

UDK 340.13:004.738.5
Pregledni rad
DOI: 10.46917/st.14.1.6
Primljeno 15. svibnja 2023.

Mediji u ulozi savjetovanja s javnošću prilikom donošenja propisa

IRENA KLEPAC MUSTAČ
Alma Mater Europaea, Maribor

SAŽETAK

Mišljenja onih skupina na koje utječu zakonski propisi, igraju ključnu ulogu u tzv. „pametnom zakonodavstvu“. Kako bi budući propis odgovarao onima na koje se odnosi, potrebno je ostvariti što kvalitetniju komunikaciju između dionika procesa. Ovaj pregledni rad ima za cilj pružiti pregled relevantnih i adekvatnih znanstvenih spoznaja i radova za suvremenu praksu objavljenih u razdoblju od 2018. do 2023. godine u renomiranim znanstvenim časopisima, odnosno bazama podataka, ne isključujući u potpunosti teorijske osnove nastale prije tog razdoblja te objasniti ulogu medija u postupku savjetovanja s javnošću, koristeći se metodama polu-sistematskog pregleda literature te Frederiksen/Phelps pristupom. Navedene spoznaje važne su u smislu dopune postojeće znanstvene literature te formiranja budućih smjernica radi razvoja modela putem kojeg će se izabrati medij koji će imati najznačajniju ulogu za kvalitetu postupka savjetovanja. U daljnjim istraživanjima potrebno je provesti detaljne analize odnosa navedenih čimbenika.

Ključne riječi: mediji, e-savjetovanje, pametno zakonodavstvo, javnost, online savjetovanje

1. Uvod

Riječ *medij* latinskoga je podrijetla (*lat.* medius – srednji, u sredini). Medije možemo definirati kao sredstva društvenog priopćavanja ili način javnog informiranja najširih slojeva stanovništva. U Republici Hrvatskoj pojam „medij“ određuje Zakon o medijima, kao novine i drugi tisak, radijske i televizijske programe, programe novinskih agencija, elektroničke publikacije, teletekst i ostale oblike dnevnog ili periodičnog objavljivanja urednički oblikovanih programskih sadržaja prijenosom zapisa, glasa, zvuka ili slike. Posebnu društveno važnu ulogu mediji preuzimaju u kontekstu sudjelovanja građana u procesu donošenja političkih odluka odnosno propisa. Počevši od petog stoljeća pr. n. e. u institucijama Atene postojale su mogućnosti, odnosno prava da građani sudjeluju i doprinose zajednici i administraciji putem demokratskog suodlučivanja, a u Sjedinjenim Američkim Državama evolucija sudjelovanja javnosti započela je ranih 1960-ih godina zbog potražnje za sudjelovanjem javnosti koja je bila sve veća (Khadzali i Zan, 2018). Prije razvoja informatičko-komunikacijskih tehnologija sudjelovanje javnosti odvijalo se na tada uobičajene načine koji su imali značajna ograničenja. Kao uobičajen način savjetovanja provodili su se javni skupovi u prostorima gradskih vijećnica na kojima se poticala rasprava ili fokus grupe, ankete i intervjui. Porastom broja stanovništva u državama i gradovima postalo je gotovo nemoguće prenijeti informacije široj populaciji na ustaljen i tradicionalan način. Usporedno, razvijala se informatičko-komunikacijska tehnologija te su otkriveni brojni *online* alati pomoću kojih se može ostvariti širi utjecaj na javnost. Digitalizacija je kreirala novi put interakcije i međusobne ovisnosti građana s jedne strane i tehnologije i organizacija s druge strane, kao i između tehnologija i organizacija (Barbosa i Saisse, 2019). Definicija „e-participacija“ koja odgovara pojmu „e-sudjelovanje“ stvorena je još 2008. godine kao „tehnološki posredovana interakcija između sfere civilnog društva i formalne političke sfere ili sfere uprave koja ima za svrhu povećati sudjelovanje građana u procesu javnog odlučivanja“ (Saebo, Rose i Flak, 2008, 400-428).

Prema zaključcima istraživanja iz 2020. godine (Varumo, Paloniemi i Kelemen, 2020) glavna je slabost *online* alata u javnom savjetovanju ta da javnost još uvijek osjeća nelagodu pri izražavanju mišljenja ili postavljanju pitanja. Navedene informacije dovele su do zaključka da je potrebno dizajnirati alate za komunikaciju koji doprinose tome da se ciljana javnost osjeća ugodno i pritom promiče dijalog između javnosti sintetizirajući *online* i *offline* rasprave.

Nadalje, postavilo se pitanje kako spriječiti dezinformiranje građana. Europska komisija donijela je *Kodeks* koji ima za cilj promicati raznolikost i vjerodostojnost informacija, kao i učiniti transparentnim porijeklo informacija. Usprkos namjerama izraženim u smjernicama, praksa se pokazala manjkavom zbog nedostatak povratnih informacija s društvenih mreža i internetskih portala u vidu izvješća o pridržavanju navedenih smjernica u opsegu i provedbi. Stoga je Europska komisija 2021. godine donijela nove „Smjernice za jačanje Kodeksa prakse o dezinformacijama“ (EC, 2021).

Nakon pojave elektroničkih medija postavilo se pitanje o utvrđivanju čimbenika koji utječu na uspješnost savjetovanja javnosti. Nakon provedenog istraživanja (Mohamad, Shahizan, i Mohamad, 2011) zaključeno je da su potrebna tri ključna čimbenika kako bi se dosegao željeni stupanj kvalitete e-savjetovanja, a to su građani, postupak, i tehnologija. Aktivna uloga građana neposredno ovisi o inicijativi vlasti koju provodi putem politike načina savjetovanja. Dosadašnji korpus literature upućuje na nastojanja europskih država da kao primarni izbor u izboru medija putem kojeg se provodi savjetovanje izaberu *online* način savjetovanja.

Online načinom poslovanja zasigurno se može doseći šira javnost glede postupka savjetovanja u odnosu na dosadašnji tradicionalan *offline* način poslovanja (skupovi ciljane javnosti, ankete, intervjui). Uz to, *online* način poslovanja posjeduje izrazit potencijal za postizanje utjecaja koji bi

zadovoljio načela i ciljeve koje je postavila Europska komisija, međutim još se uvijek nedovoljno raspravlja o čimbenicima koji neposredno utječu na odluku o najboljem izboru medija u svakoj državi jer je kvaliteta izbora medija u izravnoj vezi s pozitivnim i negativnim čimbenicima koji su na različite načine prisutni u svakoj državi koja provodi savjetovanje.

Stoga je cilj ovog rada formiranje znanstvenih spoznaja koje će objasniti ulogu medija u postupku savjetovanja javnosti te prednosti i nedostatke korištenja određenih medija, pritom uzevši u obzir pozitivne i negativne čimbenike, kao i uvjete koji utječu na kvalitetu komunikacije. U konačnici, cilj je odgovoriti na istraživačko pitanje: koji su pozitivni i negativni čimbenici te uvjeti koji utječu na kvalitetu komunikacije između ciljane javnosti i predlagatelja zakonskih propisa te koja je uloga medija u odnosu na navedene čimbenike.

Nakon uvoda slijedi metodologija rada te pregled literature s obzirom na ulogu medija u postupku savjetovanja s javnošću prilikom donošenja propisa, koji sadrži sažetu analizu odabranih znanstvenih radova u odnosu na postavljena istraživačka pitanja. U dijelu sinteze i diskusije obuhvaćena su saznanja iz provedenih istraživanja, uz kritički osvrt i preporuke za daljnja istraživanja.

2. Metodologija rada

Radi ostvarivanja ciljeva ovoga rada korištena je metodologija polusistematskog pregleda literature (Snyder, 2019) kojom se provodi analiza, sinteza i kritički osvrt u odnosu na saznanja, radi ostvarenja znanstvenih spoznaja o predmetu istraživanja.

Primijenjen je pristup autora Frederiksen i Phelps (Frederiksen, L. i Phelps, S., 2020), koji navodi da svako pregledavanje literature traži posezanje za drugim, tzv. sekundarnim izvorima, koji tumače teorijske i metodološke okvire predmeta istraživanja, istraživački problem te nužnost njegova razjašnjavanja, kao i ključna saznanja primarnih izvora.

Analizi sadržaja prethodio je pregled literature na hrvatskom i engleskom jeziku u sljedećim bazama podataka: *Scopus of Elsevier*, *Web of Science*, *Science Direct*, *Hrčak*, *Hrvatska nacionalna i sveučilišna biblioteka* u kojoj je provedeno tematsko istraživanje. Pretraga je obavljena prema ključnim riječima: mediji, e-savjetovanje, pametno zakonodavstvo, javnost, *online* savjetovanje, načela savjetovanja s javnošću, smjernice za savjetovanje s javnošću, *e-consultation*, *public consultation*, *e-participation*, *e-government*, *digital transformation*, *digital participation*, *e-governance*, *e-deliberation*, *e-collecting*, *online engagement*, *citizen engagement*, *technological frames*, *digital tools*, *stakeholder participation*, *stakeholders engagement*, *citizens participation*, Eurostat (EU, 2023), *European commission*, a kombinacije riječi bile su povezane s Booleovim operatorima (AND,+,OR) na hrvatskom i na engleskom jeziku, prema naslovu, sažetku i ciljevima rada. Kao vremenski okvir odabrane literature korišteno je razdoblje od 2018. do 2023. godine te je prema rezultatima istraživanja obuhvaćena sva dostupna literatura relevantna za odgovore na istraživačka pitanja u postavljenom vremenskom okviru.

Istraživanje je provedeno u četiri kruga. U prvom krugu identificirano je 52 rada, od kojih je 16 odbačeno s obrazloženjem da nisu zadovoljili vremenski postavljen okvir istraživanja i/ili su se radovi ponavljali. U drugom krugu pregledom sažetaka pronađene literature odbačeno je devet jer sadržajno nisu odgovarali na istraživačka pitanja. U trećem krugu preostala je relevantna literatura, odnosno primarna literatura koja je preuzeta te je proučavanjem sadržaja pronađen daljnji, odnosno sekundarni sadržaj relevantan za istraživačka pitanja.

Sažetak odabranih radova u tekstu predstavljen je u skladu s izučnim spoznajama koje odgovaraju na istraživačko pitanje o pozitivnim i negativnim čimbenicima i uvjetima koji utječu na kvalitetu komunikacije između ciljane javnosti i predlagatelja zakonskih propisa te koja je uloga medija u odnosu na navedene čimbenike.

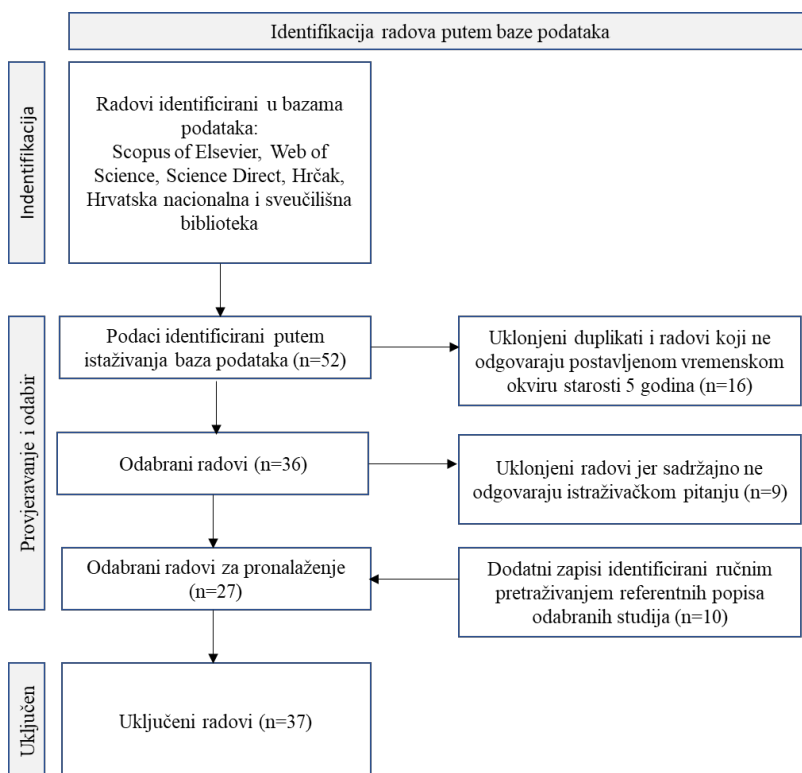
Tim su kategorijama dodane i one s podacima o autorima, tehnikama prikupljanja podataka, lokalitetu, zemlji i resursima. Navedeni su kriteriji uključeni kako bi se utvrdio odnos pozitivnih i negativnih čimbenika prema odabiru medija te kako bi čitatelji razumjeli u kojem se geografskom prostoru prikupljaju podaci, s obzirom na to da objašnjavaju odnos ciljane skupine i predlagatelja zakona, kao i posljedično izbor medija.

Primjenom navedene metode uz 27 primarnih izvora dodano je još deset izvora. U konačnici je ukupno korišteno 37 izvora literature koji svi imaju važnost za nove znanstvene spoznaje.

Način i rezultati istraživanja radi pronalaženja literature koja je predmet ovoga rada, prikazana je prema metodologiji PRISMA na Slici br. 1.

Sljedeće poglavlje, pod nazivom *Pregled literature, rezultati, sinteza i diskusija*, daje pregled čimbenika koji utječu na izbor medija u postupku savjetovanja, objašnjava kako se radi sinteza, kritički se obrađuju saznanja koja su prezentirana u tablici te se formiraju nove znanstvene spoznaje u skladu s istraživačkim pitanjima.

Slika 1. Način i rezultati pregleda literature



3. Pregled literature, rezultati, sinteza i diskusija

3.1. Definicija, smjernice, teorije i načela savjetovanja i participacije

U literaturi se na različite načine definira savjetovanje s javnošću prilikom donošenja propisa, a različitost definicija prati i pojam medija koji se koriste kao alat u navedenom savjetovanju. Prema Alemannu (2019), e-konzultacije (sudjelovanje) su način podrške participativnoj demokraciji, a elektroničko sudjelovanje ovisi izravno o razvoju informatičko-komunikacijskih tehnologija, rastu e-demokracije i rastu e-uprave (Shkarlet, Olychenko, Dubyna, Ditkovska i Zhovtok, 2020). Kada je riječ o načinu upotrebe informatičko-komunikacijske tehnologije, još 2004. godine razvijena je teorija o tri nivoa sudjelovanja ili participacije (Macintosh, 2004). Prvi nivo je e-omogućavanje, što predstavlja uporabu tehnologije radi omogućavanja sudjelovanja tako da se oni dionici savjetovanja koji ne koriste internet podupiru i da im se pruže informacije na razumljiv i jednostavan način kako bi građani različitih tehnoloških vještina mogli sudjelovati u postupku savjetovanja. Drugi nivo je e-angažiranje, odnosno korištenje tehnologija za širok pristup građanima kako bi informacija i angažman građana postigao što veći učinak. Treći nivo je e-osnaživanje, odnosno omogućavanje građanima da kroz proces savjetovanja ostvare moć i utjecaj na proces stvaranja politike. Vijeće Europe donijelo je 2017. godine „Smjernice za sudjelovanje građana u procesu donošenja političkih odluka“ kojima je utvrđena potreba da se sve informacije moraju prezentirati jasno, pristupačno i razumljivo, bez administrativnih prepreka i jezičnih barijera, besplatno i sukladno načelu otvorenosti, i to pružanjem informacija putem *offline* i *online* načina informiranja na svim razinama odlučivanja. U navedenim smjernicama dana je preporuka da se mišljenja trebaju prikupljati i putem nevladinih organizacija i pojedinaca, uz korištenje alata kao što su fokus grupe, ankete, digitalni alati, javna saslušanja te prezentiranje povratnih informacije nakon saslušanja u samom ishodu savjetovanja i objašnjenje razloga za sadržaj odluke. Dijalog koji je pritom potrebno ostvariti mora biti strukturiran, dugoročan proces usmjeren na rezultate i utemeljen na zajedničkom interesu u razmjeni mišljenja između javnih tijela, pojedinaca, nevladinih organizacija i civilnog društva općenito. Mogu se uspostaviti različite platforme kao trajni prostor za dijalog i sudjelovanje, platforme koje mogu uključivati redovite javne rasprave, javne tribine, savjetodavne odbore ili slične strukture. Posljednji element u kreiranju razvoja e-konzultacija je aktivno sudjelovanje građana putem radnih skupina. Prema istraživanjima provedenim 2022. godine utvrđeno je da će, promatrajući srednjoročno i dugoročno, administracije europskih država koje ulažu u informatičko-komunikacijsku tehnologiju imati rastući indeks e-sudjelovanja (Androniceanu i Georgescu, 2022). Promatrajući učinkovitost savjetovanja s obzirom na vrstu medija te uzimajući u obzir primjer savjetovanja koje provodi Europska komisija, prema provedenom istraživanju iz 2020. godine, najveću frekvenciju savjetovanja ostvario je kombinirani (hibridni) pristup savjetovanja koji uključuje otvorene konzultacije, savjetovanje, saslušanja, radne grupe i stručne skupine eksperata (Fraussen, Albareda i Braun, 2020).

Analiza istraživanja Papaevangeloua studije slučaja u 2022. godini zaključila je da su *online* platforme društvenih mreža i portala pokazale neaktivnost u uklanjanju dezinformacija, posebice u vrijeme pandemije COVID-19. Sami su građani pokazali zabrinutost u vezi s manipuliranjem informacijama koje se mogu dovesti u izravnu vezu s prijetnjama demokraciji. Navedeno je rezultiralo nepovjerenjem građana prema dionicima upravljanja jer su oni donositelji odluka. Nadalje, građani su naglasili važnost medijske pismenosti i obrazovanja jer je to faktor koji bolje utječe na štetu koju neistiniti sadržaj može počinuti. Građani smatraju da stroga pravila iznošenja informacija mogu imati za posljedicu gušenje slobode izražavanja. Studija slučaja pokazala je da ne postoji homogenost u načinu razmišljanja građana kao ispitanika te da su građani koji dolaze iz onih zemalja u kojima su imali loše iskustvo s dezinformacijama (građani bivšeg „Istočnog bloka“) jer takve dezinformacije podupire

država, bili puno glasnjiji u pogledu opasnosti od takvih dezinformacija. Posljedično, to je izazvalo kritiku prema EU-u u smislu nedovoljno odlučnog djelovanja protiv takvih dezinformacija. Nadalje, iz istraživanja proizlazi da je kvalitativni aspekt povratnih informacija građana uvelike zanemaren. Naime, prema pokazateljima iz sažetih izvješća koje je izradilo Povjerenstvo komisije proizlazi da su zanemareni podaci o povratnim informacijama građana usprkos podacima iz kojih proizlazi da su građani dali najveći broj tih informacija. Zaključno, studija slučaja kritizira strategiju EU-a za unaprjeđenje participativnog upravljanja putem javnih konzultacija, i to zbog toga što ona zanemaruje kvalitativni doprinos građana, što kao posljedicu ima ugrožavanje istinitosti povratnih informacija (Papaevangelou i Charis, 2023).

Prema Ujedinjenim narodima sudjelovanje javnosti ključna je dimenzija upravljanja. Njezina je važnost istaknuta u broju pokazatelja i ciljeva održivog razvoja, uključujući Cilj 16.7, koji poziva na osiguranje „odgovarajuće, uključivo, participativno i reprezentativno odlučivanje na svim razinama“. Indeks e-sudjelovanja za 2022. godinu (EPI), koji svake godine objavljuju Ujedinjeni narodi i koji predstavlja jednu od komponenti e-uprave, procjenjuje *online* sudjelovanje po pojedinoj državi. Pritom se koristi ljestvica od tri točke, a to su (i) pružanje e-informacija (pri čemu vlada daje informacije građanima), (ii) e-savjetovanje (pri čemu se Vlada savjetuje o politici ili pružanju usluga u različitim fazama procesa i eventualno daje povratne informacije) i (iii) e-donošenje odluka (pri čemu vlada uključuje građane u donošenje odluka), što omogućuje kvalitetnu procjenu utemeljenu na dostupnosti i relevantnosti onih podataka koji su dostupni na vladinim web-stranicama (UN, 2022). Vladini portali i web-stranice razvrstani su u šest ključnih sektora: obrazovanje, zapošljavanje, okoliš, zdravlje, pravosuđe i socijalna zaštita. Metodologija indeksa e-sudjelovanja (EPI) poboljšana je kako bi se bolje procijenio angažman, uključujući procjenu: (i) vladinih portala i web-stranica za integraciju participativnog sudjelovanja, (ii) proračun ili slične mehanizme, (iii) dostupnost otvorenih državnih podataka.

Prema indeksu uspješnosti e-sudjelovanja na prvom je mjestu Japan, drugom Australija, trećem Estonija, četvrtom Singapur, petom Nizozemska, dok šesto mjesto dijele Finska, Novi Zeland i UK. U skladu s navedenim spoznajama (Naranjo-Zoltov, 2018) prema kojima su građani više voljni prihvatiti sudjelovanje u e-savjetovanju kada imaju percepciju da sudjelovanjem ostvaruju rezultate, potrebno je stvoriti uvjete kako bi se postigla visoka motiviranost građana za e-sudjelovanjem. Upravljanje *online* platformama za e-savjetovanje određuju formalna ili neformalna pravila s obzirom na širok krug dionika koji participiraju u samom procesu donošenja odluka unutar sustava platforme (Flew, Martin i Suzor, 2019). U istraživanju koje su 2020. godine proveli Stratu-Strelet, Gil-Gomez i Oltra-Badenes (Stratu-Strelet, Gil-Gomez i Oltra-Badenes, 2020) postavljena su sljedeća istraživačka pitanja: „Koji faktori utječu da građani i vlade diljem Europe koriste e-sudjelovanje te koji su najvjerojatniji načini da se implementira e-sudjelovanje u Europi kako bi se poboljšala uloga građana u javnoj upravi?“. U istraživanju su korištene tri grupe varijabli: (i) tehnološka infrastruktura države, korištenje informacijskih tehnologija države, (ii) korištenje informatičko-komunikacijskih tehnologija od strane građana pojedinca, vještine pojedinca, utjecaj informatičko-komunikacijskih tehnologija na pristup osnovnim uslugama, (iii) nivo demokracije u državi, legitimitet, djelotvornost vlade, glas i odgovornost. Rezultati istraživanja pokazali su da je varijabla koja se odnosi na državu i njezino korištenje informatičko-komunikacijskih tehnologija ključni element za e-sudjelovanje. Nadalje, istraživanje je pokazalo da su nezadovoljni građani više uključeni u e-sudjelovanje. Rezultati istraživanja pokazuju da visok nivo demokracije u državi nije u neposrednoj vezi s visokim stupnjem korištenja e-savjetovanja te da je viši stupanj e-savjetovanja u vezi s nižim stupnjem demokracije. Istraživanje je pokazalo i da je visok stupanj korištenja informatičko-komunikacijskih tehnologija države u neposrednoj vezi s većim korištenjem e-sudjelovanja.

3.2. E-savjetovanje u europskim državama

U državama Europske unije procjena najboljeg načina provođenja postupka e-savjetovanja prepuštena je svakoj članici, no postoje europske ili međunarodne smjernice. Smjernice ili preporuke koje je donijela Europska komisija (EK), Vijeće Europe (VE), Ujedinjeni narodi (UN), Bijela knjiga o europskom upravljanju iz 2001. godine (EK, 2001), Opća načela i minimalni standardi za konzultiranje zainteresirane javnosti iz 2002. godine EK (Europska komisija, 2002) i Mandelkernovo izvješće o boljoj regulaciji iz 2000. godine (European Commission, 2001) daju preporuke u smislu minimalnog vremenskog trajanja provođenja postupka savjetovanja te savjetuju uključivanje interneta kao alata za što kvalitetnije uključivanje javnosti u svrhu šire dostupnosti komentara. One, osim što vrednuju participaciju javnosti te otvorenost prema javnosti, ujedno sadrže i preporuke za uključivanje zainteresirane javnosti, naglašavajući pritom potrebu za transparentnošću uključivanja.

Randma Livv i Lember (Randma, Lember, 2022) analiziraju studije slučajeva koji se bave proučavanjem inicijativa e-sudjelovanja 15 europskih zemalja radi pružanja empirijskih odgovora na pitanja kao što su: kako se pokreću i institucionaliziraju inicijative za e-sudjelovanje, kako se organizira i upravlja inicijativama za e-sudjelovanje, koji su čimbenici na nacionalnoj, organizacijskoj i individualnoj razini osobito važni za objašnjavanje provedbe inicijativa e-sudjelovanja i koje se lekcije mogu naučiti za organiziranje i upravljanje inicijativama e-sudjelovanja koje utječu na *online* sudjelovanje građana u navedenim zemljama. Rezultati provedenog istraživanja pokazuju da su organizacijski dizajn, postojanje jasnog okvira vlasništva i odgovornosti za razvoj platforme e-sudjelovanja te podrška menadžmenta, povratne informacije i resursi, kao i uključivanje građana u kreiranje politika, izrazito bitni faktori inicijative za e-sudjelovanje.

3.3. Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u Velikoj Britaniji, Škotska – primjer pozitivnih čimbenika

Studija slučaja u Škotskoj koju su proveli Bello i Downe, pod nazivom „*We asked, you said, we did: assessing the drivers and effectiveness of an e-participation practice in Scotland*“, ispitala je uspješnost prakse sa stajališta građana i sudionika postupka e-sudjelovanja koju škotska vlada provodi putem svoje web-stranice. Navedena praksa posljedica je inicijative pod nazivom „*We asked, you said, we did*“, odnosno „Pitali smo, rekli ste, učinili smo“. Škotska vlada tijekom svoje povijesti predana je uključivanju dionika, građana i zajednice u procesu kreiranja politike (Bello i Downe, 2022).

Istraživači su u razdoblju od siječnja do veljače 2019. godine proveli 13 polustrukturiranih intervjua s predstavnicima škotske vlade, odnosno višim menadžerima koji upravljaju inicijativom za e-sudjelovanje te osobama iz drugih područja vlasti, zatim sa djelatnicima tvrtke *Delib*, koja nudi platformu za provođenje savjetovanja, sa sudionicima u postupku savjetovanja, odnosno građanima i ostalim predstavnicima dionika koji su koristili mogućnost savjetovanja te naposljetku s nevladinim partnerima koji su bili uključeni u proces razvoja standarada za kreiranje načina savjetovanja. Analiza uključuje opis platforme, kontekstualne čimbenike te njihov utjecaj na kreiranje politike. Istraživanje je pokazalo da je škotski način savjetovanja jedinstven u odnosu na način savjetovanja drugih europskih država jer je svaka konzultacija specifična. Konzultacije se provode *online/offline* i na svako pitanje ili komentar formirani timovi stručnjaka dat će detaljno obrazložen odgovor. Nakon provedenih konzultacija dostupna su detaljna izvješća i analize dotadašnjih komentara i konzultacija, a otvorena je mogućnost da dionici daju komentare o pristupima i strukturi konzultacija. U pogledu organizacije provođenja e-savjetovanja kreirani su posebni timovi koji pišu konzultacijska pitanja, upravljaju procesima, rade prilagodbu oglašavanja e-konzultacija prema sadržaju i publici i odlučuju o uključivanju dodatnih alata radi što aktivnijeg sudjelovanja

građana. Primjerice, koriste se alati za *offline* sudjelovanja u konzultacijama „licem u lice“ te se traži od dionika da koriste društvene mreže (npr. *Facebook*) ili da odabiru *hashtagove* za upućivanje na određene druge web-stranice, u konkretnom slučaju na www.ideas.gov.scot koja sadrži više odgovora na postavljena pitanja sudionika. Iz provedenih intervjua proizlazi da ispitanici smatraju navedene konzultacije jednostavnim u provedbi, informacije pravodobnim i cjelovitim te proces koji jamči razmatranje ideja dionika te njihovo sudjelovanje u kreiranju politike. Glavni pokretač škotskog modela savjetovanja bilo je usvajanje pristupa kreiranja politike „odozdo prema gore“, kojom slijedi zaključke obavljenih konzultacija širokog kruga dionika, s uslugama koje su osmišljene kako bi služile građanima i dionicima, a ne samoj vladi. Tvrtka *Delib*, koja je ujedno ispitanik u provedenim intervjuima, dizajnirala je platformu pod nazivom *Citizen Space*, u kojoj je važna značajka „Pitali ste, rekli ste, učinili smo“, a koja ima za cilj uključiti građane i vanjske dionike u proces donošenja odluka. Uz to, htjeli su prikupiti njihove ideje, tražiti od njih mišljenja i pritom sve prikupljene podatke transparentno objavljivati na web-stranicama, s jasnim mogućnostima korištenja tražilica prema sadržaju te raznim pojmovima radi postizanja informiranosti i transparentnosti. Postoji tradicija kontinuirane evaluacije adekvatnosti modela i načina provođenja savjetovanja radi potrage za kombinacijom *offline* i *online* načina savjetovanja, pri čemu se koriste razni *online* alati putem kojih se provode planiranja i evaluacija u svrhu pomaganja dionicima za ostvarenjem što učinkovitijeg načina sudjelovanja. Istraživanje pokazuje da je za kvalitetan postupak savjetovanja nužno uključiti široki raspon dionika i specifične skupine građana (prema demografskoj, dobnoj i obrazovnoj strukturi, političke organizacije). Izrazito važan čimbenik koji utječe na kvalitetu konzultacija predstavlja vrijeme provedeno za pripremu konzultacija, njihovo vrijeme trajanja te vrijeme nakon konzultacija koje je potrebno za detaljnu analizu provedenog savjetovanja radi potrage za što boljim modelom provođenja savjetovanja. Također, kvaliteta savjetovanja u izravnoj je vezi s kvalitetom, odnosno izradom dobrih konzultacijskih pitanja.

Prema podacima Ujedinjenih naroda, UK ima visok indeks e-sudjelovanja (EPI) za 2022. godinu, kao i visok indeks telekomunikacijske infrastrukture za istu godinu, koji prikazuje postotak pojedinaca koji koriste internet. Drugim riječima, na ljestvici od 193 države UK zauzima jedanaesto mjesto.

3.4. Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u Francuskoj – utjecaj participacije dionika u slučaju privatnog vlasništva platforme e-sudjelovanja kao pozitivnog i negativnog čimbenika koji utječe na kvalitetu savjetovanja

Savjetovanje u Francuskoj primarno se odvija putem web platforme <https://parlement-et-citoyens.fr> (P&C) radi povezivanja građana i zakonodavca. Prema istraživanju provedenom u studiji slučaja „*Parlement & Citoyens in France: An e-participation platform connecting legislators and citizens for collaborative policy design*“ (Defacqz i Dupuy, 2022) prikupljeni su podaci korištenjem metode intervjua s parlamentarcima i građanima koji su redovno aktivni na e-savjetovanju te analizom zakonskih tekstova, javnih dokumenata s web stranica zastupnika i senatora te podataka s platformi. Prema podacima Ujedinjenih naroda Francuska ima visok indeks e-sudjelovanja (EPI) za 2018. godinu (0,9663). Preciznije, na ljestvici od 193 države zauzima trinaesto mjesto, a prema istom istraživanju također ima visok indeks telekomunikacijske infrastrukture za 2018. godinu (0,7979), koji prikazuje postotak pojedinaca koji koriste internet (85,62 % Francuza u 2018. godini). U Francuskoj postoje dvije vrste konzultacija. Prva se odnosi na prikupljanje podataka od građana kako bi se o određenom pitanju utvrdile prepreke i koristi, kao i predložila potencijalna rješenja te tako aktivno uključili građani u parlamentarni rad. Druga vrsta konzultacija ima za cilj dati komentare i prijedloge na već pripremljen nacrt teksta zakona. Vlasnički privatni status softvera koji koristi platformu e-savjetovanja, P&C, na meti je kritika i predmet rasprava jer ga ne podupiru niti

Senat niti Nacionalna skupština. U takvim okolnostima nastaje problem za razvoj transparentnosti u povratnim izvještajima učinka savjetovanja, iako je on posljedica privatnog statusa inicijative i podržavaju ga građani. Upravo zbog navedenog privatnog statusa postoje znatna ograničenja u smislu ograničenih resursa u razvoju platforme i nedostatka sustavnog praćenja konzultacija zbog otežane obrade podataka i nedostatka automatizacije sustava za obradu podataka, što predstavlja negativan čimbenik u kvaliteti razvoja e-savjetovanja. Pozitivnim učinkom smatraju se mogućnosti da građani izravnije razgovaraju s političkim elitama, što direktno pridonosi demokraciji.

Iz navedenog istraživanja može se zaključiti da je za pravilan razvoj i funkcioniranje modela e-savjetovanja bitan čimbenik financijski resurs te potreba za detaljnom obradom podataka provedenog savjetovanja, kao i adekvatni alati i tražilice kojima se mogu na jednostavan način učiniti dostupnim traženi podaci i izvješća svim građanima i ostalim dionicima konzultacija radi daljnjeg razvoja i omogućavanja povratnih informacija. Pri izboru modela i načina razvijanja postupka savjetovanja bitan je i konsenzus između predlagatelja i donositelja zakona s jedne strane i ostalih dionika, privatnog sektora, građana i nevladinih organizacija u modelu s druge strane, s obzirom na to da sam privatni status platforme može utjecati na nepovjerenje određenih dionika te posljedično i na nedostatak resursa i političke volje za razvojem platforme. Kontinuirani razvoj platforme koja će sadržavati alate prikladne za pružanje istinitih, pravodobnih, cjelovitih podataka prema svim skupinama društva ključan je za razvoj postupka e-savjetovanja, što posljedično uključuje i dvosmjernu komunikaciju odnosno potrebu da se nakon savjetovanja provedu dublje analize radi unapređenja sustava, a otežano je u slučaju nedostatka političke volje za osiguranjem financijskih sredstava i resursa za razvoj platforme. Osim navedenog, o tome ovisi i izbor modela savjetovanja i vrste medija koji će biti uključeni u sustav savjetovanja.

3.5. Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u Republici Mađarskoj kao primjer utjecaja negativnih čimbenika na postupak savjetovanja

Prema istraživanju provedenom u Mađarskoj (Svensson i sur., 2022) u odnosu na dva značajna nacionalna savjetovanja – savjetovanja o Sorosevom planu iz 2017. godine i Nacionalnog savjetovanja o zaštiti obitelji iz 2018. godine – analizom dostupnih podataka i dokumentacije, utvrđeno je da su se konzultacijski procesi odvijali putem anketnih upitnika. U sklopu prve konzultacije gotovo dva milijuna građana koristilo je *offline* anketnu papirnatu verziju konzultacija putem anonimnog upitnika, dok je samo 200 tisuća građana anketu ispunilo *online*. Anketa je kritizirana zbog pristranog i pogrešnog sadržaja, a prilikom provođenja druge ankete javnost ju je kritizirala zbog sadržaja pitanja koji su promicali državnu politiku. Osim toga, uočeno je da ne postoji dovoljna garancija anonimnosti ni sigurnost da jedna osoba može samo jednom popuniti anketu, odnosno da je dostavljen samo jedan odgovor po građaninu. Javnost je bila slabo informirana o ishodima konzultacija jer je objavljeno malo dostupnih povratnih podataka s kratkim sažetkom rezultata. Štoviše, provjerljivost podataka bila je omogućena na samo tri mjesta na kojim su se fizički u ograničenom vremenu mogli provjeravati upitnici u anketnom obliku. Sam postupak konzultacija u tehničkom smislu vodila je privatna IT tvrtka, specijalizirana za medijsko planiranje i marketing, a javnost je o njoj saznala podatke iščitavajući objavljene presude Uprave za zaštitu podataka i naknadnog izvješća. Utvrđeno je da nacionalne konzultacije nisu u skladu sa zakonskim načelima. Pretpostavka iz istraživanja je povezanost niske razine *online* načina konzultacija s niskom razinom digitalizacije u Mađarskoj ili pak manjak informiranosti ili manjak povjerenja u takav način savjetovanja. Osim navedenog, u studiji slučaja (Svensson i sur., 2022) navodi se da, prema podacima mađarskog državnog zavoda za statistiku, populacija građana starijih od 65 godina slabo koristi informatičko-komunikacijsku tehnologiju (22 %), a isti izvor pokazuje da građani slabije koriste e-upravu zbog nedostatka vještina te zabrinutosti u pogledu zaštite podataka.

Od ostalih razloga za nekorištenje informatičko-komunikacijskog načina sudjelovanja navode se slabi naponi spram uključivanja različitih segmenata društva. S obzirom na to da je manji odaziv savjetovanja postojao u ruralnim područjima koja imaju znatno manji postotak korištenja informatičko-komunikacijskih tehnologija, postoji povezanost između navedenog i činjenice da se *online* način savjetovanja slabije koristi u ruralnim područjima države. Zaključno, u studiji slučaja (Svensson i sur., 2022) autori zaključuju da takav manipulativan način konzultacija služi vladi da dobije dokaz o potvrdi ispravnosti svojih stajališta i mogućnost obrane od kritike te da se na taj način stvara mogućnost za oblikovanje javnog mijenja po želji vlasti. Navedeno potvrđuje tezu prema kojoj „raskrižje između populizma i participativnog upravljanja pokazuje da entuzijasti participativnog upravljanja moraju biti svjesniji na samo upotrebe, već i zlorabe javnog doprinosa“ (Batory i Svensson, 2019). Osim toga, važnost sagledavanja različitih načina na koje vlade mogu koristiti tehnologiju u benigne svrhe postaje od najveće važnosti u svjetlu globalne reakcije na demokraciju (Scholte, 2020). Iz mađarskog primjera provođenja savjetovanja vidljiv je utjecaj negativnih čimbenika. Prvenstveno, radi se o nedostatku volje vlade da provede savjetovanje radi ispunjavanja svrhe zbog koje i postoji – prikupljanja mišljenja svih segmenata javnosti radi kreiranja politike. Ujedno, razvidno je da izbor načina savjetovanja, izbor medija za savjetovanje, kao i utjecaj na način i sadržaj postavljenih pitanja koja mogu biti sugestivna te nedostatak povratnih analiza podataka kao posljedicu ima nedostatak kontrole javnosti nad procesom. Korištenjem neadekvatnih medija te sugestivnih pitanja ili pitanja s već ponuđenim ograničenim brojem odgovora, vlada može utjecati na javno mnijenje te osigurati legitimitet za provođenje svojih politika, iako one ne odgovaraju volji većine. Pritom nepostojanje adekvatnih alata za provjeru istinitosti savjetovanja utječe na kršenje načela transparentnosti. Promatrajući strukturu stanovništva prema dobi te utjecaja navedenog faktora na postotak korištenja informatičko-komunikacijske tehnologije, razvidno je da vlade u kreiranju politike savjetovanja moraju voditi računa o izboru vrste medija koji je prikladan svim slojevima stanovništva, odnosno građanima i ciljanim skupinama, a ne samoj vladi i njezinim politikama.

3.6. Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u Republici Hrvatskoj – primjer utjecaja negativnih čimbenika na postupak savjetovanja

Sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Vlada Republike Hrvatske, 2009), koji je prihvaćen u Republici Hrvatskoj, sudjelovanje zainteresirane javnosti uključuje četiri stupnja: informiranje, savjetovanje, uključivanje i partnerstvo, a donošenjem Zakona o pravu na pristup informacijama savjetovanje je postalo obvezna procedura, pri čemu vlast bira medij, postupak, strukturu i ostale faktore radi kreiranja modela putem kojeg će provoditi savjetovanje.

Iz Izvješća Vlade Republike Hrvatske, Ureda za zakonodavstvo, o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2021. godini (Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, 2021) može se zaključiti da je web-stranica www.savjetovanje.gov.hr dominantno područje u kojem je provedeno savjetovanje (E-savjetovanja, 2023). Prema podacima Statističkog ureda Europskih zajednica iz 2021. godine Eurostat (EU, 2023), prosječni udio stanovništva starijeg od 65 godina u Europskoj uniji iznosi 21 %. Uz Italiju (24 %), Finsku i Grčku (23 %), Hrvatska pripada skupini zemalja s najvećim udjelom stanovništva starijeg od 65 godina. Nadalje, prema postotku korištenja informatičko-komunikacijske tehnologije među navedenom starijom populacijom, Hrvatska je, uz Bugarsku, na začelju u odnosu na ostale zemlje Europske unije.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku o korisnicima interneta po skupinama i spolu iz 2021. godine (DZS, 2021) razvidno je da je najmanji broj korisnika interneta prisutan u dobnoj skupini populacije starije od 65 godina.

Prema Vidačaku (2022, str. 2) „E-konzultacije mogu značajno varirati u ciljevima, ciljnim skupinama, problematičnim područjima, korištenju tehničkih alata, dizajnu procedura, inicijatorima, vlasnicima ili administratorima platformi, kao i administrativnoj razini na kojoj se pokreću.“ S obzirom na to, 2018. godine provedeno je i istraživanje u Republici Hrvatskoj o vidljivim učincima utjecaja pojedinaca i interesnih skupina na ishode *online*, odnosno e- savjetovanja. Promatrajući odgovore državnih tijela na pojedinačne komentare nedržavnih aktera koji svojim komentarom pokušavaju promijeniti nacrt pravila, zaključeno je da su pojedinačni građani najbrojniji sudionici u postupku e-savjetovanja te su ujedno i dionici s najvećim utjecajem na ishode e-savjetovanja.

Dakle, čimbenici koji utječu na kvalitetu komunikacije u postupku savjetovanja ovise o kvaliteti koncepta načina i pristupa samom savjetovanju. Pogrešan je pristup vlasti u izboru medija putem kojeg će provoditi savjetovanje u izravnoj vezi s (ne)mogućnošću ostvarenja punog potencijala svrhe savjetovanja. Kako bi se ostvario puni potencijal *online* savjetovanja potrebno je osvijestiti vlast da postoji potreba za izradom adekvatnog modela te potrebnih pravila koja će postati standard u izboru najboljeg načina provođenja savjetovanja. Izbor takvih modela prije svega traži od vlasti da prepozna faktore na temelju kojih će kreirati modele te ih raščlaniti prema ciljevima, ciljnim skupinama, područjima te potom, prema svakom kreiranom modelu, izabrati najbolji tehnički alat i dizajn procedure savjetovanja, pritom vodeći računa o pozitivnim i negativnim čimbenicima koje utječu na kvalitetu savjetovanja.

S obzirom na navedeno, postavlja se pitanje adekvatnosti *online* sudjelovanja kao načina participacije građana starijih od 65 godina. Referirajući se na ranije postavljeno pitanje o informacijama, odnosno dezinformacijama kao čimbenicima koji utječu na kvalitetu komunikacije, postoji opravdana bojazan da do populacije starije od 65 godina informacije neće doprijeti pravodobno niti će one biti kvalitetne jer nedostaje komunikacijski kanal i adekvatan medij. Navedeni zaključci mogu se primijeniti ne samo na postupak e-savjetovanja u Republici Hrvatskoj već i svakoj drugoj državi, s obzirom na to da se varijable koje utječu na komunikaciju i savjetovanje u jednakoj mjeri odnose na ostale države u smislu kvalitete savjetovanja.

4. Zaključak

Radi odgovora na istraživačko pitanje o prednostima i nedostacima korištenja određenih medija s obzirom na različite pozitivne i negativne čimbenike i uvjete koji utječu na kvalitetu komunikacije između ciljane javnosti i predlagatelja zakonskih propisa, korištena je teorija o tri nivoa sudjelovanja ili participacije: e-omogućavanje, e-angažiranje te e-osnaživanje (Macintosh, 2004). E-omogućavanje se odnosi na podržavanje svih skupina javnosti u primitku informacija na razumljiv i jednostavan način, neovisno o informatičkoj pismenosti, pristupačno i razumljivo, bez administrativnih prepreka i jezičnih barijera, besplatno i sukladno načelu otvorenosti, pružanjem informacija putem *offline* i *online* načina informiranja na svim razinama odlučivanja i svim skupinama društva. Nadalje, mišljenja se trebaju prikupljati i putem nevladinih organizacija i pojedinaca koristeći pritom alate kao što su fokus grupe, ankete, digitalni alati, javna saslušanja te je po saslušanju potrebno prezentirati povratne informacije u samom ishodu savjetovanja te objasniti razloge za sadržaj odluke i omogućiti javnosti sudjelovanje u povratnim informacijama (alati, mediji).

Drugi nivo je e-angažiranje, što znači da se koristi tehnologija za širok pristup građanima kako bi informacija i angažman građana postigao što veći učinak. Promatrajući učinkovitost savjetovanja s obzirom na vrstu medija, istraživanje je pokazalo da najbolji učinak savjetovanja ostvaruje kombinirani (hibridni) pristup savjetovanja koji uključuje otvorene konzultacija, savjetovanje,

saslušanja, radne grupe i stručne skupine eksperata. Međutim, pojam e-angažiranje uključuje dvosmjernu komunikaciju, što znači da je potrebno ostvariti komunikaciju u smjeru javnost-uprava (država) te ostvariti povratnu komunikaciju u smjeru uprava (država)-javnost. Navedeni kvalitativni aspekt povratnih informacija građana uvelike je zanemaren s obzirom na to da su, prema pokazateljima iz sažetih izvješća koje je izradilo Povjerenstvo komisije, zanemareni podaci o povratnim informacijama građana u postupcima savjetovanja.

U odnosu na *online* platformu savjetovanja putem web-portala kao negativni čimbenik pokazao se status vlasništva nad navedenim portalom, jer privatni status vlasništva izaziva sumnju u manipulacije te otvara pitanja adekvatnosti stupnja zaštite podataka. Uz to, građani su pokazali zabrinutost u vezi s manipuliranjem informacijama koje se mogu dovesti u izravnu vezu s prijetnjama demokraciji, što je rezultiralo nepovjerenjem građana prema dionicima upravljanja s obzirom da su oni donositelji odluka. Adekvatnost korištenja društvenih mreža kao medija u postupku savjetovanja potrebno je provjeriti kroz načelo informiranosti i transparentnosti uz provođenje prethodne analize koja obuhvaća podatke o broju i strukturi korisnika društvenih mreža (dob, spol, obrazovanje, interesi, GPS lokacija) kako bi se stekao uvid u strukturu i interese javnosti, kao i motiviranost javnosti da bude angažirana u postupku prenošenja informacija.

Za kvalitetu savjetovanja nužno je postojanje timova stručnjaka koji na temelju iskustva do tada provedenog savjetovanja rade na ponovnom sastavljanju novih smjernica i dopuni postojećih, pišu konzultacijska pitanja, upravljaju procesima, vrše prilagodbu oglašavanja e-konzultacija prema sadržaju i publici i odlučuju o uključivanju dodatnih alata radi što aktivnijeg sudjelovanja građana. Nakon provedenih konzultacija potrebno je učiniti dostupnim detalje izvješća i analiza svih komentara i konzultacija te omogućiti dionicima da daju komentare na pristup i strukturu konzultacija.

Treći se nivo odnosi na e-osnaživanje, odnosno omogućavanje građanima da kroz proces savjetovanja ostvare moć i utjecaj na postupak stvaranja politike. Kao pozitivan čimbenik za uspješnost provođenja savjetovanja pokazala se politika komuniciranja odozdo prema gore, odnosno, načinom na koji se osiguravaju uvjeti da javnost izražava svoje zahtjeve na adekvatan način putem medija koji su dostupni brzo i jednostavno te pomoću alata koji analiziraju mišljenja i želje javnosti i sistematiziraju ih kako bi do vlasti pravodobno i potpuno pristigle informacije. Na taj način kreira se politika koja odgovara volji naroda, a vladajuće strukture pritom samo artikuliraju te zahtjeve kroz prijedloge ili nacрте zakona o kojima javnost ponovno raspravlja putem provođenja savjetovanja.

U odnosu na istraživačko pitanje, koji su pozitivni i negativni čimbenici te uvjeti koji utječu na kvalitetu komunikacije između ciljane javnosti i predlagatelja zakonskih propisa te koja je uloga medija u odnosu na navedene čimbenike, može se zaključiti da se kao pozitivni čimbenici ističu pružanje informacija na jasan i jednostavan način, pristupačno i razumljivo, bez administrativnih prepreka i jezičnih barijera, besplatno i sukladno načelu otvorenosti, putem *offline* i *online* načina informiranja na svim razinama odlučivanja i svim skupinama društva, te prezentiranje povratnih informacija u samom ishodu savjetovanja. Nadalje, pozitivni čimbenik predstavlja razvijena IKT tehnologija te korištenje alata e-uprave, kao i ostavljanje dovoljno vremena za pripremu i trajanje samih konzultacija te za detaljne analize provedenog savjetovanja kao i politika komuniciranja od dolje prema gore, odnosno načinom kojim se osiguravaju uvjeti da javnost izražava svoje zahtjeve na adekvatan način putem medija koji su dostupni brzo i jednostavno. Kao negativni čimbenik ističe se slabija razvijenost IKT tehnologije, starija populacija u strukturi stanovništva, kao i niska razina korištenja IKT tehnologije, korištenje dominantnog *online* načina savjetovanja, privatni status vlasništva nad portalom za savjetovanje, niski stupanj medijske pismenosti i obrazovanja stanovništva, nepostojanje timova stručnjaka, koji na temelju iskustva provedenog savjetovanja rade na ponovnom

sastavljaju novih smjernica i dopuni postojećih, pišu konzultacijska pitanja, upravljaju procesima, obavljaju prilagodbu oglašavanja e-konzultacija prema sadržaju i publici i odlučuju o uključivanju dodatnih alata radi što aktivnijeg sudjelovanja građana. U odnosu na navedene pozitivne i negativne čimbenike mediji mogu odigrati pozitivnu, ali i negativnu ulogu. Pozitivna uloga medija očituje se u edukaciji i informiranju svih dionika o načinima putem kojih mogu na jednostavan način izraziti svoje zahtjeve i sudjelovati u savjetovanju, dok je negativna uloga medija sadržana u mogućnosti dezinformacija koje mogu prenijeti dionicima, što se posebice manifestira u komunikaciji putem društvenih mreža.

U daljnjim je istraživanjima potrebno utvrditi koji su najbolji alati kojima se može ostvariti komunikacija „odozdo prema gore“, čiji je cilj kreiranje politike koja slijedi zaključke obavljenih konzultacija širokog kruga dionika i uslugama koji su osmišljene da služe građanima i dionicima prikupljanjem njihovih ideja i mišljenja, uz transparentnost objava prikupljenih podataka.

Literatura

Androniceanu, A. i Georgescu I. (2022). E-participation in Europe, a comparative perspective. *Bucharest University of Economic Studies*, 22(1), 25. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-5-7-29>.

Barbosa, A. M. C. i Saisse, M. C. P. (2019). Hybrid project management for sociotechnical digital transformation context. *Brazillian J. Operations & Production Management*, 16(2), 316-332. <https://doi.org/10.14488/BJOPM.2019.v16.n2.a12>.

Batory, A. i Svensson, S. (2019). The use and abuse of participatory governance by populist governments. *Policy & Politics*, 47(2), 227-244. <https://doi.org/10.1332/030557319X15487805848586>.

Bello, B. i Downe, J. (2022). We asked, you said, we did: assessing the drivers and effectiveness of an e-participation practice in Scotland. 26-39. U: Randma-Liiv i sur. *Engaging Citizens in Policy Making: e-Participation Practices in Europe*. Edward Elgar.

Defacqz, S. i Dupuy C. (2022). Parlement & Citoyens in France: An e-participation platform connecting legislators and citizens for collaborative policy design. U: Randma-Liiv i sur. (ur.), *Engaging Citizens in Policy Making: e-Participation Practices in Europe* (str. 40-52). Edward Elgar.

DZS (2021)., Državni zavod za statistiku, *Podaci o korisnicima interneta po skupinama i spolu iz 2021. godine*, <https://podaci.dzs.hr/2021/hr/10262>.

EU (2023)., An official website of the European Union (2023)., <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210517-1>.

Flew, T. i Martin, F. i Suzor, N. (2019). Internet regulation as media policy: Rethinking the question of digital communication platform governance. *Journal of Digital Media and Policy*, 10(1), 33-50. http://doi.org/10.1386/jdmp.10.1.33_1.

Fraussen, B., Adrià Albareda, A. i Braun, C. (2020). Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sciences*, 53(3), 473-493 DOI: 10.1007/s11077-020-09382-3

Khadzali, N. R. i Zan, Z M. (2018). E- participation: A systematic understanding on public participation in the government in 21 st century. *Jurnal Intelek*, 13(2), 31, <https://doi.org/10.24191/ji.v13i2>.

EC (2018). Tackling online disinformation: A European approach, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0236>.

- EC (2021). „Smjernice za jačanje Kodeksa prakse o dezinformacijama“ European commission guidance on strengthening the code of practice on disinformation, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52021DC0262>.
- EK (2001). Komisija europskih zajednica „Europska vladavina. Bijela knjiga o europskom upravljanju“, *Revija za socijalnu politiku*, 12(2), 189-213. <https://doi.org/10.3935/rsp.v12i2.4>.
- E-savjetovanja (2023). Središnji portal za savjetovanja s javnošću <https://savjetovanja.gov.hr/>.
- European Commission (2001). Mandelkern Group on Better Regulation. Report on Better Regulation, Final Report, <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>.
- Europska komisija (2002). Opća načela i minimalni standardi za konzultiranje zainteresirane javnosti iz 2002. godine Europske Komisije, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>.
- Frederiksen, L. i Phelps, S. (2020). *What is a literature review?*. Pressbooks: <https://pressbooks.pub/scientificinquiryinsocialwork/chapter/4-1-what-is-a-literature-review/>.
- Macintosh, A. (2004). Characterizing e- participation in policy making. *System Sciences Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference New York*, 117-126. doi:10.1109/HICSS.2004.1265300.
- Mohamad, A. S. i Shahizan, H. i Mohamad, S.M. (2011). An Actor – Network Theory (ANT) approach to Malaysian e-participation framework. *International Conference on Social Science an Humanity*, 83-881. doi:10.13140/RG.2.1.3018.8647.
- Naranjo-Zolotov, M. (2018). Citizens intention to use and recommend e-participation. *Information Technology & People*, 32(2), 364-386. <https://doi.org/10.1108/ITP-08-2017-0257>.
- Page, M. J. i McKenzie, J. i Bossuyt, P. i Boutron, I. i Hoffmann, T. i Mulrow, C. i Shamseer, L. (2021). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 21(160), 372. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>.
- Papaevangelou, C. (2023). The role of citizens in platform governance: A case study on public consultations regarding online content regulations in the European Union. *Global Media and China*, 8(1), 9. <https://doi.org/10.1177/20594364221150142>.
- Randma-Liiv, T. i Lember, V. (2022). *Engaging Citizens in Policy Making: e-Participation Practices in Europe*. Edward Elgar. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781800374362>
- Saebo, O., Rose, J. i Flak, L. S. (2008). The shape of e-Participation: characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly*, 25(3), 400-428. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2007.04.007>.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of business research*, 104, 333-339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>.
- Scholte, J.A (2020). After liberal global democracy: New methodology for new Praxis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 13, 67-92. <https://doi.org/10.1007/s40647-019-00265-3>.
- Shkarlet, S., Olychenko, I., Dubyna, M., Ditkovska, M. i Zhovtok, V. (2020). Comparative analysis of best practices in e-Government implementation and use of this experience by developing countries. *Administratie si Management Public*, 34, 118-136. <https://doi.org/10.24818/amp/2020.34-07>.

- Stratu–Strelet, D., Gil-Gomez, H. i Oltra-Badenes, R. (2021). Critical factors in the institutionalization of e-participation in e-government in Europe: Technology or leadership?. *Technological Forecasting & Social Change*, 164, 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.techfore>.
- Svensson, S., Molnar, A. i Batory, A. (2022). (e-) Participation and propaganda: The mix of old and new technology in Hungarian national consultations. U: Randma-Liiv i sur. (ur.), *Engaging Citizens in Policy Making: e-Participation Practices in Europe*. 56-66. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781800374362.00011>
- UN (2022), <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>.
- Varumo, L., Paloniemi, R. i Kelemen, E. (2020). Challenges and solutions in developing legitimate online participation for EU biodiversity and ecosystem services policies. *Science and Public Policy*, 47(4), 571-580. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa036>.
- Vidačak, I. (2022). Beyond Usual Suspects? Inclusion and Influence of Non-State Actors in Online Public Consultations in Croatia. *Social Sciences*, 11(10), 436. <https://doi.org/10.3390/socsci11100436>.
- Vlada Republike Hrvatske (2009). Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine 140/2009, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_11_140_3402.html.
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo (2021) Izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2021. g., <https://savjetovanja.gov.hr/vijesti/izvjescje-o-provedbi-savjetovanja-s-javnoscu-u-postupcima-donosjenja-zakona-drugih-propisa-i-akata-u-2021/1226>.
- Zakon o medijima, Narodne novine broj 59/04, 84/11, 81/13, 114/22, <https://www.zakon.hr/z/38/Zakon-o-medijima>.

Media in the role of consultation with the public in adopting regulations

IRENA KLEPAC MUSTAĆ

Alma Mater Europaea, Maribor

ABSTRACT

Opinions of those groups that the legislation will affect, play a key role in the so-called „smart legislature“. If we want the regulations to fit to which it applies, it is necessary to achieve the highest possible quality of communication between the stakeholders of the process. This overview paper aims to provide an overview of scientific knowledge and works published in the period from 2017 to 2023 in renowned scientific journals or databases, and to explain the role of the media in the process of consulting the public, while using the method of systematic literature analysis, as well as the Frederiksen/Phelps method. The aforementioned findings are important in terms of supplementing the existing scientific literature and forming future guidelines with the aim of developing a model through which the medium that will play the most significant role in the quality of the counselling process will be chosen. In further research, it is necessary to carry out detailed analyses of relationships of the mentioned factors.

Keywords: media, e-consultation, smart legislation, public, online consultation