvencijskoj praksi postojali su slučajevi kada bi pojedina radnja značila usmjeravanje sumnje te bi se od tog trenutka osoba morala koristiti i ostalim postupnim jamstvima iz kaznenog postupka, ali kod ove radnje to nije slučaj.

⁷ Council of the European Union, General Secretariat, State of play concerning the electronic identity cards in the EU Member States, Brussels, 31. svibnja 2010.

⁸ European Agreement on Regulations governing the Movement of Persons between Member States.

⁹ Resolution 77 (26) of 28 September 1977, on the establishment and harmonisation of national identity cards.

Način provođenja radnje može ostvariti dodirnice s pravom na privatnost ako obuhvaća neka osjetljiva područja ili druge povezane radnje. Takvi su slučajevi učestali u državama u kojima su pojedine ovlasti objedinjene u jednoj radnji, primjerice u obliku jedinstvene ovlasti zaustavljanja i pretraživanja (*stop and search*) u engleskom sustavu. To može dolaziti do izražaja ako je radnja provedena na javnom mjestu zbog čega osoba može biti izložena na drugačijoj razini nego kada bi se radnja provodila unutar službenih prostorija, odnosno izvan pogleda javnosti. Ova se okolnost ne odnosi na obično provođenje provjere istovjetnosti, već na druge povezane radnje koje mogu uslijediti nakon provjere, primjerice ako su pronađene daljnje osnove za pregled osobe ili njezinih stvari. Na javnom mjestu svatko može biti predmet zapažanja drugih osoba i pritom se ne može očekivati privatnost kakvu osoba ima u svojem domu. ESLJP je zauzeo gledište da činjenica što je radnja pretrage koja je uslijedila nakon provjere istovjetnosti obavljena na javnom mjestu, a ne u domu ili drugim prostorijama u kojima osoba ima privatnost, ne predstavlja okolnost za zaključak o potpunom izostanku utjecaja na pravo privatnosti, pa je potrebno uvažavati da i javno provođenje nadovezanih radnji pretrage može imati zaseban oblik utjecaja na privatnost (*Gillan i Quinton pr. Ujedinjenog Kraljevstva*, § 63).

Tijela vlasti moraju imati posebne zakonske osnove kada provode radnje istraživanja u privatnim prostorijama, ali to ne znači da nije moguće sagledati mogućnost primjene čl. 8. EKLJP-a i u odnosu na neka postupanja na javnim mjestima (Schabas, 2015:226). Kod radnji kojima se pojedina osoba ili neke njezine stvari izlažu pogledima drugih, provođenje na javnom mjestu može dovoditi do osjećaja ponižavanja ili posramljivanja. Predmeti u koje se pritom ostvaruje uvid mogu sadržavati razne osobne stvari koje bi neke osobe uz neugodu izlagale pogledima javnosti ili osobama s kojima su zatečene u društvu. ESLJP smatra da kod ciljanih provjera istovjetnosti nije riječ o sustavnim pretragama kakve se provode u zračnim lukama ili ulaskom u pojedine službene prostorije, kod kojih osoba pristaje na takve pretrage čim ulazi u određene prostorije.

Ovlasti koje predstavljaju radnje većeg intenziteta moraju biti odgovarajuće uređene neovisno o tome provode li se na javnim mjestima. ESLJP je u odnosu na neka zakonodavstva koja nisu imala zadovoljavajuće normiranje zauzeo negativno stajalište kada provođenje ovlasti nije bilo dovoljno detaljno propisano i nije bilo predmet odgovarajućih formi protiv zlorabe. Kod takvog stanja, postupanje nije sukladno s konvencijskim uvjetom o utemeljenosti na zakonu prema čl. 8. EKLJP-a (*Gillan i Quinton*, § 87). Ako je riječ o vrlo širokim ovlastima koje ne propisuju podrobnije uvjete, nego je odabir prepušten odlukama redarstvenih vlasti, mogu postojati nepravilnosti u provedbi koje su za engleski sustav promatrane kroz pitanja rasne diskriminacije. ESLJP je u slučaju *Gillan i Quinton pr. Ujedinjenog Kraljevstva* (§ 85) zaključio da takvo stanje može postojati kada je očigledni rizik arbitarnosti u davanju širokih ovlasti diskrecije policijskim službenicima te kada postoji realno visoki rizik diskriminatorne primjene prema drugim manjinama (Rainey, 2017:239).

U engleskom pravnom sustavu postojala je odredba (čl. 44. Zakona o suzbijanju terorizma iz 2000. godine) koja je masovne provjere istovjetnosti i provođenje pretraga dopuštala u slučajevima kada bi to načelno moglo pomoći suzbijanju terorizma, ali nije bilo potrebno postojanje nekog oblika sumnje. Zakonsko je uređenje bilo usmjereno samo na određivanje gdje će se mjere provoditi. Odredba je unijela široke ovlasti za suzbijanja terorizma, ali je englesko pravosuđe takve ovlasti ocijenilo prihvatljivima (Moeckli, 2007). Do odluke ESLJP-a

u ovom predmetu prošlo je gotovo deset godina. Mjerodavni je pravilnik obuhvaćao samo postupak, ali ne i formalnosti koje bi trebale ograničavati postupak. Jedini je uvjet da je svrha pronalaženje predmeta povezanih s terorizmom, a statistički su podaci pokazivali vrlo veliku učestalost poduzimanja, a predmeti koji su pronalazeni nisu bili povezani s tim ciljem. Osobe druge boje kože nerazmjerno su bile izložnije podvrgavanju ovlastima provjere istovjetnosti, tako da je i način provedbe neizravno utjecao na vrednovanje.

2. UTJECAJ NA SLOBODU KRETANJA I OSOBNU SLOBODU

2.1. Općenita stajališta o ograničavanju slobode

Provedba nekih policijskih ovlasti podrazumijeva određeno trajanje radnje, ali to još ne podrazumijeva da je osobi koja sudjeluje oduzeta sloboda u smislu započinjanja radnje uhićenja ili nekoga sličnog ograničenja. Oblici blažeg ograničenja slobode kretanja sastavni su dio provedbe raznih radnji redarstvenih vlasti u kojima je potrebno sudjelovanje osobe. U pokušaju utvrđivanja koje bi se konvencijske odredbe mogle primjenjivati kod procjene razine ograničenja što se nameću osobi koja mora čekati dovršetak radnje, moguća je primjena nekoliko konvencijskih normi ovisno o vrsti ograničenja. Kao moguća primjena mogu se izdvojiti kvalifikacije ograničavanja osobne slobode iz čl. 5. EKLJP-a ili kao utjecaji na slobodu kretanja u smislu čl. 2. Protokola 4. Konvencije. Razlika je u vrsti prava jer čl. 5. st. 1. obuhvaća oduzimanje ili deprivaciju osobne slobode (*deprivation*), dok čl. 2. Protokola 4. obuhvaća ograničavanje ili restrikciju (*restriction*) slobode kretanja, a ne i osobne slobode. Za utvrđivanje razlike potrebno je promatrati obilježja konkretne situacije te sve okolnosti slučaja kao što su vrsta, trajanje, učinci i način provođenja pojedine ovlasti. Vrsta kvalifikacije tih postupanja pitanje je stupnja ili intenziteta, dok je narav ili bitni sadržaj radnje vrlo sličan (*Nada pr. Švicarske*, § 225; *Rantsev pr. Cipra; Gillan i Quinton pr. Ujedinjenog Kraljevstva*, § 57).

Veća je pozornost posvećena osobnoj slobodi nego slobodi kretanja. Prava vezana uz osobnu slobodu vrlo su važna, tako da ESLJP u nizu odluka ponavlja njihovu veliku važnost u demokratskom društvu. Zaštita od arbitrarnog ograničavanja slobode u čl. 5. st. 1. EKLJP-a obuhvaća svaku deprivaciju slobode, neovisno o tome koliko traje. Uvjet zakonitosti potreban je za zaštitu građana i pomoću njega se EKLJP brine za umanjivanje arbitrarnosti. Osnove propisane u čl. 5. st. 1. EKLJP-a predstavljaju iznimke da bi se nekog moglo ograničavati, pa se moraju tumačiti usko. Procjena postojanja arbitrarnosti ovisi o okolnostima pojedinačnog slučaja, o vrsti oduzimanja slobode (*Mooren pr. Njemačke*, § 77), o namjeri ili obmani od strane službenika (*Bozano pr. Francuske*, § 59), negiranju pokušaja obraćanja mjerodavnim sudskim vlastima (*Benham pr. Ujedinjenog Kraljevstva*, § 47) ili produljivanju bez odgovarajuće zakonske osnove (*Stasaitis pr. Litve*, § 67).

Za određivanje postoji li zahvat koji bi trebalo vrednovati prema konvencijskim pravilima u odnosu na ograničavanje osobne slobode, potrebno je uvažavati razne okolnosti. Iako je u brojnim odlukama ESLJP ocijenio pojedine oblike ograničavanja dopuštenima, poput nekih slučajeva u kojima je zadržavanje trajalo i više sati, to ne znači da svako kratkotrajno ograničenje ne može nužno predstavljati mogućnost povrede (*Raimondo pr. Italije; Guenat pr. Švicarske*).

U predmetu *Amuur pr. Francuske* (§ 42) postavljeno je pravilo o potrebi sagledavanja ne samo trajanja nego i drugih uključenih okolnosti. Način kvalifikacije pojedinog postupanja policije ili nedostatak kvalifikacije određene radnje u propisima pojedine države ne može biti osnova za zaključak o povredi (*Shimovolos pr. Rusije*). Provjera istovjetnosti može imati utjecaj na ograničenje kretanja ili slobode, zbog čega je potrebno odgovarajuće zakonsko uređenje (Reid, 2011:239). Propisivanje je zadovoljavajuće ako su posljedice povrede obveza nošenja osobne iskaznice dovoljno konkretne i specifično propisane. Pravilo o osnovi sumnje kao razlogu za ograničenje pojedinih prava obrađeno je u slučaju *K.-F. pr. Njemačke* (§ 57), u kojem je uhićenje bilo posljedica nepoštivanja zakonite policijske naredbe.

2.2. Ograničavanja kretanja u okviru provjera

Određeno trajanje provjere tijekom koje osoba sudjeluje ili čeka rezultate sastavni je dio ove radnje. ESLJP prihvaća da je određena razina uključena u provjeru istovjetnosti. Takva obveza dovoljno je konkretna i specifična da je pokriva čl. 5. st. 1. toč. b. EKLJP-a, a potreba trenutnog ispunjavanja pravnih obveza ili kratkotrajno zadržavanje predstavlja pravičnu ravnotežu između potrebe ispunjavanja i prava na slobodu (*Reyntjens pr. Belgije*).

Tumačenje je jednako i kod raznih drugih policijskih ovlasti tijekom čije se provedbe po prirodi stvari ograničava kretanje obuhvaćenih osoba, primjerice djeca koja su u službenim prostorijama čekala dva sata na razgovor nisu smatrana depriviranim slobode u predmetu *X pr. Njemačke*. Pritom je uvaženo što razgovor nije bio usmjeren na daljnji postupak i uhićenje, već samo vezan uz nestanak predmeta. Kod sličnih oblika usmjerenih na druge ciljeve kada ni osoba nije zatražila odlazak također nije donesen zaključak da bi bila deprivirana slobode. Na takvu tumačenju temelji se i odluka u predmetu *Foka pr. Turske*, u kojem je zaključeno da se čl. 5. EKLJP-a ne primjenjuje na kratkotrajna ograničavanja koja su nužna radi provođenja pojedinih radnji ili povezanih formalnosti ako obuhvaćena osoba nije bila obvezna ostati u službenim prostorijama duže nego što je potrebno za provođenje. Međutim, ako je korištena prisila, primjerice prema osobi koja nije htjela pokazati sadržaj torbe tijekom legitimiranja, to prema ESLJP-u znači da je bilo utjecaja na njezinu osobnu slobodu, te bi predstavljalo oduzimanje u smislu čl. 5. EKLJP-a.

Osnove za daljnje postupanje nakon provjere istovjetnosti ovise o ispunjenim zakonskim razlozima, tako da pojedina ograničenja mogu biti opravdana. Primjer mogu biti i zdravstveni razlozi kao u slučaju *Guenat pr. Švicarske*, u kojem je osobi provjerena istovjetnost, a potom je zbog neobičnog ponašanja zatražen pregled liječnika, koji je utvrdio da ima halucinacije. Naknadno je ta osoba podnijela zahtjev smatrajući da je nezakonito zadržavana u policijskim prostorijama. ESLJP je utvrdio da je policija postupala iz humanitarnih razloga (Schabas, 2015:234). Prema pravorijeku slučaja *Venskutė pr. Litve*, kada osoba nije zadržavana u postaji radi ispunjavanja nekih formalnosti ili iz humanitarnih razloga, ESLJP je procijenio da je četiri sata predstavljalo depriviranje slobode prema čl. 5. st. 1. EKLJP-a.

Za procjenu radnji koje imaju duže trajanje promatraju se sve okolnosti, među ostalim i postoji li ravnoteža između potrebe provođenja radnje i ograničavanja prava osobe. Kada je ispitivanje osobe u službenim prostorijama trajalo osam sati, utvrđena je povreda u slučaju *Osyenko pr. Ukrajine* (§59) jer je ESLJP utvrdio da nije bila postignuta odgovarajuća ravnoteža ograničavanja slobode i potrebe ispitivanja, te postupanje nije bilo opravdano po čl. 5. st. 1. toč. b. EKLJP-a.

2.3. Privođenje u službene prostorije

Ako osoba odbija sudjelovati u provjeri istovjetnosti ili je ta radnja zbog nečega drugog neuspješna, moguće je poduzimanje ovlasti koja se naziva utvrđivanje istovjetnosti i koja se temelji na prirodnoznanstvenim metodama, a ne na uvidu u osobne isprave (čl. 33. ZPPO-a). Prema stajalištima ESLJP-a, u slučaju odbijanja provjere identiteta načelno je dopustivo dovođenje osoba u policijske prostorije u kojima je potrebno primijeniti druge ovlasti. Slično je uređenje u našem zakonodavstvu, koje omogućuje privođenje prema čl. 45. st. 1. toč. 2. ZPPO-a. U slučajevima nemogućnosti provjere istovjetnosti opravdano je primijeniti dodatna sredstva radi provođenja takve ovlasti, ali ograničenje slobode i nadalje mora biti razmjerno novonastalim potrebama.

U slučaju *Vasileva pr. Danske* osoba je zatečena u vlaku tijekom nadzora putnih karata i nije dala policiji isprave iz kojih se može provjeriti istovjetnost; ESLJP je utvrdio kako podržava tvrdnju da redarstvene vlasti radi provedbe ovlasti moraju imati osnovni preduvjet mogućnosti utvrđivanja istovjetnosti građana. ESLJP je izrazio gledište da se pravni sustav ne bi mogao provoditi bez učinkovite potpore redarstvenih vlasti u ovakvim slučajevima (§ 39).

U tom je slučaju zadržavanje u policijskim prostorijama provedeno radi utvrđivanja istovjetnosti, ali je trajalo više od 12 sati, većinom tijekom noćnog razdoblja, a u većem dijelu promatranog razdoblja nisu poduzimane radnje u odnosu na pokušaj utvrđivanja istovjetnosti. Zadržavanje u službenim prostorijama potrebno je ograničiti kako ne bi prekoračivalo period koji je razmjeran razlogu zadržavanja. ESLJP načelno podržava postojanje ovakvih ovlasti, ali je ovdje uvažio činjenicu da obveza osobe zatečene u lakšoj kažnjivoj radnji koja može kao posljedicu imati samo novčanu kaznu nije u razmjernosti sa zadržavanjem, koje u takvu slučaju ne bi trebalo trajati dulje vrijeme. Zaključak ESLJP-a bio je da je zadržavanje starije osobe u razdoblju duljem od 12 sati prekoračilo razdoblje razmjerno potrebama (Schabas, 2015:595). U tom je smislu ESLJP zaključio da vlasti nisu ostvarile pravičnu ravnotežu između potrebe osiguravanja poštivanja zakonskih odredbi i prava na slobodu, te je kao posljedica neravnoteže utvrđena povreda čl. 5. EKLJP-a. Uvažavanje ovih okolnosti u našem je sustavu izričito propisano kroz navođenje osjetljivih kategorija osoba načelo razmjernosti prilikom privođenja (čl. 46. st. 1. ZPPO-a).

Ako se osoba protivi naredbama koje je u odnosu na provjeru istovjetnosti postavila policija, tada je moguće provesti i druge mjere ograničenja slobode koje su teže od samog dovođenja, ako je to propisano kao ovlast u pojedinome pravnom sustavu. U brojnim državama protivljenje naredbama policijskih službenika kažnjiva je radnja (*Makhmudov pr. Rusije*).

Odbijanje provjere istovjetnosti po prirodi stvari znači nemogućnost ulaska u pojedine objekte u kojima je potrebno nadzorom ulaza održavati određenu razinu sigurnosti. Slično uređenje postoji i u našem zakonodavstvu u čl. 51. st. 1. toč. 5. ZPPO-a. Ako osoba odbija uvid u osobne isprave, nije ju nužno dovoditi radi utvrđivanja istovjetnosti, već je dovoljno zaprečivanje ulaska u navedene objekte. ESLJP je zaključio da sama obveza nošenja osobnih iskaznica i pokazivanja policiji na ulasku u pojedine ustanove, te zabrana ulaska u protivnom slučaju, nije ograničenje slobode kretanja jer ovisi o izboru osobe. Prigovor podnositelja u predmetu *Reyntjens* bio je u području nemogućnosti pristupanja određenim ustanovama za koje je potrebno imati osobne isprave, čime je smatrao povrijeđenim čl. 2. Protokola 4. o slobodi kretanja. Komisija je u odnosu na takvu primjedbu zaključila da, osim kada postoje

posebne okolnosti kakve nisu nađene u ovom slučaju, obveza nošenja iskaznica i pokazivanja policiji kada to zahtijeva nisu restrikcija slobode kretanja te odbacuje primjenu u odnosu na Protokol 4. EKLJP-a.

Ograničenje slobode kretanja može biti potrebno i za druge radnje. Ako je osobi kojoj se provjerava istovjetnost potrebno provjeriti sadržaj prtljage, moguće ju je privesti i time kratkotrajno ograničiti kretanje. Prema stajalištima ESLJP-a, dovođenje takve osobe u policijske prostorije i naknadno provođenje radnje pretrage tijela i stvari može biti opravdano (*Foka pr. Turske*, § 79). Iako nije točno poznato vrijeme boravka osobe u službenim prostorijama u tom slučaju (nekoliko sati), nakon završetka osoba je vraćena na mjesto s kojeg su je službenici odveli. Nije bila obvezna ostati u službenim prostorijama duže nego što je bilo potrebno za provođenje pretrage i druge povezane formalnosti. Međutim, kako je uopće odbijala poći u službene prostorije, bila je primijenjena prisila, što prema ESLJP-u znači da je bilo utjecaja ne samo na slobodu kretanja osobe nego i na njezinu osobnu slobodu, što znači da je bila riječ o oduzimanju slobode u smislu čl. 5. EKLJP-a.

2.4. Zadržavanje osobe zbog potrebe detaljnijih provjera

Ako nije utvrđena određena razina sumnje koja bi upućivala na potrebe daljnjeg postupanja, provjere istovjetnosti traju kraće vrijeme. Ako početni podaci upućuju na potrebu detaljnijih provjera, primjerice ako se temeljem provjere istovjetnosti utvrdilo da je osoba evidentirana u nekim značajnijim bazama podataka o počiniteljima težih kaznenih djela, zadržavanje može biti opravdano. Određeno vrijeme bit će potrebno za provođenje detaljnijih provjera, razgovora s osobom ili drugih povezanih radnji, što se također smatra sastavnim dijelom radnje ako se poduzima u okviru istog cilja.

ESLJP je prihvaćao takve oblike djelovanja zaključujući da nije riječ o povredama. Na primjer, sukladnost s konvencijskim pravom ESLJP je utvrdio u odnosu na zadržavanje u trajanju od dva sata u zračnoj luci, što nije predstavljalo prekoračenje vremena potrebnog za utvrđivanje svih okolnosti radi razjašnjavanja situacije u kojoj se našao ranije osuđeni počinitelj (*Gahramanov pr. Azerbajdžana*). Sud je u odnosu na taj slučaj utvrdio da je osoba mogla slobodno izaći iz službenih prostorija čim su sve potrebne provjere bile dovršene te da nije morala biti dalje zadržavana. Ovakva ograničavanja kretanja ESLJP promatra u kontekstu suvremenog društva u kojem se od građana traži prihvaćanje manjih restrikcija u području slobode kretanja radi zajedničkog dobra. Vrijeme zadržavanja opravdano je ako je striktno neizbježno za provođenje radnji i prikupljanja podataka provođenjem odgovarajućih provjera. U usporedbi sa slučajevima *Gillian* ili *Shimovolos*, u kojima su provjere trajale samo oko 30 ili oko 45 minuta (prikazane u idućem poglavlju), a povrede su ipak postojale, kod ovih slučajeva bitno se razlikovala svrha i opravdanost provođenja mjera. ESLJP promatra sve uključene okolnosti i na temelju njih pokušava utvrditi razlike između pojedinih gledišta, iako su one ponekad manje uočljive.

2.5. Zadržavanje osobe nakon odbijanja provjere

ESLJP je prihvatljivim smatrao postupanje policije kada je osobama ograničena sloboda kretanja nakon odbijanja podvrgavanja provjeri identiteta (*Sarigiannis pr. Italije*, § 41). ESLJP je uvažio što zakon propisuje obvezu otkrivanja vlastitog identiteta, a u protivnom

omogućuje zadržavanje na mjestu događaja (Schabas, 2015:236). U tom je smislu zadržavanje osoba posljedica primjene kakvu omogućuje čl. 5. st. 1. toč. b. EKLJP-a. Ako je obveza propisana kao specifična i konkretna, a zadržavanju je cilj bila provjera istovjetnosti, nije riječ o povredi. Obveza sudjelovanja u provjeri istovjetnosti legitimni je cilj odredbe, a u slučaju nepodvrgavanja mogu postojati posljedice i pritom nije ključno jesu li ovlasti usmjerene na postojanje sumnje o počinjenju kažnjive radnje.

Obveza je građanina surađivati s policijom i omogućiti provjeru identiteta, neovisno o tome što ne postoji sumnja da je počinio kazneno djelo. Zadržavanje je u jednom od slučajeva trajalo dva sata i 30 minuta, a prema okolnostima konkretnog slučaja postojala je pravična ravnoteža osiguravanja obveza, iz čega slijedi da nije ostvarena povreda čl. 5. EKLJP-a (*Sarigiannis pr. Italije*, § 42). U ovom su predmetu policijski službenici zaustavili osobu s obzirom na neobično ponašanje, a kada je odbila pokazati osobne isprave te započela pružati otpor, zadržana je u službenim prostorijama da bi se utvrdila istovjetnost i provodile dodatne provjere.

Provjere istovjetnosti primjenjive su i na području suzbijanja terorizma. U slučaju *McVeigh i drugi pr. Ujedinjenog Kraljevstva* osobe su bile podvrgnute sigurnosnoj provjeri na ulasku u Britaniju, što je kao mjera uvedeno radi suzbijanja terorizma. Policijski službenici postupali su temeljem svojih procjena i dostupnih informacija da postoji potreba detaljnijeg pregledavanja pojedinih osoba u službenim prostorijama, a ne samo na mjestu zaustavljanja. Uvažavajući sve okolnosti, ESLJP je utvrdio da iznimni kontekst odobrava uhićenje i zadržavanje u trajanju 45 sati.

Za utjecaj policijskog postupanja na slobodu nije bitno provodi li se u prostorijama ili u vozilima. Primjer deprivacije slobode u vozilu (u kretanju) odavno je utvrđen kao mogućnost ograničavanja slobode u judikaturi Suda, od odluka *Bozano pr. Francuske* (§ 59) ili *Iskandarov pr. Rusije* (§ 140).

2.6. Postupanje nakon završetka radnje

Povreda prava može postojati kada je riječ o neosnovanom ograničenju slobode nakon što je provjera istovjetnosti završena i nema drugih osnova za postupanje. Ako je postupanje završilo, osoba može napustiti mjesto radnje i za nastavak ograničavanja bile bi potrebne druge zakonske osnove u skladu s konvencijskim pravom. Prema stajalištu ESLJP-a, kada je osoba pristala sudjelovati u provjeri identiteta i takva je radnja završena, za poduzimanje mjera u odnosu na osobnu slobodu potrebne su daljnje zakonske osnove (*Krupko i dr. pr. Rusije*). ESLJP je u navedenom slučaju utvrdio da je ograničavanje slobode bilo arbitrarno (§ 40) prema osobama kojima je uspješno provjerena istovjetnost i zatim ograničavana sloboda, iako nisu bile zatečene ni u kakvoj kažnjivoj radnji koja bi zahtijevala provođenje neke druge radnje ili dovođenje sudu ili nekom drugom tijelu vlasti u smislu čl. 5. st. 1. toč. c. EKLJP-a. Drugačije bi stanje bilo da osobe nisu htjele pokazati potrebne isprave kao u *Vasileva pr. Danske*, pa je prema njima bilo dodatno postupano po drugim osnovama.

U slučaju u kojem su policajci zaustavili osobe, zatražili ih isprave i, nakon što su ostvarili uvid, zatražili dolazak osoba do postaje, iz koje su osobe puštene tek nakon nekoliko sati, ESLJP je za navedeno zadržavanje ocijenio da je provedeno bez osnova kao samovoljno i nezakonito (*Brega i dr. pr. Moldavije*). Ograničavanje slobode radi drugih radnji nevezanih

s provedenom provjerom istovjetnosti utvrđeno je i u slučaju *M. A. pr. Cipra* (§ 193), kada je tijekom demonstracija privedeno mnogo prosvjednika u policiju te su zadržavani dok nije utvrđeno kakav im je status i provjerena istovjetnost, ali je ESLJP utvrdio da im je bila oduzeta sloboda.

U predmetu *Rantsev pr. Cipra i Rusije* osoba je podvrgnuta provjeri istovjetnosti i pod sumnjom na trgovanje ljudima dovedena u službene prostorije uz ukupno trajanje zadržavanja oko dva sata, a ESLJP je uvažio okolnosti vrlo teških posljedica i stradanja prilikom pokušaja bijega te je utvrdio da je taj postupak policije deprivacija slobode po čl. 5. EKLJP-a.

2.7. Kratko zadržavanje može biti prekoračenje

Kratka ograničenja slobode ne isključuju mogućnost postojanja povrede u slučajevima kada je takva mjera slijedila nakon provjere. Brojni postupci pred ESLJP-om vođeni su povodom kratkotrajnih ograničavanja slobode od 30 ili 45 minuta tijekom kojih je nakon provjere istovjetnosti provedeno prikupljanje obavijesti ili neka druga radnja, i u nekima su utvrđene povrede konvencijskog prava (npr. 30 min – *Gillan i Quinton pr. Ujedinjenog Kraljevstva*; 45 min – *Shimovolos pr. Rusije*; 60 min – *Novotka pr. Slovačke*).

Zaštita od arbitrarnog ograničavanja slobode u čl. 5. st. 1. EKLJP-a može obuhvaćati svaku deprivaciju slobode. Pritom se promatra i utjecaj sredstava prisile kao u slučaju *Shimovolos pr. Rusije*, u kojem je podnositelj bio zadržan u policijskoj postaji oko 45 minuta, iako je predao isprave na traženje redarstvenog službenika (Raine, 2017:239). Pritom je odgovarao na sva pitanja službenika i ponašao se u potpunosti prema njegovim naredbama, ali je ipak doveden u policijske prostorije pod prijetnjom prisile. Primjena prisilnog ograničavanja, neovisno o tome što je cijela radnja kratko trajala, bila je povreda čl. 5. EKLJP-a. Prema procjeni Suda, osobi je bila oduzeta sloboda u smislu značenja Konvencije. S obzirom na to da u tom slučaju nije utvrđeno da bi bile ispunjene neke od osnova za daljnje postupanje nakon provedene provjere, jer osoba nije bila osumnjičena za počinjenje kaznenog djela niti je prikazano da su se neka kaznena djela nastojala spriječiti njezinim dovođenjem, a nisu postojali ni drugi razlozi za poduzimanje drugih mjera, ESLJP je zaključio da zbog takvih okolnosti nije postojala legitimna svrha, već je tijelo vlasti postupalo samovoljno. Slično je promatrano u slučajevima *Osyenko pr. Ukrajine* i *Novotka pr. Slovačke*, u kojem je ograničenje trajalo jedan sat i također je okvalificirano kao oduzimanje slobode.

Na odluku o procjeni oduzimanja slobode u slučaju *Gillan i Quinton* utjecali su drugačiji čimbenici, većinom iz područja preširokih zakonskih ovlasti u suzbijanju terorizma koje su se u engleskoj praksi rabile uz diskriminatorne učinke. U tom su predmetu ovlasti korištene za ciljanu provjeru osoba na ulasku u postaje javnog prijevoza, prilikom koje su neke osobe zaustavljene i pretraživane oko 30 minuta (Reid, 2011:595). Prema procjeni ESLJP-a, iako je provođenje radnje trajalo samo oko pola sata, tijekom tog razdoblja osobe su bile potpuno lišene slobode (*deprived*) i to je, prema procjeni Suda, bilo indikativno za primjenu čl. 5., ali nije donio konačni zaključak zbog postojanja povreda u odnosu na pravo privatnosti iz čl. 8. EKLJP-a. Sužavanje ove ovlasti u engleskom sustavu i smanjivanje udjela pronađenog hladnog oružja smatra se jednim od glavnih čimbenika znatnog povećanja učestalosti kaznenih djela. Prema podacima za prvo tromjesečje 2018. godine, stopa ubojstava u Londonu postala je viša nego u New Yorku (Haroon, 2018).

2.8. Udaljavanje osobe nakon legitimiranja

Kao posljedica provedene provjere moguć je i utjecaj na daljnji boravak osobe na određenom području ako za to postoje osnove. Udaljavanje s određenog prostora, slično kao i zadržavanje na određenom mjestu, oblik je utjecaja na slobodu kretanja i također mora imati zakonsku osnovu za postupanje. Zato se kao posebna situacija promatralo postupanje u kojem se nakon legitimiranja utječe na kretanje osobe, ali ne zadržavanjem na određenom mjestu, nego naređivanjem udaljavanja ili zabranom pristupa na određeno područje.

Kada je provjera bila provedena i temeljem utvrđenih činjenica osobi je ograničeno zadržavanje na određenom prostoru, takvo je postupanje policije opravdano i ne predstavlja povredu. Primjer je slučaj *Epple pr. Njemačke*, u kojem je osoba bila dvaput legitimirana na javnom okupljanju, nakon čega joj je zbog sumnje na sudjelovanje na nasilnim priredbama na kojima su ranije izazivani veći neredi, policija naložila napustiti mjesto priredbe. U okviru postupanja provjereno je oko 280 osoba pankerskog izgleda. Sud je utvrdio da čl. 5. st. 1. toč. c. EKLJP-a dopušta postupanje u kontekstu kaznenog postupka, a mjere su bile propisane pokrajinskim policijskim zakonodavstvom radi održavanja javnog reda u skladu s čl. 5. st. 1. toč. b. EKLJP-a. S tim postupkom načelno nije bilo poteškoća, ali je zbog nerazmjernog trajanja postupanja dužeg od 12 sati utvrđena povreda čl. 5. EKLJP-a.

3. ZAKLJUČAK

Ovlast provjere istovjetnosti po učestalosti poduzimanja i po širokim zakonskim osnovama može se obilježiti kao policijska radnja za koju postoji veća vjerojatnost da će njome biti obuhvaćeni građani nego bilo kojom drugom policijskom radnjom. Ta činjenica naglašava da je ovu problematiku potrebno istraživati s raznih aspekata. Osim što je potrebno promatrati utjecaj ovlasti na legitimnost policije (Weber, 2014), potrebe su svakako i u promatranju konkretnih temeljnih prava na koje provedba može djelovati. Radnja je sastavni dio raznih postupanja u kojima je potrebno obavljati provjeru, primjerice prilikom ulaska u pojedine objekte, prelazaka državnih granica ili prije sudjelovanja u pojedinim dokaznim radnjama (Karas, 2012). Osim postupanja prema takvim zakonskim osnovama, poduzimanje radnje moguće je i prema drugim osnovama koje ovise o procjeni određene sumnje ili o ugrožavanju sigurnosti, čime ova radnja poprima drugačiji karakter jer može biti radnja koja predstavlja početni dio kriminalističkog istraživanja ili preventivnih nastojanja. U brojnim se državama preventivne aktivnosti najvećim dijelom oslanjaju upravo na ovu radnju i za takvo djelovanje imaju mogućnost širokog poduzimanja na temelju procjene opasnosti (White, Fradella, 2016:147).

Prema prikazanim stajalištima ESLJP-a, ova radnja ne zadire u temeljna prava na privatnost. Sadržaj osobnih isprava ne predstavlja podatke iz područja privatnosti te nije zahvat (interferencija) u prava iz čl. 8. EKLJP-a, za razliku od slučajeva u kojima se ostvaruje uvid u osjetljive dokumente ili podatke. Na osobnim ispravama navedeni su općeniti podaci poput pojedinih obilježja osobe, koji mogu poslužiti za cilj radnje. Nisu navedeni podaci koji bi obuhvaćali okolnosti iz osobnog života, navike, sklonosti ili slične podatke kakvi se mogu pribavljati radnjama poput pretrage ili tajnog nadzora komunikacija. Obveza posjedovanja i nošenja osobnih isprava u skladu je s potrebama djelovanja pravnog sustava. Većina europ-

skih država ima propisanu takvu obvezu uz zapriječene kazne za građane u slučaju neispunjavanja obveza.

Prema analiziranoj konvencijskoj praksi, provjere istovjetnosti nisu ostvarivale interferenciju u pravo na privatnost, nego je eventualno posebna regulacija potrebna u području ograničavanja slobode kretanja (čl. 5. EKLJP-a) ako radnja utječe na to područje. Uglavnom je riječ bila o slučajevima u kojima je osoba zadržavana ili privođena radi detaljnijih provjera, odnosno ako su uslijedile pretrage osobe koje su provođene temeljem nezadovoljavajućeg zakonskog uređenja. U tom je području važno naglasiti praksu prema kojoj i kratkotrajno zadržavanje može biti povreda ako ne postoji odgovarajuća pravna osnova te da je za daljnje radnje potrebno primjereno zakonsko uređenje. Osnove za provođenje radnje mogu obuhvaćati različite razloge, od primjene u području istraživanja kažnjivih radnji do sigurnosnih i upravnih pitanja.

Podaci iz stranih empirijskih istraživanja pokazuju da provjera istovjetnosti može imati važnu ulogu u kriminalističkom istraživanju jer se njome prikupljaju dokazi koji drugim radnjama u tom razdoblju postupanja ne bi mogli biti dostupni. Preventivne mogućnosti ove radnje povezane su s ugroženim područjima na kojima se prema proaktivnim procjenama očekuje narušavanje sigurnosti ili počinjenje kažnjivih radnji, tako da ova radnja može imati važan preventivni karakter. Uvid u hrvatski zakonski okvir pokazuje postojanje osnova koje na zadovoljavajući način uređuju provedbu ove radnje.

LITERATURA

1. Boehm, F. (2011). *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice*. Berlin: Springer Science and Business Media.
2. Bowling, B. i dr. (2007). *Disproportionate and Discriminatory: Reviewing the Evidence on Police Stop and Search*. The Modern Law Review Limited, 70(6), 936-961.
3. Bradford, B. (2017). *Stop and Search and Police Legitimacy*. New York: Routledge.
4. Clancy, A. i dr. (2001). *Crime, Policing and Justice: the Experience of Ethnic Minorities Findings from the 2000 British Crime Survey*. Home Research Study 223. Home Office, London.
5. Dubber, M. (2005). *The Police Power*. New York: Columbia University Press.
6. Đurđević, Z., Ivičević Karas, E. (ur.) (2013). *Presude Europskog suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske u kaznenim predmetima*. Zagreb: Pravni fakultet.
7. Fabricant, C. (2011). *Understanding Zero-Tolerance Policing as a Form of Collective Punishment and Human Rights Violation*. Drexel Law Review, 3, 373-403.
8. Gutwirth, S. (2012). *European Data Protection: In Good Health?* Dordrecht: Springer Science and Business Media.
9. Haroon, S. (2018). *How does London's Spate of Killings Compare with Other Cities*. Guardian, 5. travnja 2018.
10. Karas, Ž. (2012). *Sudska praksa o postupanju redarstvenih vlasti: posebne dokazne radnje, pretraga vozila odvjjetnika, promjene postupovnog zakona u korist okrivljenika, odbijanje potpisivanja zapisnika*. Policijska i sigurnost, 21(4), 843-849

11. Karas, Ž. (2016). *Povijesni razvoj redarstvenih vlasti*. Hrvatski ljetopis za kazne-no pravo i praksu, 23(1), 153-186.
12. Lyon, D. (2005). *The Border is Everywhere: ID Cards, Surveillance and the Other*, u: Zureik, Elia, *Global Surveillance and Policing*, Willan, Devon. 66–83.
13. Miller, J. i dr. (2000). *The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community*. Police Research Series Paper 127. Home Office, London.
14. Miller, J. i dr. (2008). *Racism and Police Stops: Adapting U.S. and British Debates to Continental Europe*. *European Journal of Criminology*, 5(2), 161-191.
15. Moeckli, D. (2007). *Stop and Search Under the Terrorism Act 2000: A Comment on R (Gillan) v Commissioner of Police for the Metropolis*. *Modern Law Review*, 70(4), 659-670.
16. Morris, J. (2007). *Big Success or Big Brother: Great Britain's National Identification Scheme before the European Court of Human Rights*. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 36, 445-471.
17. Rainey, B. i dr. (2017). *The European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
18. Reid, K. (2011). *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*. London: Sweet and Maxwell.
19. Schabas, W. (2015). *The European Convention on Human Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
20. Schafer, J. (2006). *Decision Making in Traffic Stop Encounters: A Multivariate Analysis of Police Behavior*, *Police Quarterly*, 9(2), 184-209.
21. Siemen, B. (2006). *Datenschutz als europäisches Grundrecht*. Berlin: Duncker and Humblot.
22. Stationary Office (2010). *Legislative Scrutiny: Identity Documents Bill*. Parliament, House of Commons, London.
23. Veić, P. i dr. (2009). *Zakon o policijskim poslovima i ovlastima*. Zagreb: Narodne novine.
24. Weber, L. i dr. (2014). *Stop and Search: Police Power in Global Context*. New York: Routledge.
25. White, M., Fradella, H. (2016). *Stop and Frisk: The Use and Abuse of a Controversial Policing Tactic*. New York: University Press.

Sudske odluke

1. Amuur pr. Francuske, br. 19776/92 od 25. lipnja 1996.
2. B. pr. Francuske, br. 57/1990/248/319 od 24. siječnja 1992.
3. Battista pr. Italije, 43978/09 od 2. ožujka 2015.
4. Benham pr. Ujedinjenog Kraljevstva, br. 19380/92 od 10. lipnja 1996.
5. Bozano pr. Francuske, br. 9990/82 od 18. prosinca 1986.
6. Brega i dr. pr. Moldavije, br. 61485/08 od 24. travnja 2012.

7. Ciubotaru pr. Moldavije, 27138/04 od 27. travnja 2010.
8. Epple pr. Njemačke, br. 77909/01 od 24. ožujka 2005.
9. Foka pr. Turske, br. 28940/95 od 26. siječnja 2009.
10. Gahramanov pr. Azerbajdžana, br. 26291/06 od 15. listopada 2013.
11. Gillan i Quinton pr. Ujedinjenog Kraljevstva, br. 4158/05 od 28. lipnja 2010.
12. Guenat pr. Švicarske, br. 2472/94. od 10. travnja 1995.
13. Iskandarov pr. Rusije, 17185/05 od 21. veljače 2011.
14. K.-F. pr. Njemačke, br. 144/1996/765/962 od 27. studenog 1997.
15. Krupko i dr. pr. Rusije, br. 26587/07 od 17. studenog 2014.
16. Leander pr. Švedske, 9248/81 od 26. ožujka 1987.
17. Lundvall pr. Švedske, br. 10473/83 od 11. prosinca 1985.
18. M. A. pr. Cipra, br. 41872/10 od 23. listopada 2013.
19. M. pr. Švicarske, 41199/06 od 26. srpnja 2011.
20. Mentzen pr. Latvije, 71074/01 od 7. prosinca 2004.
21. Mooren pr. Njemačke, br. 11364/03 od 9. srpnja 2009.
22. Nada pr. Švicarske, br. 10593/08 od 12. rujna 2012.
23. Novotka pr. Slovačke, br. 47244/99 od 4. studenog 2003.
24. Osypenko pr. Ukrajine, br. 4634/04 od 9. veljače 2011.
25. Raimondo pr. Italije, br. 12954/87 od 22. veljače 1994.
26. Rantsev pr. Cipra i Rusije, br. 25965/04 od 10. svibnja 2010.
27. Reyntjens pr. Belgije, br. 16810/90 od 9. rujna 1992.
28. Rotaru pr. Rumunjske, 28341/95 od 4. svibnja 2000.
29. Sarigiannis pr. Italije, br. 14569/05 od 5. srpnja 2011.
30. Sciacca pr. Italije, 50774/99 od 11. siječnja 2005.
31. Schönenberger i Durmaz pr. Švicarske, 11368/85 od 12. prosinca 1986.
32. Sinan Isik pr. Turske, 21924/05 od 2. veljače 2010.
33. Smirnova pr. Rusije, 46133/99 i 48183/99 od 24. listopada 2003.
34. Stašaitis pr. Litve, br. 47679/99 od 21. ožujka 2002.
35. Ünal Tekeli pr. Turske, 29865/96 od 16. studenog 2004.
36. Vasileva pr. Danske, br. 52792/99 od 25. prosinca 2003.
37. Venskutė pr. Litve, br. 10645/08 od 11. ožujka 2013.
38. Von Hannover pr. Njemačke br. 2, 40660/08 i 60641/08 od 7. veljače 2012.
39. X pr. Njemačke, br. 8819/79 od 19. ožujka 1981.
40. VSRH, I Kž 995/10
41. VSRH, I Kž 216/09
42. VSRH, I Kž 359/06

Summary

Željko Karas, Silvija Pejaković-Đipić

Jurisprudence of the European Court of Human Rights on Police Powers of Identity Check

The authors conducted the research of the case-law of the European Court of Human Rights (ECtHR) on the police power of identity check (stop and search powers), and its impact on the right to privacy and freedom of movement. The police power of checking the identity of persons is rarely dealt with in Croatian science and practice, although exercising the power could lead to a deprivation of certain fundamental rights. Further issue is that its adoption also affects the legitimacy of the police in society. The cause for research were preventive police strategies that recommend frequent exercise of this police power. The views of the Convention case-law show that police power of identity check do not deprive the right to privacy under the Art. 8 of the ECtHR.

The case-law states that the content of personal documents do not present sensitive private data, and that checking of its content is not intrusive. Violations are probable when the right of movement or freedom referred to in Art. 5 of the ECtHR is contravened, or if there are inadequate legal grounds for exercising subsequent police powers. The legal basis for the identity check may include the area of safety, investigation of criminal offenses or some administrative issues. Most European countries have prescribed the obligation for citizens to hold personal documents and show them to the police. The authors also analyse the possibility of contributing to criminal investigation through the share of evidence found.

Keywords: identity of person, European Court of Human Rights, police, privacy, freedom of movement.