

## TAJNOST I NEJAVNOST PRETHODNOG KAZNENOG POSTUPKA U HRVATSKOM I KOMPARATIVNOM PRAVU

Doc. dr. sc. Iva Parenta\*

UDK 343.21(497.5)  
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.3.6>  
Ur.: 20. kolovoza 2025.  
Pr.: 17. listopada 2025.  
Izvorni znanstveni rad

### Sažetak

*Rad analizira razgraničenje nejavnosti i tajnosti u prethodnom kaznenom postupku te učinke izmjena kaznenog zakonodavstva iz 2024. godine na dosadašnje shvaćanje tih pojmova, osobito pojma „nejavnosti“. U prvom dijelu rada ukratko se izlaže normativni okvir načela javnosti u hrvatskom kaznenom postupku, uz prikaz stajališta Europskog suda za ljudska prava razvijenih u kontekstu čl. 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kojim se jamči sloboda izražavanja, kao i čl. 6. st. 2., kojim se štiti pretpostavka nedužnosti. Drugi dio rada posvećen je hrvatskom normativnom razvoju režima tajnosti i nejavnosti u relevantnim segmentima prethodnog postupka, od inicijalnog teksta Zakona o kaznenom postupku iz 2008., preko reforme iz 2013., do recentnih izmjena iz 2024. godine. U nastavku se rada komparativno analiziraju rješenja Austrije, Slovenije i Njemačke. U posljednjem su dijelu rada sadržana zaključna razmatranja uz de lege ferenda prijedloge.*

**Ključne riječi:** načelo javnosti; tajnost; nejavnost; prethodni kazneni postupak.

### 1. UVOD

Pravosuđe mora biti transparentno i podložno javnom nadzoru. Upravo je zato načelo javnosti sudskih rasprava jedno od temeljnih jamstava poštenog suđenja: ono omogućuje nadzor građana nad radom pravosuđa i time pridonosi legitimitetu sudskih odluka. Povijesno, načelo javnosti nastalo je kao odgovor na tajnost pravosuđa svojstvenu inkvizitornom kaznenom postupku. Danas se ono u svojoj punini ostvaruje na raspravi, dok su ostale faze kaznenog postupka, napose prethodni postupak, podvrgnute drukčijem režimu javnosti.

\* Dr. sc. Iva Parenta, docentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; [iparenta@pravri.uniri.hr](mailto:iparenta@pravri.uniri.hr).  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5599-205X>.

Ovaj je rad sufinanciralo Sveučilište u Rijeci projektom [uniri-iskusni-drustv-23-232].

Reforma Zakona o kaznenom postupku iz 2013.,<sup>1</sup> koja je uslijedila nakon odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 19. srpnja 2012.,<sup>2</sup> uspostavila je trodijelni model načela javnosti: tajni izvidi, nejavna istraga i javna rasprava.<sup>3</sup> Time se nastojala postići ravnoteža između zaštite integriteta kaznenog postupka, s jedne strane, i dostatne razine transparentnosti pravosuđa, s druge. U tom je okviru „nejavnost“ istrage značila isključenje opće javnosti od nazočenja procesnim radnjama, dok osobe kojima zakon dopušta sudjelovanje nisu bile općenito vezane tajnošću (osim ako je istraga, u cijelosti ili djelomično, proglašena tajnom). Odavanje informacija saznatih tijekom provođenja dokazne radnje u tom slučaju ne bi predstavljalo kazneno djelo.<sup>4</sup> Praksa Europskog suda za ljudska prava<sup>5</sup> podupire takvo razgraničenje – tajnost pojedinih radnji u prethodnoj fazi može biti legitimna radi zaštite integriteta postupka i prava okrivljenika, ali opće i apsolutne zabrane izvještavanja o stvarima od javnog interesa nisu prihvatljive. Transparentnost je, štoviše, jedan od kriterija učinkovite istrage.<sup>6</sup>

Najnovije izmjene kaznenog zakonodavstva iz 2024. godine dovele su u pitanje takvo tumačenje koncepta nejavne istrage i otvorile intenzivnu raspravu u stručnoj i široj javnosti. U Kazneni zakon<sup>7</sup> uvedeno je novo kazneno djelo kojim se inkriminira neovlašteno otkrivanje sadržaja izvidne ili dokazne radnje tijekom nejavnog prethodnog kaznenog postupka s ciljem da ga se učini dostupnim javnosti (čl. 307.a KZ-a), a u skladu s time izmijenjene su i dopunjene relevantne odredbe ZKP-a. Te su izmjene potaknule pitanje približava li se režim nejavne istrage funkcionalno tajnosti čime se narušava ravnoteža između zaštite integriteta postupka i prava javnosti da bude informirana o stvarima od javnog interesa.

Primarni cilj rada jest, u području ovdje razmatrane materije, utvrditi sličnosti i razlike između hrvatskog i nekolicine renomiranih stranih pravnih poredaka te, na temelju tih spoznaja i općih pravnih načela, izvesti zaključke o mogućim smjerovima razvoja ili unapređenja domaćeg prava. Stoga je i temeljna pravnoznanstvena metoda koja je korištena u radu komparativna metoda. Radi boljeg razumijevanja *ratio legis* sadašnjeg pravnog uređenja i osmišljavanja mogućih reformskih iskoraka, korištena je i pravnopovijesna metoda.

1 Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 126/19., 80/22., 36/24., 72/25. Izmjene i dopune iz 2013. objavljene su u Narodnim novinama, br. 145/13. (u daljnjem tekstu: ZKP).

2 Odluka i rješenje USRH, br. U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011 od 19. srpnja 2012.

3 Zlata Đurđević, „Osvrt na rezultate rada radne skupine Ministarstva pravosuđa za usklađivanje Zakona o kaznenom postupku s Ustavom Republike Hrvatske“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 20, br. 1 (2013): 16.

4 Vlada RH, Nacrt konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, studeni 2013., 135.

5 Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP).

6 Detaljnije o zauzetim shvaćanjima ESLJP-a v. poglavlje 2.

7 Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23., 36/24. (u daljnjem tekstu: KZ).

## **2. JAVNOST, NEJAVNOST I TAJNOST U KAZNENOM POSTUPKU: HRVATSKI OKVIR I EUROPSKI STANDARDI**

Ustav Republike Hrvatske<sup>8</sup> u čl. 117. st. 1. propisuje da su sudske rasprave javne, a u st. 2. propisuje razloge opravdanog ograničenja toga jamstva isključenjem javnosti s cijele rasprave ili njezina dijela. Riječ je o jamstvu proklamiranom i u čl. 14. st. 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima,<sup>9</sup> čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija) te čl. 47. st. 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.<sup>10</sup>

Povijesno gledano, načelo javnosti oblikovano je kao reakcija na samovolju i arbitrarnost svojstvenu tajnom inkvizitornom postupku te je postalo jednim od postulata liberalne države 19. stoljeća.<sup>11</sup> U teoriji se uobičajeno ističe njegova dvostruka svrha. S jedne strane, omogućuje građanima nadzor nad radom suda i drugih tijela kaznenog progona, čime doprinosi legitimitetu sudskih odluka i djeluje kao jamstvo objektivnosti postupanja. S druge strane, javnost suđenja ima preventivnu, ali i odgojnu funkciju, jer građanima omogućuje neposredan uvid u represivni odgovor države u slučaju povrede zaštićenog pravnog dobra.<sup>12</sup> ESLJP u svojoj praksi opetovano naglašava kako javni karakter sudskih rasprava štiti stranke od tajnog pravosuđa bez javnog nadzora, održava povjerenje javnosti u rad sudova i time pridonosi ostvarenju cilja čl. 6. Konvencije – poštenog suđenja kao temeljnog načela demokratskog društva.<sup>13</sup>

Ustavom i međunarodnim pravom o ljudskim pravima zajamčeno načelo javnosti i njegova ograničenja u okviru kaznenog postupka dodatno su razrađena odredbama ZKP-a. U skladu s čl. 387. ZKP-a, načelo javnosti znači da sudskoj raspravi može nazočiti unaprijed neodređen broj punoljetnih osoba. Riječ je o javnosti u širem smislu, tzv. općoj javnosti, naspram javnosti shvaćenoj u užem smislu, tzv. stranačkoj javnosti, koja podrazumijeva nazočnost stranaka procesnim radnjama.<sup>14</sup> Osim prava neposrednog nazočenja raspravi pred sudom, opća javnost ima i pravo biti obaviještena o kaznenim postupcima posredno, putem medija, što proizlazi iz Ustavom zajamčene slobode izražavanja misli (čl. 38. Ustava, čl. 10. Konvencije), koja obuhvaća slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja.<sup>15</sup> Polazeći od Ustavom predviđene mogućnosti isključenja javnosti s rasprave ili njezina dijela, ZKP u čl. 388. st. 1. propisuje slučajeve oblatornog isključenja javnosti (radi zaštite osobe

8 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14. (u daljnjem tekstu: Ustav).

9 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/93.

10 Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202/389, 7.6.2016.

11 Davor Krapac et al., *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije* (Zagreb: Narodne novine, 2020.), 134.

12 Krapac et al., *Kazneno procesno pravo*, 134.

13 V. npr. ESLJP, Riepan protiv Austrije, br. zahtjeva 35115/97, presuda od 14. studenoga 2000., § 27.

14 Tihomir Vasiljević, *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ* (Beograd: Savremena administracija, 1981.), 236.

15 Krapac et al., *Kazneno procesno pravo*, 132.

mlađe od osamnaest godina te na zahtjev žrtve kaznenog djela protiv spolne slobode i žrtve kaznenog djela trgovanja ljudima za vrijeme njezina ispitivanja kao svjedoka), a u st. 2. slučajeve fakultativnog isključenja (radi zaštite sigurnosti i obrane RH, zaštite tajne kojoj bi štetila javna rasprava, zaštite javnog reda i mira te zaštite osobnog ili obiteljskog života optuženika, žrtve, oštećenika ili drugog sudionika postupka).

Za razliku od rasprave, koja je javna (osim u gore navedenim slučajevima obligatornog ili fakultativnog isključenja javnosti), ostali stadiji postupka nisu obuhvaćeni načelom javnosti. Tako su u RH izvidi kaznenih djela tajni (čl. 206.f st. 1. ZKP-a), istraga i istraživanje su nejavni, a iz određenih se razloga mogu proglasiti i tajnima (čl. 231. st. 1. i čl. 213. st. 3. ZKP-a). Nejavno je i ročište za odlučivanje o istražnom zatvoru (čl. 129. st. 1. ZKP-a), sjednica optužnog vijeća (čl. 349. st. 4. ZKP-a) te pripremno ročište (čl. 370. st. 2. ZKP-a).

ESLJP prihvaća da tajnost pojedinih radnji u prethodnom postupku predstavlja legitimno sredstvo za zaštitu integriteta kaznenog postupka te prava okrivljenika. U tom smislu, tajnost istrage štiti, s jedne strane, interese kaznenog postupka zbog opasnosti od utjecaja na svjedoke, vještake i druge sudionike te opasnosti od neovlaštenog mijenjanja ili uništavanja dokaza, a s druge strane, interese optuženika – prije svega kroz zaštitu pretpostavke nedužnosti, ali i zaštitu njegovih osobnih odnosa i interesa. Takva je tajnost ujedno opravdana i potrebom zaštite procesa oblikovanja mišljenja i donošenja odluka unutar pravosuđa.<sup>16</sup> Međutim, ESLJP jednako tako upozorava da tajnost prethodnog postupka ne može biti opća ni apsolutna. Unatoč priznanju legitimnih interesa za zaštitu tajnosti istrage, stajalište je ESLJP-a da apsolutna i opća zabrana medijima da izvještavaju o kaznenom postupku ograničava pravo medija da informira javnost o stvarima od javnog interesa.<sup>17</sup> Također, neprihvatljivim smatra potpuno onemogućiti javnu raspravu o predmetu kaznenog postupka, kako u prethodnom postupku tako i za vrijeme suđenja,<sup>18</sup> jer mediji u demokratskom društvu imaju dužnost širiti informacije od javnog interesa, a javnost ih ima pravo primati.<sup>19</sup> I Vijeće Europe je u obrazloženju svoje Preporuke o dostavljanju podataka medijima o kaznenim postupcima, oslanjajući se na praksu ESLJP-a, istaknulo kako nacionalna rješenja pojedinih država članica koja istragu i policijske izvide određuju tajnima nisu u skladu sa zahtjevima iz čl. 10. Konvencije.<sup>20</sup> To jasno proizlazi i iz zahtjeva za provođenjem učinkovite istrage. Jedan od kriterija koje je ESLJP razvio radi ocjene učinkovitosti istrage jest njezina transparentnost.<sup>21</sup>

16 ESLJP, *Brisce protiv Rumunjske*, br. zahtjeva 26238/10, presuda od 11. prosinca 2018., § 109. V. i ESLJP, *Bédat protiv Švicarske*, br. zahtjeva 56925/08, presuda od 29. ožujka 2016., § 68.

17 ESLJP, *Du Roy i Malaurie protiv Francuske*, br. zahtjeva 34000/96, presuda od 3. listopada 2000., § 35.

18 ESLJP, *Worm protiv Austrije*, br. zahtjeva 22714/93, presuda od 29. kolovoza 1997., § 50. ESLJP, *Dupuis i drugi protiv Francuske*, br. zahtjeva 1914/02, presuda od 7. srpnja 2007., § 35.

19 ESLJP, *The Observer i Guardian Newspapers Ltd. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. zahtjeva 13585/88, presuda od 26. studenoga 1991., § 59.

20 *Explanatory Memorandum to Recommendation Rec(2003)13 of the Committee of Ministers to Member States on the Provision of Information through the Media in Relation to Criminal Proceedings*, t. 22., pristup 17. kolovoza 2025., <https://search.coe.int/cm?i=09000016805df617>.

21 Detaljno o kriterijima ESLJP-a za procjenu učinkovitosti istrage v. u: Vesna Batistić Kos,

Da bi istraga ispunila taj kriterij, mora postojati dovoljan stupanj javne kontrole nad njezinim tijekom i rezultatima, kako bi se osigurala odgovornost u teoriji i praksi, održalo povjerenje javnosti u privrženost vlasti vladavini prava te spriječio svaki privid tajnog sporazuma ili toleriranja nezakonitih radnji.<sup>22</sup>

U kontekstu izvještavanja o kaznenim postupcima, osobito u njihovoj ranoj fazi, postavlja se pitanje granice između legitimnog informiranja javnosti i rizika od prejudiciranja ishoda postupka, čime se može ugroziti pretpostavka nedužnosti zajamčena čl. 29. st. 2. Ustava i čl. 6. st. 2. Konvencije. Ovo jamstvo ne isključuje pravo tijela javne vlasti da obavještavaju javnost o istragama, ali zahtijeva oprezan izbor riječi i izbjegavanje izjava koje impliciraju krivnju prije pravomoćne presude, što potvrđuje i čl. 4. Direktive (EU) 2016/343.<sup>23</sup> ESLJP je u više predmeta utvrdio povredu pretpostavke nedužnosti zbog izjava javnih dužnosnika koje su poticale javnost da vjeruje u krivnju pojedinca i prejudicirale ocjenu činjenica od strane suda.<sup>24</sup> Obveza poštovanja pretpostavke nedužnosti odnosi se i na medije, koji ne smiju prekoračiti granice nametnute u interesu poštovanja optuženikova prava na presumpciju nedužnosti.<sup>25</sup> Novinari, kada komentiraju kaznene postupke u tijeku, moraju imati na umu da se granice dopuštenih komentara ne smiju proširiti na izjave koje bi vrlo lako mogle prejudicirati pravo na pravičan postupak ili narušiti povjerenje javnosti u ulogu suda prilikom provođenja pravde. Jednako vrijedi i u slučaju kada se postupak vodi protiv javnih osoba.<sup>26</sup>

### **3. LEGISLATIVNA GENEZA REŽIMA TAJNOSTI I NEJAVNOSTI U ZKP/08**

#### **3.1. ZKP/08: ukidanje sudske istrage i uvođenje (tajne) državnoodvjetničke istrage**

Jedan od važnijih ciljeva autora ZKP-a iz 2008. bio je reformirati prethodni kazneni postupak ukidanjem sudske istrage i uvođenjem državnoodvjetničke istrage, te na taj način transformirati ulogu državnog odvjetnika u gospodara prethodnog

---

*Pozitivne obveze prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Zagreb: Narodne novine, 2012.), 107-124.*

- 22 ESLJP, Nachova i drugi protiv Bugarske, br. zahtjeva 43577/98, presuda od 26. veljače 2004., § 119.
- 23 Direktiva 2016/343 Europskog parlamenta i Vijeća o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku, SL L 65/1, 11.3.2016.
- 24 ESLJP, Peša protiv Hrvatske, br. zahtjeva 40523/08, presuda od 8. travnja 2010., §§ 138-151; ESLJP, Gutsanovi protiv Bugarske, br. zahtjeva 34529/10, presuda od 15. listopada 2013., §§ 198-200; ESLJP, Butkevičius protiv Litve, br. zahtjeva 48297/99, presuda od 26. ožujka 2002., § 53; ESLJP, Allenet de Ribemont protiv Francuske, br. zahtjeva 15175/89, presuda od 10. veljače 1995., § 36; ESLJP, Korban protiv Ukrajine, br. zahtjeva 26744/16, presuda od 4. srpnja 2019., §§ 228-232.
- 25 ESLJP, Du Roy i Malaurie protiv Francuske, § 34.
- 26 ESLJP, Worm protiv Austrije, § 50. Vidi i ESLJP, News Verlags GmbH & Co.KG protiv Austrije, br. zahtjeva 31457/96, presuda od 11. siječnja 2000., § 56.

postupka (lat. *dominus litis*).<sup>27</sup> Za razliku od ZKP/97, čije je jedno od glavnih obilježja prethodnog istražnog postupka bio sudski karakter (istraga je započinjala odlukom suda i bila podložna sudskoj kontroli zakonitosti, jer je okrivljenik imao pravo žalbe na rješenje istražnog suca o vođenju istrage), ZKP/08 ukinuo je zakonsku mogućnost okrivljenika da putem suda preispita zakonitost vođenja kaznenog progona i istrage.<sup>28</sup>

Osim toga, ZKP/08<sup>29</sup> uveo je tajnost istrage tako da su čl. 231. st. 1. i 2. propisivali da je postupanje tijekom istrage tajno te da će tijelo koje poduzima radnju upozoriti sve osobe koje saznaju sadržaj postupovne radnje tijekom istrage da je odavanje tajne kazneno djelo. Izmjenama i dopunama ZKP-a iz 2009.<sup>30</sup> ta je odredba djelomično dopunjena u čl. 231. st. 3., kojim je propisano da „kada za to postoji interes javnosti ili drugi opravdani razlozi, a nije u suprotnosti s interesima istrage niti drugim odredbama ovoga Zakona, tijelo koje vodi istragu može odlučiti da određena dokazna radnja ili dio dokazne radnje nisu tajne.“

I u tom je aspektu ZKP/08 odstupio od normativnog rješenja svojeg prethodnika ZKP/97, koji je predviđao da je istraga nejavna (zatvorena za javnost), ali ne i za stranke, koje su imale pravo izvijestiti javnost o sadržaju istražnih radnji, osim ako su postojali posebni razlozi za tajnost.<sup>31</sup> Posebni razlozi za tajnost bili su propisani u čl. 207. ZKP/97 i obuhvaćali su zaštitu probitaka kaznenog postupka, čuvanje tajne, javnog reda i razloge morala. Takvo početno rješenje ubrzo je doživjelo ustavnopravni test, koji je otvorio put bitnijoj preobrazbi prethodnog postupka i redefiniciji odnosa javnosti i tajnosti.

### **3.2. Ustavnosudski zaokret i reforma ZKP-a iz 2013: transparentnost i trodijelni režim načela javnosti**

Inicijalni tekst ZKP-a iz 2008., nakon odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: USRH) od 19. srpnja 2012.,<sup>32</sup> donesene u postupku za ocjenu suglasnosti s Ustavom i kojom je ukinuto 43 članka, znatno je transformiran narednim izmjenama i dopunama, osobito onima iz 2013. godine. Značajan se dio tih izmjena odnosio na prethodni postupak, u pogledu kojeg je USRH zakonodavcu nametnuo pozitivne obveze uklanjanja strukturnih manjkavosti u normativnoj strukturi prethodnog postupka, ponajviše u osiguranju djelotvorne sudske zaštite protiv nezakonitog (arbitrarnog) kaznenog progona i istrage.<sup>33</sup> Usklađivanje ZKP-a s

27 Berislav Pavišić, „Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 15, br. 2 (2008): 515. i 592.

28 Zlata Đurđević, „Sudska kontrola državnoodvjetničkog kaznenog progona i istrage: poredbenopravni i ustavni aspekt“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 17, br. 1 (2010): 15 i dalje.

29 Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08.

30 Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 76/09.

31 Zlata Đurđević, „Suvremeni razvoj hrvatskog kaznenog procesnog prava s posebnim osvrtom na novelu ZKP iz 2011.“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 18, br. 2 (2011): 319.

32 Odluka i rješenje USRH, br. U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011. Predmet postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom bio je tekst ZKP-a objavljen u Narodnim novinama, br. 152/08., 76/09. i 80/11.

33 V. t. 246. Odluke USRH.

odlukom USRH provedeno je u dvije faze: izmjenama i dopunama iz 2012.,<sup>34</sup> kojima je izmijenjeno 17 članaka i kojim se „nije dublje zadiralo u strukturu zakonskog teksta“,<sup>35</sup> te izmjenama i dopunama iz 2013.,<sup>36</sup> kojima su uklonjene strukturne manjkavosti u normativnom uređenju prethodnog postupka na koje je USRH ukazao. S obzirom na opseg potonje reforme, Ministarstvo pravosuđa je prije početka rada radne skupine donijelo Smjernice za izradu nacрта prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku (u daljnjem tekstu: Smjernice).<sup>37</sup> U Smjernicama je, pozivajući se na odluku USRH i praksu ESLJP-a, istaknuto kako se u tekstu ZKP/08, u odnosu na standarde učinkovite istrage, uočavaju nedostaci u pogledu njezine transparentnosti. Transparentnost podrazumijeva postojanje javne kontrole istrage i njezinih rezultata radi jačanja odgovornosti osoba uključenih u istraživanje te stvaranje i zadržavanje vanjskog dojma neovisnosti i nepristranosti u cilju jačanja povjerenja javnosti.<sup>38</sup> S obzirom na uočene nedostatke, zakonodavac je izmjenama ZKP-a iz 2013. ukinuo tajnost istrage i propisao da je istraga nejavna.

Stupanjem na snagu izmjena i dopuna ZKP-a iz 2013. mogu se razlikovati tri stadija kaznenog progona s obzirom na načelo javnosti: tajni izvidi, nejavna istraga i javna rasprava.<sup>39</sup> Tim je izmjenama ZKP-a u novom čl. 206.f izričito propisano da je postupanje tijekom izvida tajno te da tijelo koje provodi izvide upozorava sve osobe koje u njima sudjeluju da je odavanje tajne kazneno djelo.<sup>40</sup> U st. 3. istoga članka propisana je mogućnost da tijelo koje provodi izvide, kada to nalaže interes javnosti, izvijesti javnost o njihovu tijeku. Zakonodavac je u obrazloženju zakona naveo kako je tajnost preliminarnog istraživanja odlučna za njegovu učinkovitost, za pravičnost kasnijeg kaznenog postupka, za poštivanje pretpostavke nedužnosti, osobne i obiteljske privatnosti, kao i za zaštitu osoba od neopravdanog javnog optuživanja i sramoćenja.<sup>41</sup> Stoga ZKP mora osigurati da rezultati izvida, kao i iskazi građana, potencijalnih presumptivnih svjedoka i osumnjičenika, ne budu dostupni javnosti putem medija. Objava tih podataka može ugroziti učinkovitost kriminalističkog istraživanja, narušiti ugled, čast i privatnost građana te dovesti u pitanje pravičnost kaznenog postupka. Tajnost početnog policijskog postupanja nužna je radi otkrivanja

34 Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 143/12.

35 Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, studeni 2012., 29.

36 Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 145/13.

37 Đurđević, „Osvrt na rezultate rada“, 6.

38 Zlata Đurđević, „Pravo na učinkovitu istragu u kaznenim predmetima: analiza hrvatske prakse i prava“, u: *Profili hrvatskog kaznenog zakonodavstva*, ur. Davor Krapac (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2014.), 107.

39 Đurđević, „Osvrt na rezultate rada“, 16.

40 Riječ je o kaznenom djelu povrede tajnosti postupka iz čl. 307. KZ-a. S druge strane, podaci iz izvida, koje provode državni odvjetnik i policija, za njih predstavljaju službenu tajnu, pa u tom slučaju odavanje podataka predstavlja kazneno djelo odavanja službene tajne iz čl. 300. st. 1. KZ-a. Za detaljan pregled tih izmjena ZKP-a u odnosu na izvide kaznenih djela v. u: Stjepan Gluščić, „Izvidi kaznenih djela prema Noveli Zakona o kaznenom postupku“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 20, br. 2 (2013): 613-630.

41 Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, studeni 2013., 118.

tragova, dokaza i počinitelja, dok bi iznošenje preliminarnih rezultata u javnost neopravdano izložilo osobe povezane s događajem javnoj osudi i sramoćenju, iako stvarno protiv njih ne moraju postojati osnove sumnje da su počinile kazneno djelo. Posebno je problematična objava sadržaja obavijesnih razgovora jer ona u konačnici može dovesti u pitanje pravičnost postupka. Sadržaj takvih razgovora ne može se koristiti kao dokaz, a službene zabilješke moraju biti izdvojene iz spisa predmeta kako se raspravno vijeće ne bi s njima upoznalo i time utjecalo na donošenje odluke, pa njihova javna objava dovodi u pitanje samu svrhu tog izdvajanja.<sup>42</sup>

Za razliku od izvida, koji su izrijeком određeni tajnima, zakonodavac je za istragu, kao i za istraživanje, u čl. 231. st. 1. i čl. 213. st. 3. ZKP-a propisao da su oni nejavni. Pojam „nejavno“ ne pojavljuje se u rječnicima hrvatskog jezika, no njegovo se značenje može izvesti suprotstavljanjem pojmu javnosti. Potonji podrazumijeva mogućnost nazočenja procesnim radnjama unaprijed neodređenog broja osoba. *A contrario*, nejavno podrazumijeva nedopuštenost nazočenja procesnim radnjama unaprijed neodređenog broja osoba, već nazočnost samo onih osoba bez čijeg se sudjelovanja procesna radnja ne može provesti. Jednako proizlazi i iz obrazloženja zakonodavca, prema kojem se iz pojma nejavnosti izvode dva zaključka. Prvo, on podrazumijeva da „osobe koje nisu sudionici u postupku, za razliku od stadija rasprave, nemaju pravo biti nazočne obavljanju radnji“. Drugo, „osobe kojima zakon dopušta sudjelovati (...) u dokaznoj radnji ili dokaznom ročištu nisu vezane tajnošću. Posljedično, odavanjem informacije koju su saznale sudjelovanjem ili prisustvovanjem tijekom provođenja dokazne radnje ne čine kazneno djelo.“<sup>43</sup> Uz nejavnost istrage i istraživanja kao pravilo, zakonodavac je predvidio mogućnost da se odredi njihova tajnost u cijelosti ili djelomično, iz razloga propisanih u čl. 388. ZKP-a za isključenje javnosti s rasprave te uz kumulativni uvjet da bi javno objavljivanje podataka štetilo probicima istrage ili istraživanja (čl. 231. st. 2. i čl. 213. st. 3. ZKP-a).

Iz prethodno navedenog jasno proizlazi da se temeljna razlika između koncepata „tajne“ i „nejavne“ istrage (i istraživanja) sastoji u pravima i obvezama osoba koje nazoče ili sudjeluju u njima. U slučaju kada je istraga u cijelosti ili djelomično proglašena tajnom, osobe ovlaštene sudjelovati u radnjama koje se provode vezane su tajnošću, a odavanje saznanja stečenih na taj način predstavlja kazneno djelo. Nasuprot tome, kada je istraga nejavna, takva obveza ne postoji i otkrivanje informacija stečenih sudjelovanjem u istrazi nije kazneno djelo.<sup>44</sup> Nakon

42 Đurđević, „Osvrt na rezultate rada“, 16. i 17.

43 Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, studeni 2013., 123. Za slična tumačenja pojma „nejavnosti“ v. u: Đurđević, „Osvrt na rezultate rada“, 18; Matko Pajčić, „Istraga prema Noveli Zakona o kaznenom postupku“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 20, br. 2 (2013): 636; Marina Carić, „Istraživanje – zakonodavni okvir i praktična primjena“, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 25, br. 2 (2018): 525.

44 Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, studeni 2013., 134. Za kritiku posljedica takve „nejavne“ istrage, posebno u odnosu na rizik selektivnog medijskog plasiranja informacija i učinke na percepciju javnosti o postupku, v. Zoran Burić i Elizabeta Ivičević Karas, „Nejavnost istrage, prava okrivljenika i sloboda

što je reforma ZKP-a iz 2013. razgraničila tajne izvide i nejavnu istragu te pojasnila posljedice za sudionike, najnovije izmjene ponovno su utjecale na značenje pojma nejavnosti, funkcionalno ga približivši režimu tajnosti.

### **3.3. Izmjene KZ-a i ZKP-a iz 2024.: funkcionalno približavanje tajnosti istrage**

Ovakvo je tumačenje učinaka nejavne istrage dovedeno u pitanje najnovijim izmjenama i dopunama KZ-a i ZKP-a iz 2024.<sup>45</sup> Tim je izmjenama u čl. 307.a KZ-a propisano novo kazneno djelo neovlaštenog otkrivanja sadržaja izvidne ili dokazne radnje s izriječkom određenim krugom mogućih počinitelja. Inkriminacija obuhvaća neovlašteno otkrivanje sadržaja izvidne ili dokazne radnje tijekom prethodnog kaznenog postupka koji se, na temelju zakona, smatra nejavnim, a s ciljem da ga se učini javno dostupnim.<sup>46</sup> Doseg te inkriminacije djelomično je ublažen propisanim razlozima za isključenje protupravnosti u st. 2.: ako je djelo počinjeno radi zaštite žrtve kaznenog djela, u interesu obrane u kaznenom postupku ili zbog drugog pretežito javnog interesa. U skladu s novouvedenim kaznenim djelom dopunjene su i relevantne odredbe ZKP-a. U tom je smislu izmijenjen čl. 231. st. 1. ZKP-a tako da je, nakon uvodne rečenice kojom se izričito propisuje „istraga je nejavna“, dodana odredba: „tijelo koje poduzima dokaznu radnju upozorit će osobe koje sudjeluju u radnji da je neovlašteno otkrivanje sadržaja izvidnih i dokaznih radnji provedenih tijekom nejavnog prethodnog postupka s ciljem da ih se učini dostupnim javnosti kazneno djelo“.<sup>47</sup>

U skladu s obrazloženjem zakonodavca, cilj je navedenih izmjena zaštititi sadržaj izvidnih ili dokaznih radnji „sve do potvrđivanja optužnice kada kazneni postupak postaje javan“, čime se zapravo štiti „pravo privatnosti okrivljenika i drugih sudionika kaznenog postupka, štiti se pretpostavka okrivljenikove nedužnosti, objektivno utvrđivanje činjenica u kaznenom postupku, neovisnost i nepristranost suda te pravo na pravični postupak.“<sup>48</sup> Najnovije izmjene tako mijenjaju dosadašnje razumijevanje nejavnosti i odstupaju od shvaćanja prema kojem nejavnost nije implicirala obvezu čuvanja tajnosti za sudionike dokazne radnje, osim ako istraga ili njezin dio nisu bili proglašeni tajnima. Iako je istraga formalno nejavna, kaznenopravna zabrana neovlaštenog otkrivanja sadržaja dokaznih radnji čini njezin režim funkcionalno bližim tajnosti.

---

medija“, *Informator*, br. 6775 (2023): 3.

45 Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 36/24.

46 Detaljnije o novouvedenom kaznenom djelu v. u: Aleksandar Maršavelski i Bruno Moslavac, „Osvrt na Prijedlog Osme novele Kaznenog zakona“, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 30, br. 2 (2023): 321-330.

47 Jednaka je odredba sadržana u čl. 183. st. 7. ZKP-a koji regulira uvid u spis predmeta, čl. 213. st. 3. u pogledu istraživanja te u čl. 349. st. 4. u kontekstu sjednice optužnog vijeća.

48 Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, veljača 2024., 13.

## 4. NEJAVNOST PRETHODNOG KAZNENOG POSTUPKA U KOMPARATIVNOM PRAVU

### 4.1. Austrija

Načelo javnosti rasprave u kaznenim (i građanskim) postupcima propisano je čl. 90. st. 1. Ustava Austrije. To ustavno jamstvo detaljnije razrađuje austrijski Zakon o kaznenom postupku (StPO), koji u § 12 st. 1. određuje da se rasprave u glavnom i žalbenom postupku provode usmeno i javno,<sup>49</sup> dok je istražni postupak nejavan. „Nejavno“ se u kontekstu istrage tumači kao isključenost opće javnosti (*Volksöffentlichkeit*), a ne stranačke javnosti (*parteiöffentlich*).<sup>50</sup> *Ratio* izričitog propisivanja nejavnosti istražnog postupka jest u tome da sumnja u toj fazi postupka još zahtijeva daljnje razjašnjenje, pa se zadiranje u prava pojedinca mora provoditi s osobitim oprezom.<sup>51</sup> To slijedi i iz § 5 st. 2. StPO-a, prema kojem kriminalistička policija, državno odvjetništvo i sud moraju u svakoj fazi postupka izvršavati dodijeljene ovlasti na način koji izbjegava nepotrebnu pozornost, poštuje dostojanstvo pogođenih osoba i štiti njihova prava.

Činjenica da istražni postupak nije javan ne znači da je on tajan. Objektivne, činjenične informacije pravosudnih tijela (npr. medijskih službi sudova i državnog odvjetništva) dopuštene su te omogućuju medijima da ispune svoju ulogu „javnog čuvara“ zaštićenu čl. 10. EKLJP-a.<sup>52</sup> Štoviše, § 35b st. 1 austrijskog Zakona o državnom odvjetništvu (*Staatsanwaltschaftsgesetz*) propisuje obvezu državnih odvjetništava da putem svojih posebnih medijskih službi informiraju medije o istragama koje vode, vodeći računa o interesu javnosti za postupke od javnog značaja.<sup>53</sup> Granice dopuštenog informiranja uređene su u st. 2., koji određuje da se informacija smije dati samo ako njezin sadržaj i trenutak objave ne povrjeđuju osobna prava, pretpostavku okrivljenikove nedužnosti i pravo na pošteno suđenje, što se procjenjuje u svakom pojedinom slučaju. Dodatna ograničenja informiranja medija o istražnim postupcima normirana su u st. 3., koji zabranjuje odavanje informacija ako bi time bila povrijeđena zaštićena prava na tajnost, posebice prava i interesi žrtava kaznenih djela, ako bi objava predstavljala kazneno djelo zabranjene objave iz § 301 StGB-a (*Verbotene Veröffentlichung*) ili bi ugrozila svrhu istrage.

Kada je riječ o okrivljeniku, austrijsko kaznenoproceno zakonodavstvo u § 54 StPO-a izrijeком ovlašćuje njega i njegova branitelja da, u interesu obrane i drugih

49 Odredbe §§ 228-230a StPO-a propisuju razloge i uvjete pod kojima se načelo javnosti rasprave smije ograničiti.

50 Alois Birklbauer, „§ 12“, u: *Linzer Kommentar zur Strafprozessordnung*, ur. Alois Birklbauer et al. (Beč: Verlag Österreich, 2020.), rubni br. 3.

51 Alois Birklbauer i Norbert Wess, „Öffentlichkeit im Strafprozess“, *Journal für Rechtspolitik* 29, br. 4 (2021): 276.

52 Birklbauer, „§ 12“, rubni br. 22.

53 Komunikaciju pravosudnih tijela s javnošću dodatno konkretizira *Naputak Saveznog ministarstva pravosuđa od 23. prosinca 2024. o uspostavi i načinu rada medijskih službi za odnose s medijima i javnošću državnih odvjetništava i sudova („Medienerlass“)*, pristup 17. kolovoza 2025., <https://www.justiz.gv.at/file/2c9484853f31eab6013f32af1be508a5.de.0/Medienerlass%202024.pdf?forcedownload=true>.

pretežitih interesa, koriste informacije do kojih su došli na nejavnim ročištima, pri nejavnom izvođenju dokaza ili uvidom u spis. To se pravo može ograničiti isključivo kada takve informacije sadrže osobne podatke drugih sudionika postupka ili trećih osoba, ako ti podaci nisu izneseni na javnoj raspravi niti su na drugi način postali javno poznati. U tom slučaju njihova objava putem medija ili na drugi način, kojim bi bili dostupni široj javnosti, nije dopuštena ako bi se time povrijedili opravdani interesi zaštite tajnosti u smislu § 1 st. 1. austrijskog Zakona o zaštiti podataka (*Datenschutzgesetz*). U skladu s § 68 st. 3. StPO-a, to se pravo analogno primjenjuje i na žrtvu, oštećenika i privatnog tužitelja, pri čemu se i na njih odnosi prethodno navedena zabrana objavljivanja, koja u tom slučaju služi zaštiti interesa okrivljenika.<sup>54</sup> Dakle, okrivljenik, branitelj, žrtva, oštećenik i privatni tužitelj mogu, u svim fazama postupka, uključujući i istražni postupak, prosljeđivati medijima dijelove spisa ako to služi njihovim legitimnim interesima i ako ne postoji nadređeni interes trećih osoba.<sup>55</sup>

Pitanje zaštićenih interesa trećih osoba naspram interesa okrivljenika da informacije iz spisa prosljedi medijima ili ih učini dostupnima široj javnosti drugim putem (npr. objavom na vlastitoj internetskoj stranici) u interesu obrane, predmet je vaganja suprotstavljenih interesa u svakom pojedinom slučaju. U pravilu, pretežiti interes okrivljenika postoji kada se optužbe protiv njega medijski jednostrano prikazuju, a on takvom objavom želi osporiti medijski stvorene predrasude i iznijeti svoje stajalište.<sup>56</sup>

Povreda zabrane objavljivanja iz § 54 StPO-a u pravilu ne ispunjava obilježja kaznenog djela iz § 301 StGB-a. Do kaznenopravne odgovornosti dolazi u slučajevima kada se objavi sadržaj rasprave s koje je isključena javnost, sadržaj u odnosu na koji je naložena obveza čuvanja tajnosti ili sadržaj „tajnih“ istražnih mjera.<sup>57</sup> Povreda § 54 StPO-a najčešće rezultira zahtjevima na temelju Zakona o zaštiti podataka, Zakona o medijima ili drugim građanskopravnim zahtjevima.<sup>58</sup>

## 4.2. Slovenija

Načelo javnosti sudskih rasprava propisano je u čl. 24. Ustava Republike Slovenije. U okviru kaznenog postupka ono je zajamčeno čl. 294. st. 1. ZKP-a, dok su u čl. 295. propisani razlozi za isključenje javnosti s cijele glavne rasprave ili njezina dijela. U prethodnom je postupku opća javnost isključena.<sup>59</sup> Prema stajalištu pojedinih autora, s obzirom na narav faze u kojoj se tek prikupljaju dokazi i osjetljivost pojedinih radnji, uloga opće javnosti u toj bi fazi postupka bila svrhovito upitna, jer potreba za tajnošću proizlazi iz operativno-taktičkih razloga.<sup>60</sup>

54 Vanessa McAllister i Norbert Wess, „§ 54“, u: *Linzer Kommentar zur Strafprozessordnung*, ur. Alois Birklbauer et al. (Beč: Verlag Österreich, 2020.), rubni br. 5.

55 Birklbauer i Wess, „Öffentlichkeit“, 280.

56 McAllister i Wess, „§ 54“, rubni br. 7.

57 McAllister i Wess, „§ 54“, rubni br. 13.

58 McAllister i Wess, „§ 54“, rubni br. 15.

59 Anže Erbežnik i Zlatan Dežman, *Uvod v kazensko procesno pravo Republike Slovenije in Evropske unije* (Ljubljana: GV Založba, 2022.), 293.

60 Erbežnik i Dežman, *Uvod v kazensko procesno pravo*, 293.

Slovenski je prethodni postupak podijeljen u dvije faze: predkazneni postupak (slov. *predkazenski postopek*), koji vode policija i državni odvjetnik, te istragu (slov. *preiskava*), koju vodi istražni sudac. Predkazneni postupak u pravilu nije javan ni za opću javnost ni za stranke postupka. Javnost se u praksi ostvaruje samo onoliko koliko su pojedine radnje i mjere dostupne opažanju drugih sudionika postupka ili šire javnosti. Neposredna stranačka javnost ostvaruje se tek iznimno, kroz pravo stranaka da nazoče određenim istražnim radnjama.<sup>61</sup> Neki autori stoga ističu da se pritom zapravo ne radi o javnosti procesnih radnji, već o izrazu kontradiktornosti postupka, budući da je pravo stranaka da budu nazočne pojedinim radnjama, kao tzv. stranačka javnost, u suštini tek sinonim za kontradiktornost.<sup>62</sup>

Slično vrijedi i za sudsku istragu. Opća je javnost isključena, a neposredna stranačka javnost osigurana je u dijelu u kojem stranke i drugi sudionici postupka sudjeluju u istražnim radnjama. Posredna javnost u fazi istrage može se, iznimno, ostvariti kroz mogućnost uvida trećih osoba koje imaju opravdan interes u istražni spis (čl. 128. ZKP-a).<sup>63</sup> Ako to zahtijevaju interesi kaznenog postupka, očuvanje tajnosti, javni red, razlozi morala ili zaštita osobnog i obiteljskog života okrivljenika, oštećenika ili svjedoka, službena osoba koja provodi istražnu radnju može, na temelju čl. 188. ZKP-a, naložiti osobama koje se ispituju, nazoče radnjama ili pregledavaju spise da čuvaju u tajnosti određene činjenice ili podatke. Te se osobe izričito upozoravaju da bi otkrivanje takvih podataka predstavljalo kazneno djelo. Isto vrijedi i u slučaju glavne rasprave s isključenom javnošću, kada predsjednik vijeća, u skladu s čl. 296. st. 3. ZKPa, daje isto upozorenje osobama prisutnima u sudnici.

U oba slučaja riječ je o zaštiti postupovne tajnosti putem kaznenog djela povrede tajnosti postupka (slov. *kršitev tajnosti postopka*) propisanog u čl. 287. KZ-a. Prema st. 1. istoga članka inkriminira se onoga tko neovlašteno otkrije ono što je doznao prije glavne rasprave ili na raspravi pred sudom, a za što je zakonom određeno da se ne smije objaviti ili je odlukom nadležnog tijela ili suda određeno da ostane tajno. Odavanje podataka iz postupka obuhvaća svako obavještanje o tajnim činjenicama koje su bile predmet postupka, usmeno ili pisano, prema širem ili užem krugu osoba. Bitan je element neovlaštenost, tj. nedostatak zakonskog ovlaštenja ili dopuštenja za otkrivanje informacija.<sup>64</sup> U sljedećim se stavicama čl. 287. KZ-a inkriminira: objava osobnih podataka maloljetne osobe ili podataka na temelju kojih bi se mogao otkriti njezin identitet (st. 2.), otkrivanje identiteta ili podataka koji bi mogli dovesti do otkrivanja identiteta zaštićenog i ugroženog svjedoka (st. 3.), otkrivanje identiteta ili podataka koji bi mogli dovesti do otkrivanja identiteta zaštićenog prijavitelja korupcije (st. 4.) te počinjenje kaznenog djela iz st. 3. i 4. od strane službene osobe (st. 5.).

Pitanje dostupnosti informacija iz kaznenog postupka, uključujući i iz

61 Katja Šugman Stubbs, Primož Gorkič i Zvonko Fišer, *Temelji kazenskoga procesnoga prava* (Ljubljana: GV Založba, 2020.), 144.

62 Erbežnik i Dežman, *Uvod v kazensko procesno pravo*, 290.

63 Šugman Stubbs, Gorkič i Fišer, *Temelji kazenskoga procesnoga prava*, 145.

64 Mitja Deisinger, *Kazenski zakonik - posebni del z e-komentarjem KZ-1, čl. 287.*, pristup 17. kolovoza 2025., <https://www.tax-fin-lex.si/>.

prethodnog postupka, dodatno se uređuje posebnim zakonodavnim okvirom koji regulira pravo javnosti na pristup informacijama od javnog značaja. Prema čl. 4. st. 1. Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja (*Zakon o dostopu do informacij javnoga značaja*), informacija od javnog značaja jest informacija iz djelokruga rada tijela, sadržana u obliku dokumenta, predmeta, dosjea, registra, evidencije ili druge dokumentacijske građe, koju je tijelo izradilo samo, u suradnji s drugim tijelom ili pribavilo od drugih osoba, dok odredbe toga zakona obvezuju sva državna tijela, uključujući policiju i državno odvjetništvo. Zbog težine mogućih učinaka na postupak, zakonodavac među iznimkama od prava na pristup predviđa mogućnost odbijanja zahtjeva ako se odnosi na podatak pribavljen ili sastavljen radi kaznenog progona ili u vezi s njime (ili u prekršajnom postupku), a čije bi otkrivanje naštetilo njegovu provođenju (čl. 6. st. 1. t. 6. Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja). Pristup se, dakle, može ograničiti kada bi objava stvarno, a ne samo hipotetski ugrozila vođenje postupka, i to samo ako bi objava dovela do onemogućavanja ili znatnog otežavanja provedbe pojedinih radnji. U svakom je slučaju potrebno provesti test razmjernosti između javnog interesa za dostupnost informacije i interesa za učinkovito vođenje postupka. Ograničenje je opravdano samo ako je šteta za postupak veća od koristi javnosti koja proizlazi iz dostupnosti traženih podataka.<sup>65</sup>

O žalbi protiv odluka nadležnih tijela, odnosno policije i državnog odvjetništva kada je riječ o informacijama iz kaznenog postupka, odlučuje povjerenik za informiranje. Prema njegovu stajalištu, zakonodavac je upotrebom izraza „kazneni progon“ otvorio mogućnost da se svi podaci iz svih faza kaznenog progona štite na temelju čl. 6. st. 1. t. 6. Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja. Drugim riječima, svi podaci iz kaznenog postupka, uključujući i one iz prethodnog postupka, među koje spada i kaznena prijava, mogu se učiniti dostupnima javnosti ako nadležno tijelo utvrdi da se time neće ugroziti probici kaznenog progona.<sup>66</sup> Pojedini autori kritički upozoravaju da važeći režim pristupa informacijama od javnog značaja može biti potencijalno neustavan, jer nedovoljno uzima u obzir pravo pojedinca na dostojanstvo, ugled i privatnost u fazi prethodnog kaznenog postupka.<sup>67</sup>

### 4.3. Njemačka

Načelo javnosti u njemačkom pravnom sustavu propisano je u § 169 st. 1. Zakona o ustrojstvu sudova (*Gerichtsverfassungsgesetz*, u daljnjem tekstu: GVG) i odnosi se isključivo na fazu glavne rasprave. Iz toga slijedi da prethodne faze kaznenog postupka nisu javne. Međutim, iz činjenice da prethodni postupak nije javan ne proizlazi da bi on, niti saznanja stečena u njemu, morali biti tajni pred javnošću.<sup>68</sup>

65 Miha Šepec, „Dopustnost medijskega poročanja v predkazenskem in predhodnem kazenskem postopku“, u: *Gospodarski subjekti na trgu in evropske dimenzije 2018*, ur. Vesna Rijavec (Maribor: Univerzitetna založba Univerze v Mariboru, 2019.), 187.

66 Povjerenik za informiranje, odluka br. 090-232/2016 od 6. travnja 2017.

67 Šepec, „Dopustnost medijskega poročanja“, 188-194.

68 Karsten Altenhain, „Öffentlichkeit im Strafverfahren“, *Neue Juristische Wochenschrift – Beilage* 69, br. 2 (2016): rubni br. 37.

Kaznenoproceno pravo ne sadrži opće pravilo o tome smije li i u kojoj mjeri javnost biti informirana o postupku prije početka glavne rasprave, dok je pravo medija na informaciju uređeno pokrajinskim zakonima o medijima.<sup>69</sup> Tijela kaznenog progona i sudovi dužni su medijima davati informacije koje služe ispunjenju njihove javne zadaće, ali se informacija ne smije dati ako bi time bila ugrožena provedba određene radnje (npr. predstojeće pretrage), ako bi bila prekršena obveza čuvanja tajne ili ako bi se time povrijedio „zaštite vrijedan privatni interes“. Prema prevladavajućem stajalištu, u tom se slučaju procjenjuje učinak izvještavanja na pogođenu osobu (npr. osumnjičenika) i uspoređuje s posljedicama uskraćivanja informacije za medije i javnost. Tijelo kaznenog progona mora ispitati jesu li posljedice otkrivanja informacije za pogođenu osobu razmjerne cilju zbog kojeg se informacija daje, a to je transparentnost rada samog tijela.<sup>70</sup>

Temeljno kazneno djelo kojim se u njemačkom kaznenopravnom sustavu inkriminira neovlašteno otkrivanje podataka iz kaznenog postupka propisano je u § 353d Kaznenog zakona (StGB) kao „zabranjena priopćavanja o sudskim raspravama“ (njem. *Verbotene Mitteilungen über Gerichtsverhandlungen*). Odredba § 353d StGB-a objedinjuje tri zasebna kaznena djela u jednoj zakonskoj normi.

Prema § 353d t. 1. StGB-a inkriminira se javna objava informacija o sudskoj raspravi s koje je javnost isključena ili o službenom dokumentu koji se odnosi na predmet postupka. Objektivni element ovog kaznenog djela zahtijeva postojanje zakonske zabrane izvještavanja sadržane u § 174 st. 2. GVG-a, koja se odnosi na isključenje javnosti zbog ugrožavanja državne sigurnosti. Dakle, uvjeti za kazneno djelo prema § 353d t. 1. StGB-a moraju se tumačiti zajedno s § 174 st. 2. GVG-a, što znači da njegovi mogući počinitelji mogu biti samo osobe koje rade u medijima navedenima u § 174 st. 2. GVG-a.<sup>71</sup>

Kazneno djelo iz § 353d t. 2. StGB-a čini onaj tko protivno obvezi čuvanja tajne koju mu je sud nametnuo na temelju zakona neovlašteno otkrije činjenice za koje je saznao na nejavnoj sudskoj raspravi ili iz službenog dokumenta u predmeta. Zakonska osnova za nametanje obveze šutnje od suda sadržana je u § 174 st. 3. GVG-a.<sup>72</sup>

Prema § 353d t. 3. StGB-a, kazneno odgovara onaj tko optužnicu ili druge službene dokumente kaznenog, prekršajnog ili stegovnog postupka u izvornom tekstu, u cijelosti ili u bitnim dijelovima, priopći javnosti prije nego što su raspravljani na javnoj raspravi ili prije okončanja postupka. Ovim su djelom obuhvaćeni dokumenti iz cijelog kaznenog postupka, dakle i iz istražnog postupka.<sup>73</sup> Da bi se ostvarila obilježja tog kaznenog djela, optužnica ili drugi službeni dokument moraju biti doslovno priopćeni javnosti. Drugim riječima, smisleno (parafrazirano) reproduciranje sadržaja dokumenta ne potpada pod obilježje djela.<sup>74</sup> Za ocjenu

69 Altenhain, „Öffentlichkeit im Strafverfahren“, rubni br. 37.

70 Altenhain, „Öffentlichkeit im Strafverfahren“, rubni br. 38.

71 Jens Puschke, „§ 353d“, u: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, ur. Volker Erb i Jürgen Schäfer (München: Beck, 2022.), rubni br. 12.

72 Puschke, „§ 353d“, rubni br. 39.

73 Puschke, „§ 353d“, rubni br. 63.

74 Deutscher Bundestag, *Wissenschaftliche Dienste, Verbotene Mitteilungen über*

je li priopćen bitan dio službenog dokumenta nije relevantan opseg izvotka, već je presudan njegov supstancijalni sadržaj, tako da i objava kratkih izvadaka ili čak jedne rečenice može ostvariti obilježja djela.<sup>75</sup>

Odredba § 353d t. 3. StGB-a bila je, u kontekstu njezine ustavnosti, predmet razmatranja i njemačkog Saveznog ustavnog suda, koji je potvrdio da je ograničenje iz § 353d t. 3. StGB-a ustavno upravo zato što sankcionira isključivo doslovno (njem. *im Wortlaut*) priopćavanje službenih dokumenata, dok parafrazirano izvještavanje ostaje dopušteno, pa je time zadiranje u slobodu medija iz čl. 5. Temelnog zakona usko i predvidivo.<sup>76</sup> Prema prevladavajućem stajalištu, § 353d t. 3. StGB-a služi dvjema različitim zaštitnim svrhama: s jedne strane, zaštititi nepristranosti sudionika u postupku, osobito sudaca porotnika i svjedoka, a s druge strane, zaštititi osobe na koju se postupak odnosi od toga da bude „izložena javnom sramoćenju“ objavom službenih spisa prije sudske provjere. Zbog tog dvostrukog cilja zaštite djelo može počiniti i sama osoba na koju se postupak odnosi.<sup>77</sup> Odredbom § 353d t. 3. StGB-a obuhvaća se sve sudionike postupka, uključujući državno odvjetništvo i privatnog tužitelja. Priznavanje jednostranog prava okrivljenika na objavljivanje potisnulo bi utvrđivanje materijalne istine kao temeljno načela kaznenog postupka u korist izvanprocesne rasprave.<sup>78</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Reformom ZKP-a iz 2013. uspostavljen je uravnotežen trodijelni model javnosti, prema kojem su izvidi tajni, istraga nejavna, a rasprava javna. Takvo je rješenje, uz isključenje opće javnosti tijekom istrage, ali bez opće obveze tajnosti za sudionike ako tajnost nije posebno određena, bilo u suglasju s praksom ESLJP-a, koja dopušta ciljanu tajnost radi zaštite integriteta postupka i prava okrivljenika, ali odbacuje opće i apsolutne zabrane informiranja te zahtijeva određenu razinu transparentnosti kao element učinkovite istrage. Recentne izmjene KZ-a i ZKP-a iz 2024. bitno su promijenile praktične okvire tog modela. Uvođenjem kaznenog djela neovlaštenog otkrivanja sadržaja izvidne ili dokazne radnje tijekom nejavnog prethodnog postupka (čl. 307.a KZ-a), kao i uvođenjem obveznih upozorenja sudionicima dokaznih radnji u ZKP-u, „nejavnost“ istrage funkcionalno se približila „tajnosti“.

Komparativna rješenja potvrđuju da nejavnost ne podrazumijeva ujedno i tajnost. Austrijski model izrijeком određuje da je provođenje radnji u istražnom postupku nejavno za opću javnost, ali § 54 StPO-a ovlašćuje okrivljenika i njegova

---

*Gerichtsverhandlungen (§ 353d StGB): Voraussetzungen für eine Strafbarkeit wegen des öffentlichen Mitteilens von amtlichen Dokumenten eines Strafverfahrens (§ 353d Nr. 3 StGB), Sachstand, WD 7-3000-097/21, 21. rujna 2021., 6-7, pristup 17. kolovoza 2025., <https://www.bundestag.de/resource/blob/866130/87960b9e422915a136ef923758ee4ad2/WD-7-097-21-pdf.pdf>.*

75 Deutscher Bundestag, *Verbotene Mitteilungen*, 5.

76 BVerfG, 1 BvL 15/84, odluka od 3. prosinca 1985.; BVerfG, 2 BvR 429/12, odluka od 27. lipnja 2014.

77 Deutscher Bundestag, *Verbotene Mitteilungen*, 4.

78 BVerfG, 2 BvR 429/12, odluka od 27. lipnja 2014.

branitelja da, u interesu obrane ili drugih pretežitih interesa, koriste informacije do kojih su došli na nejavnim ročištima, pri nejavnom izvođenju dokaza ili uvidom u spis. Ograničenje takvog izvještavanja postoji kada bi se povrijedio zaštićeni interes trećih osoba. Čak i kada do povrede dođe, posljedice su najčešće građanskopravne, dok je kaznena odgovornost vezana uz otkrivanje sadržaja rasprave s isključenom javnošću ili uz radnje za koje je izrijekom ustanovljena obveza čuvanja tajne. Slovenski okvir polazi od isključenja opće javnosti u prethodnom postupku, no kaznenopravna zaštita postupovne tajnosti putem kaznenog djela povrede tajnosti postupka (čl. 287. KZ-a) aktivira se tek kada je tajnost određena zakonom ili odlukom nadležnog tijela ili suda. Njemačko rješenje, premda se naizgled čini najrestriktivnijim, u § 353d t. 3. StGB-a inkriminira doslovnu (njem. *im Wortlaut*) objavu optužnice ili drugih službenih dokumenta, uključujući i onih iz faze istrage, ali ne i parafrazirano izvještavanje o njihovu sadržaju. Dakle, kažnjiva je isključivo objava takvih dokumenata u njihovu izvornom tekstu.

Iz komparativne perspektive, austrijski i slovenski modeli kaznenopravnu zaštitu vežu prvenstveno uz izričito određenu tajnost, dok njemačko rješenje sankcionira doslovnu objavu službenih dokumenta prije nego što su raspravljani pred sudom ili prije okončanja postupka, a parafrazirano izvještavanje ostavlja dopuštenim. Hrvatsko uređenje, nasuprot tomu, nakon izmjena iz 2024. kaznenopravne učinke veže uz nejavni prethodni postupak. Iako čl. 307.a KZa propisuje zaštitu žrtve kaznenog djela, interes obrane u kaznenom postupku ili drugi pretežiti javni interes kao razloge isključenja protupravnosti, čime se doseg inkriminacije djelomično ublažava, rješenje je i dalje restriktivnije od prikazanih komparativnih modela. *De lege ferenda*, ako je zakonodavac stajališta da nije potrebno preispitivati potrebu i doseg same inkriminacije, tada bi – radi očuvanja ravnoteže između integriteta postupka i transparentnosti koju zahtijevaju konvencijski standardi i legitimni javni nadzor – zasigurno trebao precizno normativno definirati pojam „nejavnost“. Najnovijom inkriminacijom dosadašnje shvaćanje koncepta nejavnosti istrage funkcionalno je izmijenjeno. Nejavnost se približava tajnosti, a razlika između ta dva režima postaje sve nejasnija.

#### LITERATURA

##### *Knjige i članci:*

1. Altenhain, Karsten. „Öffentlichkeit im Strafverfahren“. *Neue Juristische Wochenschrift – Beilage* 69, br. 2 (2016): rubni br. 37-41.
2. Batičić Kos, Vesna. *Positivne obveze prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Zagreb: Narodne novine, 2012.
3. Birklbauer, Alois. „§ 12“. U: *Linzer Kommentar zur Strafprozessordnung*, ur. Alois Birklbauer et al. Beč: Verlag Österreich, 2020.
4. Birklbauer, Alois i Norbert Wess. „Öffentlichkeit im Strafprozess“. *Journal für Rechtspolitik* 29, br. 4 (2021): 275-286.
5. Burić, Zoran i Elizabeta Ivičević Karas. „Nejavnost istrage, prava okrivljenika i sloboda medija“. *Informator*, br. 6775 (2023): 1-4.
6. Carić, Marina. „Istraživanje – zakonodavni okvir i praktična primjena“. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 25, br. 2 (2018): 513-546.

7. Đurđević, Zlata. „Osvrt na rezultate rada radne skupine Ministarstva pravosuđa za usklađivanje Zakona o kaznenom postupku s Ustavom Republike Hrvatske“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 20, br. 1 (2013): 3-99.
8. Đurđević, Zlata. „Pravo na učinkovitu istragu u kaznenim predmetima: analiza hrvatske prakse i prava“. U: *Profili hrvatskog kaznenog zakonodavstva*, ur. Davor Krapac, 105-149. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2014.
9. Đurđević, Zlata. „Sudska kontrola državnoodvjetničkog kaznenog progona i istrage: poredbenopravni i ustavni aspekt“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 17, br. 1 (2010): 7-24.
10. Đurđević, Zlata. „Suvremeni razvoj hrvatskog kaznenog procesnog prava s posebnim osvrtom na novelu ZKP iz 2011.“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 18, br. 2 (2011): 311-357.
11. Erb, Volker i Jürgen Schäfer, ur. *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*. München: Beck, 2022.
12. Erbežnik, Anže i Zlatan Dežman. *Uvod v kazensko procesno pravo Republike Slovenije in Evropske unije*. Ljubljana: GV Založba, 2022.
13. Gluščić, Stjepan. „Izvidi kaznenih djela prema Noveli Zakona o kaznenom postupku“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 20, br. 2 (2013): 613-630.
14. Krapac, Davor, Zlata Đurđević, Elizabeta Ivičević Karas, Marin Bonačić i Zoran Burić. *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*. Zagreb: Narodne novine, 2020.
15. Maršavelski, Aleksandar i Bruno Moslavac. „Osvrt na Prijedlog Osme novele Kaznenog zakona“. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 30, br. 2 (2023): 305-337.
16. McAllister, Vanessa i Norbert Wess. „§ 54“. U: *Linzer Kommentar zur Strafprozessordnung*, ur. Alois Birklbauer et al. Beč: Verlag Österreich, 2020.
17. Pajčić, Matko. „Istraga prema Noveli Zakona o kaznenom postupku“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 20, br. 2 (2013): 631-661.
18. Pavišić, Berislav. „Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 15, br. 2 (2008): 489-602.
19. Puschke, Jens. „§ 353d“. U: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, ur. Volker Erb i Jürgen Schäfer. München: Beck, 2022.
20. Šepec, Miha. „Dopustnost medijskega poročanja v predkazenskem in predhodnem kazenskem postopku“. U: *Gospodarski subjekti na trgu in evropske dimenzije 2018*, ur. Vesna Rijavec, 167-197. Maribor: Univerzitetna založba Univerze v Mariboru, 2019.
21. Šugman Stubbs, Katja, Primož Gorkič i Zvonko Fišer. *Temelji kazenskega procesnega prava*. Ljubljana: GV Založba, 2020.
22. Vasiljević, Tihomir. *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*. Beograd: Savremena administracija, 1981.

*Pravni propisi:*

1. Direktiva 2016/343 Europskog parlamenta i Vijeća o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku, SL L 65/1, 11.3.2016.
2. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23., 36/24.
3. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13, 14, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
4. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/93.
5. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202/389, 7.6.2016.
6. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.

7. Vlada RH, Nacrt konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku od studenoga 2013.
8. Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku od studenoga 2012.
9. Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku od veljače 2024.
10. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 126/19., 80/22., 36/24., 72/25.

*Sudska praksa:*

1. BVerfG, 1 BvL 15/84 od 3. prosinca 1985.
2. BVerfG, 2 BvR 429/12, odluka od 27. lipnja 2014.
3. ESLJP, *Allenet de Ribemont protiv Francuske*, br. zahtjeva 15175/89, presuda od 10. veljače 1995.
4. ESLJP, *Bédat protiv Švicarske*, br. zahtjeva 56925/08, presuda od 29. ožujka 2016.
5. ESLJP, *Brisic protiv Rumunjske*, br. zahtjeva 26238/10, presuda od 11. prosinca 2018.
6. ESLJP, *Butkevičius protiv Litve*, br. zahtjeva 48297/99, presuda od 26. ožujka 2002.
7. ESLJP, *Du Roy i Malaurie protiv Francuske*, br. zahtjeva 34000/96, presuda od 3. listopada 2000.
8. ESLJP, *Dupuis i drugi protiv Francuske*, br. zahtjeva 1914/02, presuda od 7. srpnja 2007.
9. ESLJP, *Gutsanovi protiv Bugarske*, br. zahtjeva 34529/10, presuda od 15. listopada 2013.
10. ESLJP, *Korban protiv Ukrajine*, br. zahtjeva 26744/16, presuda od 4. srpnja 2019.
11. ESLJP, *Nachova i drugi protiv Bugarske*, br. zahtjeva 43577/98, presuda od 26. veljače 2004.
12. ESLJP, *News Verlags GmbH & Co.KG protiv Austrije*, br. zahtjeva 31457/96, presuda od 11. siječnja 2000.
13. ESLJP, *Peša protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 40523/08, presuda od 8. travnja 2010.
14. ESLJP, *Riepan protiv Austrije*, br. zahtjeva 35115/97, presuda od 14. studenoga 2000.
15. ESLJP, *The Observer i Guardian Newspapers Ltd. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. zahtjeva 13585/88, presuda od 26. studenoga 1991.
16. ESLJP, *Worm protiv Austrije*, br. zahtjeva 22714/93, presuda od 29. kolovoza 1997.
17. *Povjerenik za informiranje*, odluka br. 090-232/2016 od 6. travnja 2017.
18. USRH, br. U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011 od 19. srpnja 2012.

*Mrežne stranice:*

1. Deisinger, Mitja. *Kazenski zakonik - posebni del z e-komentarjem KZ-1*. Pristup 17. kolovoza 2025. <https://www.tax-fin-lex.si/>
2. Deutscher Bundestag. *Wissenschaftliche Dienste, Verbotene Mitteilungen über Gerichtsverhandlungen (§ 353d StGB): Voraussetzungen für eine Strafbarkeit wegen des öffentlichen Mitteilens von amtlichen Dokumenten eines Strafverfahrens (§ 353d Nr. 3 StGB), Sachstand, WD 7–3000–097/21*. 21. rujna 2021. Pristup 17. kolovoza 2025. <https://www.bundestag.de/resource/blob/866130/87960b9e422915a136ef923758ee4ad2/WD-7-097-21-pdf.pdf>
3. *Explanatory Memorandum to Recommendation Rec(2003)13 of the Committee of Ministers to Member States on the Provision of Information through the Media in Relation to Criminal Proceedings*. Pristup 17. kolovoza 2025. <https://search.coe.int/cm?i=09000016805df617>
4. *Naputak Saveznog ministarstva pravosuđa od 23. prosinca 2024. o uspostavi i načinu rada medijskih službi za odnose s medijima i javnošću državnih odvjetništava i sudova (Medienerlass)*. Pristup 17. kolovoza 2025. <https://www.justiz.gv.at/file/2c9484853f31eab6013f32af1be508a5.de.0/Medienerlass%202024.pdf?forcedownload=true>

Iva Parenta\*

Summary

## SECRECY AND NON-PUBLICITY IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS IN CROATIAN AND COMPARATIVE LAW

This paper examines the distinction between non-publicity and secrecy in pre-trial proceedings and the effects of the 2024 amendments to criminal legislation on the previously accepted understanding of these notions, in particular the concept of “non-publicity.” The first part outlines the normative framework of the principle of publicity in Croatian criminal procedure, along with the case law of the European Court of Human Rights developed under Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (freedom of expression) and Article 6(2) (presumption of innocence). The second part traces the Croatian normative development of the regimes of secrecy and non-publicity in the relevant segments of pre-trial proceedings, from the initial text of the Criminal Procedure Act 2008, through the 2013 reform, to the recent amendments adopted in 2024. The following section provides a comparative analysis of the approaches taken in Austria, Slovenia, and Germany. The final part offers concluding remarks accompanied by *de lege ferenda* proposals.

**Keywords:** *principle of publicity; secrecy; non-publicity; pre-trial proceedings.*

---

\* Iva Parenta, Ph.D., Assistant Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; iparenta@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5599-205X>.  
This work has been supported by the University of Rijeka project [uniri-iskusni-drustv-23-232].

