

ARTICLE¹⁹



Co-funded by
the European Union

Hrvatska: Izmjene Kaznenog zakona – zabrana ‘neovlaštenog otkrivanja podataka o kaznenim istragama’

Lipanj 2024

First published by Article 19, June 2024

Article 19 Europe

Nieuwe Achtergracht 164,
1018 WV Amsterdam,
Netherlands

www.article19.org

FB: @article19org

LI: @article19

X: @article19europe

Text and analysis Copyright Article 19, 2024 (Creative Commons License 4.0)

Article 19 je međunarodna organizacija *think-do* koja promovira slobodu izražavanja na lokalnoj i globalnoj razini kako bi osigurala da svi ljudi shvate snagu svojeg glasa.

Suradujući s partnerskim organizacijama, razvijamo suvremena istraživanja te pravne i političke analize kako bismo potaknuli promjene diljem svijeta, radimo na prvim crtama zaštite slobode govora kroz naših devet regionalnih središta diljem svijeta i pokrećemo promjene poticanjem inovacija u globalnom pokretu za slobodu izražavanja. To uspijevamo radom na pet ključnih tema: promicanju neovisnosti medija, slobodnom pristupu informacijama, zaštiti novinara, širenju građanskog prostora i stavljanju ljudskih prava u središte razvoja digitalnog prostora.

Ova je analiza dio Media Freedom Rapid Responsea (MFRR), sveeuropskog mehanizma koji prati, bilježi i reagira na kršenja novinarskih i medijskih sloboda u državama članicama Europske unije i zemljama kandidatkinjama. MFRR je organiziran kao konzorcij predvođen Europskim centrom za slobodu novinara i medija, uključujući Article 19 Europe, Europsku federaciju novinara (EFJ), Free Press Unlimited (FPU), International Press Institute (IPI) i Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (OBCT). Za više informacija pogledajte www.mfrr.eu.

Ovaj je rad dostupan pod licencom Creative Commons Attribution-NonCommercialShareAlike 4.0.

Slobodni ste kopirati, distribuirati i prikazivati ovaj rad i koristiti ga za stvaranje izvedenih djela pod uvjetom da:

- navedete izvor – Article 19
- ne koristite ovaj rad u komercijalne svrhe
- distribuirate sve radove izvedene iz ove publikacije pod licencom identičnom ovoj.

Za pristup punom pravnom tekstu ove licence posjetite: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Article 19 cijenio bi kada bi dobio kopiju svih materijala u kojima su korištene informacije iz ovog izvješća.

Article 19 snosi isključivu odgovornost za sadržaj dokumenta.

Financira Europska unija. Izraženi stavovi i mišljenja su, međutim, samo autorovi i ne odražavaju nužno stavove Europske unije ili Europske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Odgovornost za iznesene stavove ne mogu snositi ni Europska unija ni tijelo koje dodjeljuje potporu.

Sažetak

U ovoj se pravnoj analizi **Article 19** osvrće na izmjene i dopune Vlade Republike Hrvatske za uvođenje kaznenih sankcija za otkrivanje „nejavnih“ informacija, poput sadržaja istražnih ili dokaznih radnji u kaznenom postupku (Izmjene i dopune).

Article 19 analizira izmjene i dopune u dijelu njihove usklađenosti s relevantnim međunarodnim i regionalnim standardima o slobodi izražavanja koje je Hrvatska potpisala i ratificirala te ih mora implementirati u nacionalno zakonodavstvo. Konkretno, provjeravamo kako izmjene i dopune zadovoljavaju međunarodne i regionalne standarde o zaštiti novinara i novinarskih izvora. Tvrdimo da bi se Hrvatska pri ograničavanju otkrivanja informacija o kaznenim istragama radi zaštite prava na pošteno suđenje i nepristranosti pravosuđa trebala voditi standardima razvijenim u praksi Europskog suda za ljudska prava.

Article 19 smatra kako izmjene i dopune ne zadovoljavaju zahtjev prema kojem sva ograničenja slobode izražavanja i informiranja moraju biti "nužna za zadovoljenje pretežitih društvenih potreba" te "razmjerna" jednom od legitimnih ciljeva propisanih međunarodnim i regionalnim standardima. Hrvatski Kazneni zakon već, naime, štiti relevantne legitimne interese tajnosti i nepristranosti pravosudnog postupka. Ne postoji "pretežita društvena potreba" za uvođenjem novoga kaznenog djela koje tretira povredu povjerljivosti na formalni način, bez povezivanja kazni s bilo kojim stvarnim štetnim učincima na presumpciju nevinosti i propisani postupak. Provedba izmjena i dopuna predstavljat će značajan "ometajući učinak" za novinare u njihovu radu, odnosno prikupljanju informacija o kazneno-pravnom sustavu, te za javne službenike i druge aktere koji bi im moguće željeli otkriti informacije od javnog interesa. Na kraju, posezanje za Kaznenim zakonom i zatvorskim kaznama očito je nerazmjerno osporavanim legitimnim ciljevima.

Article 19 preporuča hrvatskoj Vladi da odustane od izmjena i dopuna u cijelosti. Umjesto toga, preporučuje se usredotočiti se na stvaranje pozitivnih politika za zaštitu zviždača i jačanje mjera za suzbijanje strateških tužbi protiv sudjelovanja javnosti (SLAPP) u Hrvatskoj.

Sadržaj

Sažetak	3
Sadržaj	4
Uvod	5
Primjenjivi međunarodni standardi ljudskih prava	6
Zaštita prava na slobodu izražavanja i informiranja	6
Zaštita novinara i novinarskih izvora	7
Definicija novinarstva	7
Zaštita izvora	8
Europski standardi o ravnoteži između otkrivanja informacija o kaznenim istragama te prava na pošteno suđenje i nepristranosti pravosuđa	9
Analiza amandmana	12
Nužnost ograničenja	Error! Bookmark not defined.
Pretežiti društveni interes	Error! Bookmark not defined.
Proporcionalnost sankcija	Error! Bookmark not defined.
ARTICLE 19 preporuke	15
Više o ARTICLE 19	16

Uvod

U ovoj pravnoj analizi ARTICLE 19 provjerava usklađenost izmjena i dopuna,¹ poznatih kao 'Lex AP', koje je Vlada Hrvatske uputila Hrvatskom saboru, s relevantnim međunarodnim i regionalnim standardima o slobodi izražavanja.

Izmjenama, posebice člankom 307. a, uvode se kaznene sankcije za otkrivanje sadržaja istražnih i dokaznih radnji u kaznenom postupku.

Razmatraju se pitanja vezana uz zaštitu novinarskih izvora i drugi rizici za slobodu medija. Ovaj sažetak posebno se bavi pitanjem ravnoteže između legitimnih ciljeva zaštite prava drugih, sprječavanja otkrivanja informacija dobivenih u povjerenju i održavanja autoriteta i nepristranosti pravosuđa s jedne strane, te rizicima uplitanja u novinarstvo i postavljanja nepotrebnih prepreka za prikupljanje informacija o kriminalističkim istragama na dobrobit šire javnosti s druge strane.

Iako izmjene i dopune uključuju brojne iznimke od kažnjivog ponašanja te isključuju novinare i izuzimaju informacije od javnog interesa, kaznena priroda primjenjivih sankcija, kao i obeshrabrujući učinak koji one proizvode na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, čine ih nerazmjernim miješanjem u slobodu govora. Article 19 uvođenje novog kaznenog djela smatra nepotrebnim jer hrvatski Kazneni zakon već štiti tajnost i integritet pravosuđa. Strah od kaznenih sankcija, posebice zatvorskih, sigurno će obeshrabriti dužnosnike i druge aktere da sudjeluju u javnoj raspravi o pitanjima kazneno-pravnog sustava izravno ili u povjerljivom kontaktu s novinarima.

Article 19 je također zabrinut zbog mogućeg utjecaja izmjena i dopuna na medijsku zajednicu i njezinu funkciju od javnog interesa u širem kontekstu izazova s kojima se suočavaju novinari u Hrvatskoj. Konkretno, davno smo dokumentirali da je Hrvatska među zemljama članicama EU-a s najvećim brojem SLAPP-a i ograničenom zaštitom od njih.² Umjesto da uvodi nova ograničenja slobode medija, Vlada bi se trebala pozabaviti prazninom u zakonodavstvu koja omogućava SLAPP.

Article 19 poziva hrvatskog zakonodavca da u cijelosti odustane od ove zakonske izmjene. Umjesto toga, trebao bi se usredotočiti na izbjegavanje mjera čija bi provedba mogla ometati rad novinara i razmotriti razvoj učinkovitih javnih politika za zaštitu zviždača.

¹ Analiza ARTICLE-a 19 temelji se na neslužbenom prijevodu izmjena i dopuna. Article 19 ne prihvaća nikakvu odgovornost za pogreške temeljene na pogrešnom prijevodu.

² Pionirski anti-SLAPP trening za slobodu izražavanja, izvješće o Hrvatskoj za 2024. [Case Study - SLAPP in Croatia – PATFox \(antislapp.eu\)](https://www.patfox.eu/case-study-slapp-in-croatia).

Primjenjivi međunarodni standardi ljudskih prava

Zaštita prava na slobodu izražavanja i informiranja

Hrvatska je ratificirala Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) 12. listopada 1992. Članak 19. ICCPR-a štiti pravo na slobodu izražavanja u širem smislu. Prema toj odredbi, države potpisnice dužne su jamčiti pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na traženje, primanje i širenje informacija i ideja svih vrsta bez obzira na granice. Opći komentar br. 34 UN-ova Odbora za ljudska prava, usvojen u srpnju 2011. godine, iznosi **autoritativno** stajalište Odbora o članku 19.:

Ovo pravo uključuje izražavanje i primanje priopćenja svakog oblika ideje i mišljenja koje se može prenijeti drugima, u skladu s odredbama u članku 19. stavku 3. i članku 20. To uključuje politički govor, komentar o vlastitim i javnim poslovima, agitiranje, rasprave o ljudskim pravima, novinarstvo, kulturno i umjetničko izražavanje, podučavanje i vjerski diskurs [...].

Sloboda izražavanja zaštićena je i u europskom sustavu ljudskih prava, i to člankom 10. Europske konvencije o ljudskim pravima (ECHR), koju je Hrvatska ratificirala 1997. godine.

I članak 19. ICCPR-a i članak 10. ECHR-a također uključuju pravo na pristup informacijama u posjedu javnih tijela. To podrazumijeva pravo medija na pristup informacijama o javnim stvarima i pravo javnosti na primanje medijskih sadržaja.³

Prava na slobodu izražavanja i informiranja nisu apsolutna, nego se mogu ograničiti samo pod dopustivim razlozima i u skladu s određenim uvjetima:

- Prvo, ograničenja moraju biti "**predviđena zakonom**". Europski sud za ljudska prava (ESLJP) izjavio je da će ovaj zahtjev biti ispunjen samo ako je zakon dostupan i "formuliran dovoljno precizno da omogući građaninu da regulira svoje ponašanje".⁴
- Drugo, uplitanje mora imati **legitiman cilj**. Moguće je samo zbog razloga navedenih u članku 19. stavku 3. točkama (a) ili (b) ICCPR-a i članku 10. stavku 2. Europske konvencije. To uključuje poštivanje prava drugih, uključujući pravo na privatnost i pravo na pošteno suđenje. Članak 10. Europske konvencije također predviđa legitime

³ Odbor za ljudska prava, Opći komentar br. 34, Sloboda mišljenja i izražavanja (članak 19.), CCPR/C/GC/34, 12. rujna 2011., stavak 18.

⁴ Europski sud za ljudska prava, *The Sunday Times protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, 26. travnja 1979., App. br. 6538/74, st. 49.

ciljeve sprječavanja otkrivanja informacija primljenih u povjerenju, ili za održavanje autoriteta i nepristranosti pravosuđa.

- Treće, moraju se pridržavati strogih testova **nužnosti i proporcionalnosti**. Načelo proporcionalnosti zahtijeva da svako ograničenje mora biti najmanje nametljiva mjera za postizanje željenog legitimnog cilja. Nadalje, specifično uplitanje u bilo kojem konkretnom slučaju mora biti izravno povezano i razmjerno potrebi na kojoj se temelji. Europski sud za ljudska prava koristi test "relevantnih i dostatnih" razloga za ocjenu predstavljenog opravdanja za određeno ograničenje slobode govora.⁵ Pri ocjenjivanju legitimnosti ograničenja mora se uzeti u obzir "odvraćajući" učinak koji nerazmjerne sankcije, ili čak prijetnja takvim sankcijama, mogu imati na slobodan protok informacija i ideja.

Nadalje je bitno naglasiti najveću važnost koju Europski sud za ljudska prava pridaje pitanjima od javnog interesa: "malo je prostora (...) za ograničenja političkog govora ili rasprava o pitanjima od javnog interesa".⁶ Europski sud za ljudska prava odbacio je svaku razliku između političke rasprave i drugih pitanja od javnog interesa navodeći da za nju "nema opravdanja".⁷

Zaštita novinara i novinarskih izvora

Definicija novinarstva

U međunarodnom pravu zaštite ljudskih prava čvrsto je utvrđeno da novinari obavljaju neizostavnu ulogu "čuvara javnog interesa", koja je nužna za ostvarivanje prava javnosti na pristup informacijama od javnog interesa.⁸

Prema međunarodnim standardima, novinarstvo treba shvatiti kao građansku aktivnost, a ne kao reguliranu profesiju. U tom smislu Odbor za ljudska prava jasno definira novinarstvo kroz funkcionalnu interpretaciju, a ne kao kruti profesionalni status: „funkcija koju dijeli širok raspon aktera, uključujući profesionalne novinare i analitičare s punim radnim vremenom, kao i blogere i druge angažirane u obliku samoobjavlivanja u tisku, na internetu ili drugdje”.⁹

Europski sud za ljudska prava u svojoj je praksi proširio ulogu čuvara javnog interesa i na druge aktere u demokratskom društvu. Na primjer, Sud je prihvatio da kada organizacija civilnog društva (OCD) skrene pozornost na pitanja od javnog interesa, ona obavlja ulogu čuvara javnog

⁵ Europski sud za ljudska prava, *Du Roy i Malaurie protiv Francuske*, 3. listopada 2000., App. br. 34000/96, stavak 27.

⁶ Europski sud za ljudska prava, *Dichand i drugi protiv Austrije*, 26. veljače 2002., App. br. 29271/95 stavak 39.

⁷ Europski sud za ljudska prava, *Thorgeir Thorgeirson protiv Islanda*, 25. lipnja 1992., App. br. 13778/88, st. 64.

⁸ Vidi, na primjer, ESLJP, *Lingens protiv Austrije*, 1986., App. br. 9815/82, stavak 44.; *The Observer i Guardian protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, 26. studenog 1991., App. br. 13585/88, stavak 59; *Busuioc protiv Moldavije*, 21. prosinca 2004., App. br. 61513/00, stavak 56.

⁹ Opći komentar br. 34, *op. cit.*, stavak 44.

interesa od slične važnosti kao i novinarstvo¹⁰ i može se okarakterizirati kao društveni "pas čuvar" kojem se jamči slična zaštita prema Europskoj konvenciji kao što je zaštita koja se jamči novinarstvu.¹¹ Prepoznao je da civilno društvo značajno pridonosi raspravi o javnim stvarima.¹²

U svojoj sudskoj praksi Europski je sud izričito naveo da je prikupljanje informacija kao bitan pripremni korak za novinarstvo, sastavni zaštićeni dio slobode medija. Nadalje, sličnu zaštitu prikupljanja informacija od javnog interesa imaju i drugi akteri, uključujući organizacije civilnog društva¹³ ili čak privatne osobe.¹⁴

Slično tome, države članice OEES-a izjavile su, u Zaključnom dokumentu svog naknadnog sastanka u Beču 1986. – 1989., sljedeće:

[Države sudionice moraju osigurati da] novinari (...) mogu slobodno tražiti pristup i održavati kontakte s javnim i privatnim izvorima informacija te da se poštuje njihova potreba za profesionalnom povjerljivošću.¹⁵

Zaštita izvora

Važnost zaštite novinarskih izvora prepoznata je u međunarodnim i regionalnim standardima. Na primjer, u svojoj sudskoj praksi Europski je sud opetovano priznao kako je pravo novinara da zaštite svoje izvore dio slobode da "primaju i šire informacije i ideje bez uplitanja javnih vlasti" te "jedno od važnih jamstava novinara".¹⁶

Zaštita novinarskog izvora bitan je element slobode izražavanja. Mediji rutinski ovise o kontaktima od kojih dobivaju informacije o pitanjima od javnog interesa. Pojedinci ponekad iznose tajne ili osjetljive informacije oslanjajući se na izvjestitelja da će ih prenijeti širokoj publici kako bi potaknuli javnu raspravu. U mnogim je slučajevima anonimnost preduvjet prema kojem se informacija prenosi od izvora do novinara; ona može biti motivirana strahom od posljedica koje bi mogle negativno utjecati na fizičku sigurnost izvora ili sigurnost njegova radnog mjesta. Ako izvorima ne mogu obećati anonimnost, novinari često uopće ne mogu izvještavati.

¹⁰ ESLJP, *Animal Defenders International protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* [GC], App. br. 48876/08, 22. travnja 2013., st. 103.

¹¹ ESLJP, *Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske* [GC], App. br. 18030/11, 8. studenog 2016., st. 166.

¹² ESLJP, *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 2005., App. br. 68416/01, st. 89.; i *Magyar Helsinki Bizottság*, op.cit., st. 166.

¹³ ESLJP, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung protiv Austrije*, 28. studenog 2013., App. Br. 39534/07, st. 34.-36.

¹⁴ ESLJP, *Kenedi protiv Mađarske*, 26. svibnja 2009., App. br. 31475/05.

¹⁵ Konferencija za sigurnost i suradnju u Europi, Naknadni sastanak 1986.-1989., Beč, 4. studenog 1986. do 19. siječnja 1989., Zaključni dokument, st. 40.

¹⁶ Vidi npr. ESLJP, *Goodwin protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*, 27. ožujka 1996., App. br. 17488/90; *Sanoma protiv Uitgevers B.V. protiv Nizozemske*, App. br. 38224/03, [GC] 14. rujna 2010., st. 50.

Podaci prikupljeni ili stvoreni u novinarske svrhe uživaju poseban stupanj zaštite od utjecaja vlasti. Posebno je drastična mjera – što je potvrdio i Europski sud za ljudska prava – akcija pretresa i zapljene čija je svrha otkrivanje identiteta anonimnog izvora.¹⁷ To se odnosi i na zaštitu identiteta državnih službenika koji novinarima daju povjerljive informacije.¹⁸ Pretresi i zapljene djeluju obeshrabrujuće na spremnost novinara da prikupljaju informacije i informiraju javnost, ali i na spremnost anonimnih izvora, uključujući one u vlasti, da stupe u kontakt s medijima. Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava o zaštiti izvora razvila se da bi zaštitila novinare od pretraga i zapljene, ali i od manje nametljivih oblika uplitanja usmjerenih na identifikaciju anonimnih izvora.¹⁹

Europski standardi o ravnoteži između otkrivanja informacija o kaznenim istragama i prava na pošteno suđenje i nepristranosti pravosuđa

Izvještavanje o pitanjima pravosuđa, uključujući kaznene istrage, strogo pripada temeljnim funkcijama novinarstva. Objavljivanje informacija o pravosudnom postupku pridonosi načelu javnosti i u skladu je s člankom 6. stavkom 1. Europske konvencije, koji postavlja uvjete za javne rasprave.²⁰

Načela balansiranja između prava na slobodu izražavanja i interesa povjerljivosti određenih elemenata pravosudnog procesa razvijena su kroz sudsku praksu ESLJP-a i preporuke Odbora ministara Vijeća Europe.

Odbor ministara Vijeća Europe preporučio je:

Javnost mora moći dobiti informacije o aktivnostima pravosudnih tijela i policijskih službi putem medija. Stoga novinari moraju imati mogućnost slobodno izvještavati i komentirati funkcioniranje kaznenopravnog sustava, podložno samo ograničenjima predviđenim sljedećim načelima.²¹

U kontekstu kaznenih postupaka od javnog interesa ili drugih kaznenih postupaka koji su zadobili osobitu pozornost javnosti, pravosudna tijela i policijske službe dužne su izvijestiti medije o svojim bitnim radnjama ako se time ne narušava tajnost istrage i policijskih upita ili

¹⁷ ESLJP, Roemen i Schmit protiv Luksemburga, 25. veljače 2003., App. br. 51772/99, st. 57.

¹⁸ ESLJP, *Ernst and Others v. Belgium*, 15. srpnja 2003, App. br. 33400/96, st. 94.

¹⁹ *Sanoma Uitgevers, op.cit., st 69-72.*

²⁰ Mjerodavni dio glasi: "Presuda se izriče javno, ali mediji i javnost mogu biti isključeni s cijelog ili dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, gdje interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka to zahtijevaju ili u mjeri koja je strogo nužna prema mišljenju suda u posebnim okolnostima u kojima bi javnost štetila interesima pravde."

²¹ Preporuka [Rec\(2003\)13](#) Odbora ministara državama članicama o pružanju informacija putem medija u vezi s kaznenim postupcima. Načela koja se dalje navode u Preporuci su, naime, pretpostavka nevinosti, sprječavanje štetnog utjecaja i zaštita privatnosti, posebice u odnosu na žrtve, svjedoke, osumnjičenike, optuženike i osuđenike.

odgađa ili otežava ishod postupka. U slučajevima kaznenih postupaka koji traju dulje vrijeme te podatke treba redovito dostavljati.

U svojoj je praksi **Europski sud za ljudska prava** stavio snažan naglasak na važnost izvještavanja o kaznenim postupcima i podržao Preporuku Odbora ministara (gore citiranu). Konkretno, Sud je:

- Naglasio da mediji „imaju pravo informirati javnost s obzirom na pravo javnosti na informiranje [s obzirom na] važnost medijskog izvještavanja o kaznenim postupcima radi informiranja javnosti i osiguravanja javnog nadzora nad funkcioniranjem kaznenopravnog sustava”; te da javnost “mora putem medija dobiti informacije o aktivnostima pravosudnih tijela i policijskih službi te da stoga novinari moraju slobodno izvještavati o funkcioniranju pravosudnog sustava”.²² Dok se novinari moraju pridržavati kaznenog zakona, razmatranje povjerljivosti mora biti u ravnoteži s interesom javnosti da bude informirana.²³
- Odbacio tvrdnje da je sama činjenica priopćavanja povjerljive informacije u sudskoj istrazi dovoljna za utvrđivanje kaznenog djela. Sud je razmatrao relativnu važnost otkrivene informacije, primjenjivi stupanj povjerljivosti, činjenicu da su određene informacije mogle dospjeti u javnost²⁴ i da je istraga gotovo završila kada su objavljene.²⁵ Također je razmatrao je li objava informacija o kaznenoj istrazi u tijeku na bilo koji značajan način narušila integritet kaznenog postupka.²⁶
- Prepoznao da države mogu legitimno zahtijevati određenu diskreciju od javnog službenika koji radi u pravosuđu, sve dok su ti zahtjevi potrebni za očuvanje nepristranosti pravosuđa. Međutim, zabrane nametnute članovima pravosuđa ne mogu biti apsolutne, nego moraju biti u ravnoteži s pravom javnih službenika, uključujući suce, da koriste svoje pravo na slobodu izražavanja.²⁷
- Prepoznao kako potencijalni sukob između slobode izražavanja i presumpcije nevinosti ne može spriječiti vlast da informira javnost o kaznenim istragama koje su u tijeku; dok vlast mora "činiti to uz svu diskreciju i oprez koji je potreban ako se želi poštivati presumpcija nevinosti".²⁸

²² ESLJP, *Dupuis protiv Francuske*, 7. lipnja 2007., App. br. 1914/02, st. 42. Slučaj se odnosio na otkrivanje dokumenata koji su proizašli iz sudskih istražnih spisa od strane novinara. Sud je zaključio da izricanje novčanih kazni za otkrivanje nije bilo opravdano ni razmjerno jer je objava pridonijela raspravi od javnog interesa, a vlada nije uspjela konkretno pokazati da je otkrivanje ugrozilo bilo koji poseban aspekt provođenja pravde, kao što je presumpcija nevinosti.

²³ *Ibid.*, st. 43-44, 48.

²⁴ ESLJP, *Weber v. Switzerland*, 22. Svibnja 1990., App. br. 11034/84, st. 49-52.

²⁵ *Ibid.*, para 20.

²⁶ ESLJP, *Campos Damaso v Portugal*, 24. travnja 2008, App. br. 17107/05.

²⁷ ESLJP, *Baka v. Hungary*, 23. lipnja 2016., App. br. 20261/12, st. 162-167.

²⁸ ESLJP, *Allenet de Ribemont v. France*, 10. veljače 1995., App. br. 15175/89, st 38. U ovom slučaju sud je utvrdio povredu članka 6-2 (pretpostavka nevinosti) jer su vlasti dale javnu izjavu, bez ikakve kvalifikacije ili rezerve, o

Stoga standard "nužnosti" razvijen u sudskoj praksi ESLJP-a znači da se otkrivanje pojedinosti istrage koja je u tijeku mora procijeniti u odnosu na relativnu važnost otkrivenih informacija za provođenje pravde. Osobito bi moglo biti potrebno zabraniti otkrivanje ako ono dovodi u pitanje ključni element zakonitog postupka, na primjer presumpciju nevinosti ili nepristranost sudaca. Opća zabrana bilo kakvog otkrivanja prethodno povjerljivih informacija o kaznenim istragama ili sudskim procesima 'nepotrebna' je jer se mora procijeniti sadržaj otkrivenih informacija i kontekst u kojem su objavljene. U svakom slučaju, ograničenja za sprječavanje štetnog otkrivanja uvijek moraju biti u ravnoteži s obzirom na javni interes i odvratajući učinak koji sankcije mogu proizvesti.

Važno je napomenuti da se uporaba kaznenih sankcija za otkrivanje povjerljivih informacija, koje legitimno zahtijevaju zaštitu i nisu nadjačane razlozima javnog interesa, mora ocijeniti u svjetlu testa razmjernosti.²⁹

umiješanosti podnositelja zahtjeva u ubojstvo, što je "prejudiciralo ocjenu činjenica od strane nadležnog pravosudnog tijela."

²⁹ *C.f. Campos Damaso, op.cit.*, st. 39, u kojem je ESLJP ustvrdio da je sama činjenica kaznenog progona novinara, iako u obliku skromne novčane kazne, izazvala odvratajući učinak; ili *Baka protiv Mađarske, op.cit.*, st. 167, gdje je isti standard izbjegavanja „učinaka odvratanja“ primijenjen u odnosu na sankcije protiv članova pravosuđa.

Analiza amandmana

Tekst članka 307. a u izmjenama i dopunama Kaznenog zakona glasi:

- 1) Pravosudni dužnosnik ili državni službenik u pravosudnom tijelu, policijski službenik ili dužnosnik, okrivljenik, odvjetnik, odvjetnički vježbenik, svjedok, vještak, prevoditelj ili tumač koji tijekom prethodnog kaznenog postupka koji se na temelju zakona smatra nejavnim, neovlašteno otkrije sadržaj izvidne ili dokazne radnje, s ciljem da ga učini javno dostupnim, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine.
- 2) Počinjenje, pomaganje ili poticanje kaznenog djela iz stavka 1. ovoga članka ne može ostvariti onaj tko obavlja novinarski posao.
- 3) Nema kaznenog djela iz stavka 1. ovoga članka ako je djelo počinjeno radi zaštite žrtve kaznenog djela, u interesu obrane u kaznenom postupku ili u drugom pretežito javnom interesu.

Izmjene i dopune potrebno je analizirati radi njihove usklađenosti s međunarodnim i regionalnim standardima o slobodi izražavanja, odnosno trodijelnim testom za ograničenja.

Article 19 ponavlja da, iako zakonodavstvo nedvosmisleno slijedi nekoliko priznatih legitimnih ciljeva, naime zaštitu prava drugih, sprječavanje otkrivanja informacija primljenih u povjerenju i održavanje autoriteta i nepristranosti pravosuđa, izmjene i dopune izazivaju zabrinutost u pogledu trećega koraka troslojnog testa: nužnost i proporcionalnost. Test nužnosti podrazumijeva postojanje "pretežite društvene potrebe" da se zaštiti legitiman interes. Samo individualizirana priroda prijetnje tom interesu može opravdati uvođenje restriktivnih mjera države.

Ovdje Article 19 daje nekoliko zapažanja.

Nužnost ograničenja

Prvo, napominjemo da se nužnost uvođenja novog kaznenog djela u važeće kazneno zakonodavstvo Hrvatske najprije mora ocijeniti u kontekstu **postojećih odredaba Kaznenog zakona**, koje već štite tajnost i integritet pravosuđa. Primjećujemo da članak 307. Kaznenog zakona inkriminira povredu tajnosti sudskog postupka, članak 308. inkriminira otkrivanje identiteta zaštićenog svjedoka, a članak 145. inkriminira neovlašteno odavanje 'profesionalne tajne' te se posebno odnosi na odvjetnike, pravo i branitelje.³⁰ Ove odredbe, posebno ako se promatraju u kombinaciji s drugim kažnjivim ponašanjem, kao što je ometanje dokazivanja, više su nego dovoljne da se odgovori na slučajeve otkrivanja dokaza koji ugrožavaju pravosudni proces. Zaštita tajnosti postupka iz članka 307. ima široku primjenu i proteže se na kazneni postupak, upravni postupak, zaštitu maloljetnika i stegovni postupak. Nije ograničen

³⁰ Kazneni zakon ([Kazneni zakon \(nn.hr\)](#)).

u osobnom opsegu na usku skupinu dužnosnika. Stoga smatramo da nema potrebe uvesti dodatno kazneno djelo u kazneno zakonodavstvo, koje bi samo bilo kontraproduktivno i ograničavalo bi pristup informacijama.

Drugo, zabrinuti smo da izmjene i dopune koriste **formalistički pristup zaštite povjerljivosti**. Ponašanje prema dispoziciji članka kažnjivo je samo na temelju proceduralne 'nejavne' prirode otkrivenog dokumenta. Ovakav pristup je u suprotnosti s gore citiranom praksom ESLJP-a, koji uzima u obzir niz čimbenika pri ocjeni nužnosti zaštite dokaza i dokumenata koji se odnose na kazneni postupak. Iz analize sudske prakse proizlazi kako je veća vjerojatnost da će ograničenja biti opravdana kada je otkrivanje dovelo do stvarne štete integritetu pravosudnog procesa.³¹

Pretežite društvene potrebe

Vjerujemo da ova formalna povreda povjerljivosti nije odgovarajuća. “**Pretežita društvena potreba**” da se ograniči nečija sloboda prenošenja informacija o istrazi koja je u tijeku javlja se kada otkrivanje prijeti prejudiciranjem sudskog procesa, posebno u odnosu na potrebu zaštite presumpcije nevinosti optuženog. Također je ključno ispitati je li objavljeni podatak, iako formalno sadržan u povjerljivom istražnom dokumentu, već bio u javnoj domeni. Ako je to slučaj, šteta za pravosudni proces je zanemariva, ako je uopće i ima, i stoga ne bi trebala biti kažnjiva.

Nadalje, cijenimo nastojanje Vlade da ublaži negativan utjecaj na novinarstvo i pravo javnosti na dobivanje relevantnih informacija. Naime, kažnjivo ponašanje ne obuhvaća obavljanje novinarskog posla i razotkrivanje u svrhu zaštite žrtve kaznenog djela, u interesu obrane u kaznenom postupku ili u drugom pretežito javnom interesu. Smatramo, međutim, kako su te **iznimke nedovoljne da spriječe značajan negativan učinak na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja** i prava na informacije o pitanjima provođenja pravde. Posebno:

- Prvo, pojam 'novinarstvo' riskira da se tumači usko formalističkim terminima, isključujući rad aktera kao što su skupine za ljudska prava i organizacije civilnog društva, koji mogu obavljati novinarsku funkciju zaštite javnog interesa. Podsjećamo da je funkcija čuvara javnog interesa građanska aktivnost koju u demokratskom društvu dijele mediji i niz drugih društvenih aktera. Kao primjer za konkretan kontekst, odvjetnik za ljudska prava uključen u kazneni postupak svakako može obavljati funkciju čuvara javnog interesa informirajući javnost o kazneno-pravnim pitanjima.
- Drugo, iznimka javnog interesa, kako je trenutno formulirana, sadrži riječ 'prevladavajući', koja je uz nju povezana. Time se otvaraju vrata zloupotrebama pri čemu, u očima tužitelja ili sudova u Hrvatskoj, određena otkrića o pravosudnom procesu u javnom interesu ne bi prošla test 'pretežitog javnog interesa'.

³¹ *Dupuis v France, op.cit., Campos Damaso v Portugal, op. cit., i Weber v. Switzerland, op.cit.*

Šire gledano, kako ističe Hrvatsko novinarsko društvo (HND),³² provedba izmjena i dopuna onemogućila bi novinare da prikupljaju informacije o kaznenim istragama. Brinemo se da će to rezultirati smanjenim medijskim izvješćivanjem—a time i smanjenim pristupom javnosti relevantnim informacijama—o važnim pitanjima od javnog interesa. Izvještavanje o pitanjima pravosuđa, posebice kada je riječ o politički osjetljivim slučajevima poput korupcije ili zloupotrebe ovlasti, nije moguće bez angažmana s izvorima iznutra: policijskim službenicima, istražiteljima, tužiteljima, odvjetnicima i drugima. Zabrinuti smo kako će izmjene KZ-a imati značajan odvratajući učinak na spremnost tih aktera da surađuju s medijima. Nadalje, istraga o kaznenom djelu odavanja od strane državnog službenika ili druge službene osobe otvara mogućnost istražnim tijelima da ometaju rad novinara s kojim je taj dužnosnik surađivao, primjerice, tražeći svjedočenje novinara i radeći pritisak na njega da otkrije svoje izvore.

Iako mediji igraju važnu ulogu kao čuvari javnog interesa i često kao posrednik između javnosti i informacija u posjedu vlade, oni nemaju ekskluzivno pravo da daju informacije o kaznenim istragama. Progresivni međunarodni standardi o slobodi informacija potiču proaktivno otkrivanje informacija od strane vlade. Javnim službenicima, uključujući i one zaposlene u pravosudnim tijelima, nije uskraćeno pravo na slobodu izražavanja u vezi s informacijama koje posjeduju na temelju svog položaja, iako nose dodatne „dužnosti i odgovornosti“ u ostvarivanju svojih prava. Štoviše, izmjene i dopune proširuju kaznenu odgovornost na aktere koji nisu striktno ili ne nužno javne službene osobe, uključujući okrivljenika, odvjetnika, odvjetničkog vještbenika, svjedoka, vještaka, prevoditelja ili tumača.

Proporcionalnost sankcija

Također smatramo da se izmjenama i dopunama predlažu očito **nerazmjerne sankcije**. Podsjećamo da ograničenja prava na slobodu izražavanja moraju ispunjavati zahtjev razmjernosti. To znači da se mora primijeniti najmanje restriktivna mjera kako bi se postigla namjeravana zaštita legitimnog interesa. Nisu ispunjeni ovi zahtjevi:

- Prvo, pribjegavanje kaznenom zakonu za reguliranje otkrivanja informacija zabrinjavajuće je. Na konceptualnoj razini, kazneno pravo osmišljeno je da odgovori na ozbiljne prijetnje javnom redu. U kontekstu slobode izražavanja, to uključuje, na primjer, kriminalizaciju poticanja na počinjenje kaznenog djela. Ovdje izmjene i dopune zauzimaju formalistički pristup kriminalizaciji svakog otkrivanja 'nejavnih' informacija, bez povezivanja sankcija sa stvarnim štetnim učincima otkrivanja na elemente poštenog suđenja, kao što su nepristranost sudaca i pretpostavka nevinosti.
- Drugo, vjerujemo da postoje održive alternative koje bi zaštitile integritet pravosudnog procesa bez potrebe za pribjegavanjem kaznenim sankcijama. Vlada bi umjesto toga

³² Hrvatsko novinarsko društvo, [Otvoreno pismo HND-a građanima/kama o opasnostima predloženih izmjena Kaznenog zakona](#), ožujak 2024.

trebala istražiti mogućnosti disciplinskih sankcija, posebice državnih službenika i drugih dužnosnika, vodeći računa o izuzeću javnog interesa i zaštiti zviždača.

- Treće, nedvosmislen izbor zatvorske kazne do tri godine kao primjenjive sankcije u izmjenama i dopunama izaziva veliku zabrinutost. Strah od zatvora nedvojbeno će obeshrabriti niz aktera uključenih u kaznenopravne slučajeve od druženja s novinarima ili razotkrivanja potencijalnih kršenja i zloraba unutar pravosuđa. Prethodna rasprava o sudskoj praksi jasno pokazuje da je čak i skromne novčane kazne Europski sud za ljudska prava prepoznao kao nerazmjerne s ciljem zaštite tajnosti ili integriteta pravosudnog postupka. Stoga je predložena kazna zatvora očito u suprotnosti s testom razmjernosti.

Article 19 – preporuke

Article 19 predlaže povlačenje izmjena i dopuna u cijelosti.

Predložene mjere nisu potrebne za zaštitu prava na pravičan postupak ili pošteno suđenje jer su relevantna kaznena djela, uključujući povredu tajnosti postupka, već sankcionirana hrvatskim kaznenim zakonom.

Izmjene i dopune slijede formalistički pristup i kažnjavaju otkrivanje bilo koje 'nejavne' informacije bez zahtjeva za bilo kakvim negativnim učinkom na zakonski postupak. Uvođenje novog kaznenog djela proizvodit će značajan odvraćajući učinak na spremnost javnih službenika, odvjetnika, svjedoka, stručnjaka i drugih izvora da otkriju informacije o kaznenopravnim pitanjima. Također mogu dovesti do dodatnog ometanja novinarskog rada i kompromitiranja anonimnosti novinarskih izvora.

Predložene sankcije su posebno stroge – zatvorska kazna do tri godine – što je krajnje nerazmjerno ograničenje. Izuzeci 'pretežitog' javnog interesa i novinarstva nisu dovoljni da suzbiju gore navedene štetne učinke.

Više o Articleu 19

Article 19 zalaže se za razvoj progresivnih standarda o slobodi izražavanja i slobodi informacija na međunarodnoj i regionalnoj razini, koji se implementiraju u domaće pravne sustave. Organizacija je izdala niz publikacija o postavljanju standarda koje opisuju međunarodno i komparativno pravo i područja najbolje prakse kao što su zakon o kleveti, sloboda izražavanja i jednakost, pristup informacijama i propisi o emitiranju.

Na temelju ovih publikacija i ukupne pravne ekspertize Articlea 19, organizacija svake godine objavljuje niz pravnih analiza, komentara na zakonske prijedloge i aktualne zakone koji utječu na pravo na slobodu izražavanja. Taj analitički rad, koji se provodi od 1998. godine kao sredstvo potpore pozitivnim naporima reforme zakona u cijelom svijetu, često dovodi do značajnih poboljšanja u predloženom ili aktualnom domaćem zakonodavstvu. Sve naše analize dostupne su na <https://www.article19.org/law-and-policy/>.

Ako želite dalje razgovarati o ovoj analizi ili ako imate nešto na što biste htjeli skrenuti pozornost timu Articlea 19 za zakone i politiku, možete nas kontaktirati putem e-pošte na legal@article19.org. Za više informacija o radu Articlea 19 u Europi kontaktirajte tim za Europu i Središnju Aziju na europe@article19.org.