

Gordan Struić

Hrvatski sabor

gordan.struic@gmail.com

UDK: 007

328

Prethodno priopćenje

DIGITALNI DIJALOG S PARLAMENTOM – PRIMJENA INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE U KONTEKSTU PARTICIPACIJE GRAĐANA U ZAKONODAVNOME POSTUPKU

Sažetak

Otkako su uzletom informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) širom otvorena vrata intenzivnijoj participaciji građana u postupcima donošenja odluka, počivajući na većoj pristupačnosti, otvorenosti, transparentnosti, fleksibilnosti i interdisciplinarnosti koja uključuje doprinose, primjerice, iz područja prava, političkih znanosti, ekonomije te informacijskih i komunikacijskih znanosti, njezina implementacija u parlamentarnome kontekstu rezultirala je oblikovanjem novoga koncepta parlamenta, tzv. elektroničkoga ili e-parlamenta. Riječ je o konceptu usredotočenome na korištenje IKT-a kao ključnoga alata za transformaciju temeljnih funkcija parlamenta, pravovremenost donošenja odluka, otvorenost, transparentnost i smanjenje troškova kojim se građanima pruža prilika za digitalni dijalog s parlamentom u cilju njihova utjecaja na zakone i druge propise koji se donose u parlamentu. Imajući u vidu izloženo, u radu se istražuje, prvo, na koji je način u hrvatskome parlamentarnom pravu uređena mogućnost primjene IKT-a u cilju participacije građana u zakonodavnome postupku; drugo, kod kojih je pravno uređenih instrumenata participacije građana u postupku donošenja zakona, kao jednoj od temeljnih funkcija parlamenata, IKT isključivi, a kod kojih tek jedan od mogućih načina njihova ozbiljenja. Služeći se relevantnom literaturom i pravnim okvirom, ali i podacima koji su javno dostupni na mrežnoj stranici Hrvatskoga sabora, u radu je utvrđeno da hrvatsko parlamentarno pravo općenito predviđa mogućnost primjene IKT-a u cilju participacije građana u zakonodavnome postupku, ali i da ipak postoje stanovite razlike s obzirom na eksplicitnost, odnosno implicitnost načina njezina uređenja te instrumente na koje se odnosi. Nadalje, utvrđeno je da se kod prava na peticiju, informiranja te uključivanja u radne skupine

i parlamentarna radna tijela ICT javlja kao jedan od mogućih načina, a kod prava na savjetovanje kao jedini, isključivi način njegova ozbiljenja.

Ključne riječi: informacijsko-komunikacijska tehnologija; internet; participacija; Hrvatski sabor; e-parlament; zakonodavni postupak

DIGITAL DIALOGUE WITH THE PARLIAMENT – THE APPLICATION OF INFORMATION- COMMUNICATION TECHNOLOGY IN THE CONTEXT OF CITIZEN PARTICIPATION IN THE LEGISLATIVE PROCESS

Abstract

Since the rise of information-communication technology (ICT) opened the door to a more intense participation of citizens in decision-making processes, based on greater accessibility, openness, transparency, flexibility and interdisciplinarity, which includes contributions from areas such as law, political sciences, economics and information-communication sciences, its implementation in the parliamentary context resulted in the formation of a new concept of parliament, the electronic or e-parliament. It is a concept focused on the use of ICT as a key tool for transforming basic functions of the parliament, timeliness in decision-making, openness, transparency and cost reduction, providing citizens with opportunities for digital dialogue with the parliament in order to influence their legislation and other regulations. Having this in mind, this paper examines, firstly, how the possibility of applying ICT for the purpose of citizen participation in the legislative process is regulated in Croatian parliamentary law; secondly, in which legally regulated instruments of citizen participation in the law-making process, as one of the fundamental functions of parliaments, ICT makes exclusive, and in which just one of the possible ways of their implementation. Based on relevant literature, legal framework, and publicly available information on the Croatian Parliament's website, it has been determined that Croatian parliamentary law generally provides the possibility of applying ICT for the participation of citizens in the legislative process, but there are some differences with regard to the explicit, i.e., their implicit regulation as well as instruments to which it relates. Furthermore, it has been determined that for the right to petition, information and involvement in working groups and parliamentary working bodies, ICT emerges as one of the possible ways, and for the right to consultation as the only, exclusive way of their realization.

Keywords: information-communication technology; internet; participation; Croatian Parliament; e-parliament; legislative process

Uvodna razmatranja

Za razliku od industrijske revolucije koja se tijekom dvaju stoljeća vrlo sporo i selektivno širila cijelim svijetom, informacijska tehnologija (za koju se u najnovije doba upotrebljava naziv informacijsko-komunikacijska tehnologija¹ - IKT) uspjela je povezati gotovo cijeli svijet u tek dva desetljeća² prožimajući najrazličitija područja čovjekova djelovanja. Olakšavajući građanima pristup informacijama, IKT, napose internet³, otvorio je mogućnost intenzivnije participacije građana u različitim društvenim sferama – posebice u politici⁴ – u smjeru veće raznovrsnosti, deliberativnosti, prilagodljivosti i isplativosti⁵, otvarajući i mogućnost intenzivnije horizontalne (između građana) i vertikalne komunikacije (između građana i političkih elita)⁶. Imajući u vidu da je riječ o promjenama koje su koincidirale sa sve većim padom povjerenja građana u političke institucije, popraćenima shvaćanjem kako demokratski procesi omogućuju „vlast globalnog financijskog kapitala, koju podržavaju nacionalne političke elite, dok su građani (...) isključeni iz procesa političkog odlučivanja“⁷ i zbiljski reducirani na pasivnu ulogu promatrača za koje se „državna vlast koju su izabrali i koja bi ih trebala pitati za mišljenje (...) uopće ne zanima“⁸, uzlet IKT-a potaknuo je shvaćanje o potrebi korištenja interdisciplinarnoga pristupa koji će kroz niz područja, napose prava, političkih znanosti te informacijskih i komunikacijskih znanosti, otvoriti mogućnost promjene

¹ Riječ je o krovnome pojmu pod kojim se općenito podrazumijeva „svaki komunikacijski uređaj ili aplikacija, obuhvaćajući: radio, televiziju, mobilne telefone, računalni i mrežni hardver i softver, satelitske sustave i tako dalje, kao i različite usluge i aplikacije koje su s njima povezane, poput videokonferencija i učenja na daljinu“. Hakikur RAHMAN, „Interactive Multimedia Technologies for Distance Education in Developing Countries“, Margherita PAGANI (ur.), *Encyclopedia of Multimedia Technology and Networking*, Hershey, 2009., str. 741.

² Vidi поближе Manuel CASTELLS, *Uspon umreženog društva (Informacijsko doba: Ekonomija, društvo i kultura, svezak 1.)*, Zagreb, 2000., str. 67.

³ U daljnjem tekstu pri korištenju pojma IKT-a podrazumijeva se i naglasak stavljen na internet.

⁴ Usp. Domagoj BEBIĆ, „Internetske stranice političkih stranaka u Hrvatskoj i Europska Unija“, Ivan ŠIBER (ur.), *Hrvatska i Europa: strahovi i nade*, Zagreb, 2011., str. 168.

⁵ Usp. Jordanka TOMKOVA, „E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness?“, *European Journal of ePractice*, god. I., 2009., br. 7., str. 2.

⁶ Usp. Jennifer STROMER-GALLEY, „On-line interaction and why candidates avoid it“, *Journal of Communication*, god. L., 2000., br. 4., str. 114.

⁷ Tihomir CIPEK, „Sudionička demokracija: Trebaju li demokraciji aktivni građani?“, *Analitičko-politološkog društva*, god. XI., 2014., br. 1., str. 114.

⁸ Isto.

tih uloga građana, i to kroz IKT utemeljenu participaciju u postupku oblikovanja i donošenja odluka⁹.

Pojedini autori participaciji građana pripisuju instrumentalnu ulogu, svedenu samo na izbor vladajuće strukture¹⁰, napose s obzirom na to da nemaju dovoljno znanja i informacija za donošenje ključnih odluka, zbog čega i nije sasvim „neophodno da građani u cjelini budu pretjerano skloni političkom sudjelovanju“¹¹. Usto, smatra se i da se za participaciju građana redovito odlučuje „samo glasna manjina, kojoj se ne može povjeriti da nas sve predstavlja“¹² te da inzistiranje na participaciji počiva na optimističnoj pretpostavci o naravi čovjeka potaknuta na djelovanje u najboljem interesu za njegovu zajednicu i sposobna da se educira djelovati vodeći se idejom općega dobra¹³. S druge strane, ukazuje se na važnost participacije građana koja izvire iz njezine edukativne uloge u osobnome razvoju građana, integrativne uloge u jačanju njegove pripadnosti određenoj zajednici, ali i iz njezina doprinosa ostvarenju dobre vladavine putem izrade (pravnih) pravila i njihove provedbe¹⁴. Također, ističe se da participacija jača povjerenje u legislativu povećavajući mogućnost građana da utječu na kvalitetu zakona, ali i, posljedično, doprinoseći učinkovitijoj primjeni zakonskih rješenja¹⁵.

⁹ Riječ je o konceptu koji predstavlja suštinu e-participacije pod kojom se podrazumijeva, na participativnosti, inkluzivnosti i deliberativnosti utemeljen, „proces uključivanja građana kroz IKT u javne politike, odlučivanje te dizajniranje i isporuku usluga“. (UNITED NATIONS, *E-government survey 2018: Gearing E-government to Support Transformation towards Sustainable and Resilient Societies*, New York, 2018., str. 112. Pri istraživanju e-participacije počesto se ističe njezina interdisciplinarna narav koja uključuje doprinose, primjerice, iz područja političkih znanosti, ekonomije, psihologije, ali i informacijskih i komunikacijskih znanosti, koji su popraćeni raznim „metodološkim stavovima i normativnim perspektivama koje karakteriziraju istraživanje e-participacije“. Rony MEDAGLIA, „eParticipation research: Moving characterization forward (2006-2011)“, *Government Information Quarterly*, god. XXIX., 2012., br. 3., str. 346.

¹⁰ Usp. Ank M. B. MICHELS, „Citizen Participation and democracy in the Netherlands“, *Democratization*, god. XIII., 2006., br. 2., str. 325.

¹¹ Seymour Martin LIPSET – Jason M. LAKIN, *Stoljeće demokracije*, Zagreb, 2006., str. 165.

¹² Usp. Anne PHILLIPS, *(O)rađanje demokracije*, Zagreb, 2001., str. 49.

¹³ Usp. John F. FREIE, „Participatory democracy“, David LEVINSON – Karen CHRISTENSEN (ur.), *Encyclopedia of Community: From the Village to the Virtual World, Volume 1*, Thousand Oaks – London, 2003., str. 162.

¹⁴ Usp. Carole PATEMAN, „Participatory Democracy Revisited“, *Perspectives on Politics*, god. X., 2012., br. 1., str. 10.; A. M. B. MICHELS, *n. dj.*

¹⁵ Usp. Gordan STRUIĆ – Vjekoslav BRATIĆ, „Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. XVII., 2017., br. 1., str. 134.

Imajući u vidu izloženo, u ovome radu istražuje se, prvo, na koji je način u hrvatskome parlamentarnom pravu¹⁶ uređena mogućnost primjene IKT-a u cilju participacije građana u zakonodavnome postupku; drugo, kod kojih pravno uređenih instrumenata (mehanizama, alata) participacije u postupku donošenja zakona, kao jednoj od temeljnih funkcija parlamenata, IKT predstavlja isključivi, a kod kojih tek jedan od mogućih načina njihova ozbiljenja. Pritom, u cilju davanja odgovora na prvo istraživačko pitanje, uz pregled relevantne literature, razmatraju se relevantne ustavne, zakonske i poslovničke odredbe kojima je uređena ova materija, dok se u cilju davanja odgovora na drugo istraživačko pitanje, pored relevantnih odredbi spomenutih propisa, pobliže razmatraju i podatci koji su dostupni na mrežnoj stranici hrvatskoga parlamenta. S obzirom na to da je fokus ovoga rada usmjeren na pravno uređene instrumente participacije građana u zakonodavnome postupku, s parlamentarne mrežne stranice prikupljeni su podatci koji se odnose na pojedine instrumente participacije izložene u četvrtome dijelu rada. Navedeni podatci prikupljeni su iz javno dostupnih izvješća o radu Službe za građane, *e-Doc* baze podataka koja omogućuje javno praćenje zakonodavne i zastupničke aktivnosti, informacija o savjetovanju s javnošću o nacrtima pojedinih akata te iz informacija o posjećenosti saborskih mrežnih stranica tijekom određenih razdoblja, nakon čega se pristupilo usporedbi prikupljenih podataka tijekom promatranoga razdoblja te njihovoj interpretaciji. Iako su u radu uočena određena ograničenja koja se odnose na dostupnost podataka i vremenski nejednako trajanje promatranih razdoblja kod pojedinih instrumenata participacije, ona nisu utjecala na davanje odgovora na istraživačko pitanje te je iz prikupljenih podataka moguće iščitati trend korištenja pojedinih instrumenata.

Važnost istraživanja mogućnosti primjene IKT-a u hrvatskome parlamentu i korištenja pravno uređenih instrumenata participacije građana u zakonodavnome postupku putem IKT-a posebice dolazi do izražaja u svjetlu podatka da se hrvatski građani koriste internetom više od prosjeka na razini Europske

¹⁶ Pod tim pojmom shvaćaju se ustavne norme, norme tzv. organskih i običnih zakona, ali i norme poslovnika koje se odnose na parlament (usp. Arsen Bačrić, „Konstitucionalizam i parlamentarno pravo“, *Vladavina prava*, god. VI., 1999., br. 3., str. 134. – 135.).

unije¹⁷, da su rezultati Hrvatske iznad europskoga prosjeka i u području dostupnosti otvorenih podataka¹⁸, ali i da je opremljenost kućanstava IKT-om u 2018. godini bila 76 %, a udio kućanstava sa širokopojasnim pristupom internetu 82 %¹⁹.

Iako o povezanosti IKT-a i parlamenta postoji niz istraživanja, ponajprije iz perspektive anglosaksonskih zemalja²⁰, ona su većinom usmjerena na zastupnike²¹, i to na njihovu primjenu pojedinih alata IKT-a, poput blogova²² i mrežnih stranica²³, na zastupničke stavove o primjeni tih alata²⁴ i percepciju javnosti o primjeni tih alata²⁵, dok je povezanost IKT-a i parlamenta u kontekstu participacije u zakonodavnome postupku razmatrana općenito²⁶ ili s naglaskom na pojedini pravno uređeni instrument participacije građana u tome postupku²⁷. Imajući u vidu da u literaturi još nisu zamijećeni radovi koji se

¹⁷ „Digital Economy and Society Index Report 2018 - Use of Internet Services“, European Commission, 12. IX. 2018., http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=52241, (10. III. 2019.).

¹⁸ Digital Economy and Society Index Report 2018 - Digital Public Services, European Commission, 10. III. 2019., http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=52244, (10. III. 2019.).

¹⁹ „Primjena informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) u kućanstvima i kod pojedinaca u 2018., prvi rezultati - Usage of information and communication technologies (ICT) in households and by individuals, 2018, first results“, Državni zavod za statistiku, 5. XI. 2018., https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/02-03-02_01_2018.htm, (10. III. 2019.).

²⁰ Vidi npr. Stephen COLEMAN, „Westminster in the Information Age“, *Parliamentary Affairs*, god. LII., 1999., br. 3., str. 371. – 387.; Stephen WARD – Wainer LUSOLI, „From weird to wired: MPs, the internet and representative politics in the UK“, *The Journal of Legislative Studies*, god. XI., 2005., br. 1., str. 57.-81.; Nigel JACKSON, „An MP's role in the internet Era – The impact of e-newsletters“, *The Journal of Legislative Studies*, god. XII., 2006., br. 2., str. 223. – 242.

²¹ Usp. Cristina LESTON-BANDEIRA, „The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework“, *Parliamentary Affairs*, god. LX., 2007., br. 4., str. 659.

²² Vidi npr. Caroline AUTY, „UK elected representatives and their weblogs: first impressions“, *Aslib Proceedings: New Information Perspectives*, god. LVII., 2005., br. 4., str. 338. – 355.

²³ Vidi npr. Nigel JACKSON, „MPs and web technologies: An untapped opportunity?“, *Journal of Public Affairs*, god. III., 2003., br. 2., str. 124. – 137.

²⁴ Vidi npr. Jens TENSCHER, „MPs and the Internet – An Empirically Based Typology“, *The Journal of Legislative Studies*, god. XX., 2014., br. 3., str. 305. – 320.

²⁵ Vidi npr. Stephen COLEMAN, „Democracy Online: What do we Want from MPs' web sites?“, Stephen COLEMAN (ur.), *Democracy Online: What do we Want from MPs' web sites?*, London, 2001., str. 3. – 8.

²⁶ Vidi npr. Meelis KITSING, „Online participation in Estonia: Active voting, low engagement“, Elsa ESTEVEZ – Marijn JANSSEN (ur.), *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2011)*, Tallin, 2011., str. 20.-26.; Abdulsalam S. MUSTAFA – Muhammad SHARIFOV, „The Challenges of e-Parliament Adoption and its Mitigation“, *International Journal of Computing and Technology*, god. V., 2018., br. 6., str. 78.-87.

²⁷ Vidi npr. Stephen CLARK – Nik LOMAX – Michelle A. MORRIS, „Classification of Westminster Parliamentary constituencies using e-petition data“, *EPJ Data Science*, god. VI., 2017., br. 1., str. 1.-16.; Molly ASHER – Cristina LESTON-BANDEIRA – Viktoria SPAISER, „Do Parliamentary Debates of

bave temom primjene IKT-a u kontekstu pravno uređenih instrumenata participacije građana u postupku donošenja zakona u hrvatskome parlamentu, ovim radom daje se doprinos istraživanju te teme.

U tome cilju, nakon prvoga, uvodnog dijela rada, u drugome dijelu najprije se općenito razmatraju konceptualne diferencijacije s kojima se autori uobičajeno susreću istražujući ulogu IKT-a u demokratskim procesima, dok se u trećem dijelu rada pojašnjava implementacija IKT-a u parlamentarnome kontekstu. Nakon što se u četvrtome dijelu поближе razmotri mogućnost primjene IKT-a u cilju participacije građana u zakonodavnome postupku putem različitih pravno uređenih instrumenata participacije u hrvatskome parlamentu, u petome, završnom dijelu izlažu se zaključna razmatranja.

1. Konceptualne diferencijacije

Pri razmatranju uloge IKT-a u demokratskim procesima autori se uobičajeno susreću s raznim konceptualnim diferencijacijama ističući, primjerice, podjelu na futuriste i neofuturiste te optimiste i pesimiste, a ključna razlika unutar tih apstraktnih kategorija ogleda se u različitu stupnju suglasja o utjecaju kulturnih, društvenih i političkih promjena potaknutih razvojem IKT-a na dosezanje „uspješnijeg i demokratskijeg društva“²⁸. Istovremeno, ograničenje takva pristupa s izrazito polariziranim perspektivama sastoji se u specifičnoj percepciji IKT-a kao ključne determinante i „nužnog uzroka bilo kakve društvene promjene“²⁹.

U literaturi je zastupljeno shvaćanje da IKT kod građana, primjerice pod utjecajem vrlo interaktivnih mrežnih stranica³⁰, može intenzivirati osjećaj da je doista moguće ostvariti određene političke i društvene promjene te da sâm građanin u tome može imati određenu ulogu i time neizravno doprinijeti

e-Petitions Enhance Public Engagement with Parliament? An Analysis of Twitter Conversations“, *Policy and Internet*, god. XI., 2019., br. 1., str. 1. – 23.

²⁸ Tanja OBLAK, Izzivi e-demokracije, Ljubljana, 2003., str. 129.

²⁹ Isto.

³⁰ Vidi npr. John C. TEDESCO, „Examining internet interactivity effects on young adult political information efficacy“, *American Behavioral Scientist*, god. L., 2007., br. 9., str. 1183. – 1194.; Kwan Min LEE, „Effects of Internet Use on College Students' Political Efficacy“, *Cyberpsychology & Behavior*, god. IX., 2006., br. 4., str. 415. – 422.

većoj participaciji³¹, ali i da može utjecati na ponovnu izgradnju i očuvanje povjerenja u institucije vlasti³². Nadalje, pojedina istraživanja ukazuju na to da građani koji se koriste internetom kako bi se informirali o pojedinim pitanjima ujedno i više glasaju, više pišu svojim zastupnicima, više se politički organiziraju i participiraju³³. Usto, pojedina istraživanja ukazuju na to da IKT ohrabruje uključivanje skupina građana koji zbog svojih zdravstvenih i drugih sličnih razloga nisu mogli aktivno sudjelovati u političkome životu svoje zajednice³⁴. Neki autori toliko naglašavaju demokratski potencijal interneta da tvrde kako se njime može „oživjeti izravnu, odnosno deliberativnu i participativnu demokraciju“³⁵.

S druge strane, u literaturi je zastupljeno i shvaćanje da je učinak interneta ograničen³⁶. Tako se u pojedinim istraživanjima ističe, primjerice, kako je manje vjerojatno da će se građani koji češće koriste internet u zabavne svrhe osjećati učinkovito u vezi s njihovom potencijalnom ulogom u demokratskim procesima³⁷ te da bi političarima i birokratima u njihovu nastojanju za povećanjem povjerenja građana bilo bolje da se fokusiraju na *offline* djelovanje, tj. na ono koje nije utemeljeno na internetu³⁸. Nadalje, smatra se da internet ima ozbiljnih problema s točnošću dostupnih informacija³⁹ i ujedno doprinosi uzletu „karizmatičnih populističkih vođa“⁴⁰, ali i da stvara „fikciju pripadnosti velikim društvenim mrežama gdje se čovjek osjeća kao pripadnik neke virtu-

³¹ Usp. Chungpin LEE – Tong-yi HUANG, „E-government Use and Citizen Empowerment: Examining the Effects Of Online Information On Political Efficacy“, *Electronic Journal of e-Government*, god. XII., 2014., br. 1., str. 54. – 55.

³² Usp. Sreejith ALATHUR – P. Vigneswara ILAVARASAN – M. P. GUPTA, „Citizen participation and effectiveness of e-petition: Sutharyakeralam – India“, *Transforming Government: People, Process and Policy*, god. VI., 2012., br. 4., str. 393.

³³ Usp. Renita COLEMAN i dr., „Public Life and the Internet: If You Build a Better Website, Will Citizens Become Engaged?“, *New Media & Society*, god. X., 2008., br. 2., str. 183.

³⁴ Usp. Klaus LEVINSEN, „ICT and local political participation“, European Consortium for Political Research (ECPR), 11. IV. 2005., <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/17472fad-265d-4907-8fd3-6a4a6d88f79e.pdf>, (10. III. 2019.).

³⁵ D. BEBIĆ, *n. dj.*, str. 169.

³⁶ Usp. C. LEE – T. HUANG, *n. dj.*, str. 55.

³⁷ Usp. Dietram A. SCHEUFELE – Matthew C. NISBET, „Being a Citizen Online: New Opportunities and Dead Ends“, *The Harvard International Journal of Press/Politics*, god. VII., 2002., br. 3., str. 55.

³⁸ Usp. Michael PARENT – Christine A. VANDEBEEK – Andrew C. GEMINO, „Building citizen trust through e-government“, *Government Information Quarterly*, god. XXII., 2005., br. 4., str. 733.

³⁹ Usp. C. LEE – T. HUANG, *n. dj.*, str. 57.

⁴⁰ Marijana GRBEŠA, „Komuniciranje izvršne vlasti i javne uprave u medijatiziranom okruženju: izazovi i prilike“, Ivan KOPRIĆ (ur.), *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, Zagreb, 2017., str. 121.

alne zajednice, nekog virtualnog zbora i zbroja, no zapravo je tek usamljeni lualica kroz bespuća virtualne stvarnosti ili metaprostora⁴¹, tj. onaj koji bi trebao participirati u izradi određenih normi i pravila, a istovremeno se od njih pokušava spasiti i osloboditi.

Naposljetku, uz IKT-optimiste i IKT-pesimiste u literaturi su zastupljeni i IKT-realisti koji tehnologiji odriču determinističku narav i ukazuju na njezinu neutralnu prirodu držeći da su učinci na društveno-političke promjene uvjetovani kontekstom i sposobnošću participanata koji se koriste⁴² IKT-om. Naime, tehnologija koja se razvija uvijek može biti upotrijebljena tako „da naudi demokratskim vrijednostima i demokratskom procesu, ili se može upotrijebiti da ih promiče“⁴³. Dakle, IKT je „*ex-ante* neutralna, a njezin utjecaj na političke strukture, procese, aktere, ponašanje i norme ovisi o motivima korištenja, sadržaju koji se prenosi, načinu na koji se tehnologija koristi (...) i, konačno, o političkom kontekstu“⁴⁴ u kojem se ona koristi. Takvo shvaćanje o ambivalentnosti utjecaja tehnologije na razvoj i kvalitetu demokracije⁴⁵ ukazuje na okolnost da ni ne može postojati jedinstveno shvaćanje o tome utjecaju na političke procese, ali i da ne postoji „indeks za mjerenje demokratskog utjecaja“⁴⁶ IKT-a koji bi mogao poslužiti u tu svrhu. Imajući u vidu potonje ograničenje, najprije će ukratko biti pojašnjena implementacija IKT-a u parlamentarnome kontekstu, a potom i поближе razmotrena mogućnost primjene IKT-a u hrvatskome parlamentu.

2. IKT u parlamentarnome kontekstu

U općenitu osvrtu na implementaciju IKT-a u parlamentarnome kontekstu valjalo bi uočiti dva ključna elementa: parlamentarne mrežne stranice i razne

⁴¹ Anđelko MILARDOVIĆ, *Globalno selo*, Zagreb, 2010., str. 119.

⁴² Usp. Manuel R. TORRES SORIANO, „Internet as a driver of political change: cyberpesimists and cyber optimists“, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, god. II., 2013., br. I., str. 334.

⁴³ Robert A. DAHL, *Demokracija i njezini kritičari*, Zagreb, 1999., str. 324.

⁴⁴ Marianne KNEUER, „E-democracy: A new challenge for measuring democracy“, *International Political Science Review*, god. XXXVII., 2016., br. 5., str. 667.

⁴⁵ Vidi npr. Benjamin BARBER, „Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy“, *Political Science Quarterly*, CXIII., 1998., br. 4., str. 573.-589.; Hubertus BUCHSTEIN, „Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy“, *Constellations*, god. IV., 2002., br. 2., str. 248. – 263.

⁴⁶ M. KNEUER, *n. dj.*, str. 668.

tzv. e-parlamentarne servise⁴⁷. Naime, implementacija IKT-a u parlamentarnome kontekstu rezultirala je oblikovanjem novoga koncepta parlamenta, tzv. elektroničkoga ili e-parlamenta pod kojim se shvaća „legislatura koja je osnažena da bude transparentnija, pristupačnija i odgovornija putem IKT-a“⁴⁸. Riječ je, naime, o konceptu koji je usmjeren na korištenje IKT-a kao alata za transformaciju procesa, odnosno temeljnih funkcija parlamenta, pravovremennost donošenja odluka, otvorenost, transparentnost i smanjenje troškova, a četiri komponente na kojima počiva koncept e-parlamenta čine akteri (zastupnici, službenici, javnost itd.), procesi, arhitektura (tj. infrastruktura, hardver i softver) i podatci⁴⁹. Iako su parlamenti koristili tehnološke inovacije i prije pojave interneta, poput radija i televizije, do ključnoga utjecaja IKT-a na rad i funkcije parlamenta došlo je upravo s pojavom interneta čime je omogućeno, s jedne strane, poticanje i racionalizacija djelovanja parlamenta (interni učinak) i, s druge strane, transformacija odnosa građana i parlamenta (eksterni učinak)⁵⁰. Riječ je o mogućnostima koje se ne ogledaju samo u poboljšanome upravljanju dokumentima (korištenjem baza podataka, intraneta itd.) ili primjeni elektroničkoga sustava glasanja, već i u prijenosu sjednica parlamenta i njegovih radnih tijela putem interneta i televizije te u pregledu i pohrani podataka o parlamentarnim aktivnostima putem mrežnih stranica koje građanima otvara digitalna vrata u zakonodavni postupak dajući „holistički doprinos parlamentarnom procesu“⁵¹.

Smjernice za parlamentarne mrežne stranice⁵² predstavljaju dokument *Interparlamentarna unija*⁵³ kojim se predlažu najbolje prakse „uključivanja suvremenih IKT alata i e-omogućenih servisa i (...) organiziranje različitih dijelo-

⁴⁷ Vidi publiže: Aspasia PAPALOI – Dimitris GOUSCOS, „E-Parliaments and Novel Parliament-to-Citizen services“, *Jedem - eJournal of eDemocracy and Open Government*, god. III., 2011., br. 1., str. 80. – 98.

⁴⁸ UNITED NATIONS, *World e-Parliament Report 2008*, New York, 2008., str. 12.

⁴⁹ Usp. UNITED NATIONS, *World e-Parliament Report 2018*, New York, 2018., str. 18. – 19.

⁵⁰ Usp. Mehmet Zahid SOBACI, „Introduction: Strengthening Parliaments through ICTs“, Mehmet Zahid SOBACI (ur.), *E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons*, Hershey, 2011., str. 3

⁵¹ *Isto*, str. 4.-5.

⁵² INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Guidelines for Parliamentary Websites*, Geneva, 2009.

⁵³ Riječ je o međunarodnoj organizaciji koja okuplja predstavnike 178 nacionalnih parlamenata i 12 pridruženih članica. Vidi npr. Zoran MILIVOJEVIĆ, *Interparlamentarna unija - Parlamentarne „Ujedinjene nacije“ - Parlamentarna diplomatija u praksi*, Beograd, 2013.

va, sadržaja i značajki parlamentarnih web stranica⁵⁴. Iz tih smjernica slijedi kako bi mrežne stranice trebale počivati na stavkama poput općih informacija o parlamentu, zakonodavstvu, proračunu i nadzoru, na alatima za pretraživanje, zaprimanje i prikaz informacija, komunikaciju i dijalog s građanima, ali i na dizajnu koji, između ostaloga, omogućuje da su što razumljivije i pristupačnije, uz napomenu da „dobre internetske stranice zahtijevaju od parlamenata da osiguraju aktivno vodstvo na najvišim razinama, odgovarajuće resurse i snažnu predanost točnosti i kvaliteti informacije“⁵⁵.

Nadalje, suvremeni e-parlamenti trebali bi omogućiti i različite e-parlamentarne servise koji se mogu kategorizirati u pet skupina⁵⁶. Prvu čine interparlamentarni (P2P ili *Parliament-to-Parliament*) servisi kod kojih je IKT korišten u cilju olakšavanja razmjene informacija među parlamentima, poput IPEX-a (*Interparliamentary EU Information Exchange*), platforme koja služi elektroničkoj razmjeni podataka između nacionalnih parlamenata i Europskoga parlamenta o pitanjima koja se odnose na Europsku uniju te sadrži *online* bazu podataka zakonodavnih prijedloga, savjetodavnih i informativnih dokumenata, kalendar međuparlamentarnih sastanaka, forum za razmjenu mišljenja itd.⁵⁷ Druću čine intraparlamentarni (P2MP ili *Parliament-to-Members of Parliament*) servisi kod kojih parlament koristi IKT da bi se zastupnicima olakšala parlamentarna aktivnost, poput korištenja prijenosnih računala, elektroničke pošte, udaljena pristupa dokumentima iz legislativnoga postupka itd.⁵⁸ Treću čine servisi namijenjeni građanima kojima mogu dati pojedine (povratne) informacije parlamentu (C2P ili *Citizens-to-Parliament*), primjerice preko mrežnih upitnika, obrazaca i sličnih alata, dok četvrtu čine servisi s nešto širom namjenom, tj. oni koji uključuju razne nove projekte koje parlamenti mogu implementirati u cilju širega privlačenja interesa građana i njihove participacije u parlamentarnim postupcima (P2C ili *Parliament-to-Citizens*), poput projekta „e-peticije“ škotskoga parlamenta⁵⁹. Naposljetku, petu skupinu čine servisi koji povezuju parlament s medijima (P2M ili *Parliament-to-Media*), poput servisa Europskoga parlamenta *Hotline-Newsdesk* preko kojega novinari mogu pratiti korisne in-

⁵⁴ M. Z. SOBACI, *n. dj.*, str. 17.

⁵⁵ INTER-PARLIAMENTARY UNION, *n. dj.*, str. 30.

⁵⁶ Usp. A. PAPALOI – D. GOUSCOS, *n. dj.*, str. 86.

⁵⁷ IPEX, *Guidelines as approved by the meeting of the Secretaries General*, Rim, 2015., str. 1.

⁵⁸ Usp. A. PAPALOI – D. GOUSCOS, *n. dj.*, str. 86.

⁵⁹ *Isto*.

formacije o različitim aktivnostima Europskoga parlamenta⁶⁰. Imajući u vidu temu ovoga rada, valjalo bi se поближе osvrnuti na skupinu P2C e-parlamentarnih servisa te istražiti mogućnost primjene IKT-a u cilju participacije građana u zakonodavnome postupku, i to putem pravno uređenih instrumenata participacije u hrvatskome parlamentu⁶¹.

3. Instrumenti participacije i IKT

U istraživanju normativnoga okvira sudjelovanja javnosti u zakonodavnome postupku u djelovanju radnih tijela Hrvatskoga sabora na primjeru njegova Odbora za financije i državni proračun kroz četiri parlamentarna saziva utvrđeno je da postoji nekoliko instrumenata (načina ili mehanizama) kojima javnost može participirati u postupku donošenja zakona: pravom na peticiju, informiranje, savjetovanje te uključivanje u radne skupine i parlamentarna radna tijela⁶², a identični instrumenti participacije posve su primjenjivi i u parlamentarnome postupku u kojem se donosi državni proračun Republike Hrvatske⁶³.

3.1. Peticija

Pravo na peticiju uređeno je čl. 46. *Ustava Republike Hrvatske* kojim je propisano da „svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor“⁶⁴. Na tu ustavnu odredbu nastavlja se čl. 44. st. 8. *Poslovnika Hrvatskoga sabora* kojim je određeno da će predsjednik parlamenta proslijediti predsjedniku matičnoga radnog tijela predstavku ili prijedlog za donošenje zakona ili drugoga akta, a potonji predsjednik izvijestit će podnositelja o ishodu predstavke ili prijedloga u roku

⁶⁰ Isto.

⁶¹ Iako uz pravno uređene instrumente participacije koji se izlažu u sljedećem, četvrtom dijelu ovoga rada postoje i pravno neuređeni instrumenti participacije u hrvatskome pravu (npr. lobiranje), na njih se neće posebno osvrnuti s obzirom na to da se pri istraživanju mogućnosti primjene IKT-a u hrvatskome parlamentarnom pravu razmatra upravo pravno uređenje participacije, odnosno pravni okvir.

⁶² Usp. G. STRUIĆ – V. BRATIĆ, *n. dj.*

⁶³ Usp. Gordan STRUIĆ – Vjekoslav BRATIĆ, „Public participation in the budgetary process in the Republic of Croatia“, *Public Sector Economics*, god. XLII., 2018., br. 1., str. 67. – 92.

⁶⁴ „Ustav Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, 1990., 56., 1997., 135., 2000., 113., 2001., 28., 2001., 55., 2010., 76., 2014., 5. čl. 46.

od tri mjeseca⁶⁵. Služeći se tim instrumentom, građani se mogu obratiti i peticijom za podnošenje amandmana ovlaštenomu podnosiocu u parlamentu (zastupniku, klubu zastupnika ili radnomu tijelu).

Iako se u navedenim odredbama ne navodi način na koji je moguće iskoristiti pravo peticije, nema nikakve zapreke da građani to učine, primjerice, korištenjem elektroničke pošte jer su adrese radnih tijela, klubova zastupnika itd. objavljene na mrežnoj stranici Hrvatskoga sabora, na kojoj je omogućeno i *online* postavljanje pitanja zastupnicima i Službi za građane⁶⁶, a koje građani mogu iskoristiti i u svrhu ostvarivanja njihova ustavnog (i poslovnickog) prava na peticiju, odnosno predstavku ili prijedlog za donošenje zakona ili drugoga akta. S obzirom na to da su na mrežnoj stranici objavljeni i brojevi telefaksa kao i telefonski brojevi, pored elektroničke pošte i mrežnoga upitnika građani se mogu ovlaštenim predlagateljima zakona u parlamentu (tj. radnome tijelu, klubu zastupnika ili pojedinomu zastupniku) obratiti i tim putem.

Iz podataka dostupnih na mrežnoj stranici Hrvatskoga sabora razvidno je da se u 2018. preko mrežnoga upitnika i elektroničke pošte Službi za građane obratio 1081 građanin, pri čemu su postavljeni 339 upita i 742 podneska građana, poput prijedloga, komentara i sugestija, a na istoj stranici navodi se da Služba za građane odgovara na sve upite „u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku 24 sata“⁶⁷. U prethodnoj, 2017. godini Službi za građane obratilo se 149 građana, pri čemu su postavljeni 381 upit i 786 podnesaka građana⁶⁸, dok za prethodne godine nije uočen podatak o broju takvih aktivnosti Službe za građane.

3.2. Informiranje

Pravo građana na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti ima uporište u ustavnome jamstvu toga prava, a razrada toga prava prepušte-

⁶⁵ „Poslovnik Hrvatskoga sabora“, *Narodne novine*, 2013., 81., 2016., 113., 2017., 69., 2018., 29., čl. 44. st. 8.

⁶⁶ „Služba za građane“, *Hrvatski sabor*, 10. III. 2019., <http://www.sabor.hr/hr/o-saboru/ustrojstvo-sabora/sluzba-za-gradane>, (10. III. 2019.).

⁶⁷ „Izješće o radu Službe za građane u 2018. godini“, *Hrvatski sabor*, 21. XII. 2018., <https://www.sabor.hr/hr/press/javnost-rada/arhiva/izjesce-o-radu-sluzbe-za-gradane-u-2018-godini>, (10. III. 2019.).

⁶⁸ „Posjeti Hrvatskome saboru i aktivnosti Službe za građane od siječnja do prosinca 2017.“, *Hrvatski sabor*, 18. XII. 2017., <http://www.sabor.hr/hr/press/pregled-rada-hrvatskoga-sabora/arhiva/posjeti-hrvatskome-saboru-i-aktivnosti-sluzbe-za>, (10. III. 2019.).

na je *Zakonu o pravu na pristup informacijama* koji određuje obvezu tijela javne vlasti, dakle i parlamenta, da „na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku“⁶⁹ objavljuju niz podataka. Od tih podataka u kontekstu teme ovoga rada posebno bi valjalo izdvojiti opće akte i odluke koje imaju utjecaj na interese korisnika, uz razloge njihova donošenja, i nacрте zakonskih prijedloga i prijedloga drugih propisa i općih akata u postupku savjetovanja s javnošću. Pritom javnost moraju informirati, između ostaloga, o dnevnome redu i vremenu održavanja sjednice, odnosno zasjedanja službenoga tijela, objavljujući uz to i način rada te mogućnost(i) izravna uvida u njegov rad. Iako se pravo građana na pristup informacijama može ostvarivati i *offline*, u kontekstu teme ovoga rada pobliže bi se valjalo osvrnuti na njegovu *online* dimenziju, tj. na mrežnu stranicu Hrvatskoga sabora.

Iz podataka dostupnih na mrežnoj stranici Hrvatskoga sabora vidljivo je da se putem *e-Doc* baze podataka Hrvatskoga sabora⁷⁰ – koja služi praćenju zakonodavne i zastupničke aktivnosti parlamenta te formalnoj i sadržajnoj obradi svih parlamentarnih akata, rasprava, zastupničkih pitanja i odgovora, amandmana te njihovoj pohrani u cjelovitu obliku – može doznati u kojoj se fazi zakonodavnoga postupka nalazi neki zakon, drugi propis ili akt, tko su njegovi podnositelji (tj. predlagatelji), tema, status i tijek rasprave o njemu, izvješća matičnih i zainteresiranih radnih tijela, videosnimke i fonograme rasprava iz kojih je razvidno tko je o zakonu, drugome propisu ili aktu raspravljao na plenarnoj sjednici, što je o njemu izgovorio, ali i tko je podnio i s kojim sadržajem određeni amandman. Također, na istoj stranici nalazi se i niz drugih, vrlo bitnih podataka o zakonu, drugome propisu ili aktu, poput njegova pregleda po fazama zakonodavnoga postupka, rezultata glasanja, njegove objave u službenome listu, uz mogućnost pretraživanja teksta prijedloga, pregleda i pretraživanja teksta zapisnika saborske sjednice koja se na njega odnosi (nakon njegova usvajanja) te ispisa kartice određenoga zakona, drugoga propisa ili akta u PDF formatu. Nadalje, postoji mogućnost filtriranja podataka prema sazivu Hrvatskoga sabora (od V. do IX. saziva), broju sjednice, oznaci prijedloga zakona (radi li se o prijedlogu zakona koji se usklađuje s propisima Europske unije ili se s njima ne usklađuje), vrsti akta, postupku donošenja (je

⁶⁹ „Zakon o pravu na pristup informacijama“, *Narodne novine*, 2013., 25., 2015., 85., čl. 10. st. 1.

⁷⁰ „e-Doc zakonodavna baza“, *Hrvatski sabor*, 10. III. 2019., <http://www.sabor.hr/hr/o-saboru/ustrojstvo-sabora/infodok-sluzba/e-doc-zakonodavna-baza>, (10. III. 2019.).

li riječ o hitnome ili redovnome postupku), statusu akta (je li riječ o aktu koji je u proceduri, donesen, odbijen, povučen itd.) ili njegovu području (npr. porezni sustav, statusna prava građana, elektroničke komunikacije itd.).

Što se tiče dnevnoga reda sjednice parlamenta i pripadajućih podataka koji se odnose na zakonodavni postupak, najprije bi valjalo spomenuti da je na mrežnoj stranici Hrvatskoga sabora pojašnjen cjelovit put donošenja svih zakona, drugih propisa ili akata, zajedno s dijagramom zakonodavnoga postupka radi jasnijega i lakšega praćenja⁷¹. Podatci o sjednici parlamenta mogu se pratiti počevši od novih akata u zakonodavnoj proceduri koji još nisu uvršteni u dnevni red plenarne sjednice, preko dnevnoga reda aktualne plenarne sjednice i kronologije rasprava aktualne plenarne sjednice, i to uz mogućnost pretraživanja dnevnih redova i pregleda cjelovitih tekstova zapisnika svih plenarnih sjednica od 30. svibnja 1990. do zadnjega usvojenog (verificiranog) zapisnika aktualnoga saziva, pa sve do, primjerice, akata dostavljenih sa svrhom informiranja i pregleda povučenih akata. Usto, aktivnosti ovlaštenih predlagatelja u zakonodavnome postupku mogu se pratiti i kroz pregled najava, priopćenja i kratkih obavijesti, s mogućnošću pretplata i predbilježbi na informacije korištenjem RSS kanala, odnosno kratkih obavijesti o promjeni sadržaja na mrežnoj stranici⁷², ali i, primjerice, kroz pregled sjednica radnih tijela⁷³.

Iz dosad izloženoga slijedi da mrežna stranica hrvatskoga parlamenta pruža građanima cijeli niz podataka kojima se oživotvoruje ovaj pravni instrument, omogućujući građanima da na brz i jednostavan način dođu do različitih informacija o zakonima, drugim propisima i aktima koji se nalaze u zakonodavnome postupku, ali i o onima o kojima se već raspravljalo ili će se tek raspravljati u okviru toga postupka. Štoviše, prema čl. 280. *Poslovnika Hrvatskoga sabora*, Hrvatski sabor o svome radu izvješćuje zastupnike i javnost putem glasila i drugih publikacija, a pod glasilom parlamenta smatra se upravo njegova mrežna stranica. Prema tomu, mogućnost primjene IKT-a pri posezanju za tim instrumentom izrijeком je predviđena, i to poslovničkim (čl. 280.) i zakonskim (čl. 10.) putem. Budući da je informiranje, ujedno, i temeljni

⁷¹ „Zakonodavni postupak“, *Hrvatski sabor*, 10. III. 2019., <http://www.sabor.hr/hr/o-saboru/zakonodavni-postupak>, (10. III. 2019.).

⁷² „Press“, *Hrvatski sabor*, 10. III. 2019., <https://sabor.hr/hr/press>, (10. III. 2019.).

⁷³ „Odbori i povjerenstva“, *Hrvatski sabor*, 10. III. 2019., <https://sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva>, (10. III. 2019.).

preduvjet za primjenu ostalih instrumenata participacije, ukratko bi se valjalo osvrnuti na interes građana za opisane mogućnosti.

Naime, podatci o pregledu posjećenosti mrežne stranice Hrvatskoga sabora otkrivaju da je u 2018. bilo zabilježenih 3.275.313 pregleda, od čega je bilo 2.279.581 jedinstvenih pregleda, a većina posjetitelja pristupala je toj stranici putem stolnih računala (54,6 %), dok su mobilni telefoni tek nešto manje korišteni (41,9 %), za razliku od tableta kojima su posjetitelji rijetko pristupali toj stranici (3,5 %) ⁷⁴. Pogled na statistiku za prethodno razdoblje, počevši od početka IX. saziva (od 14. listopada 2016.) do 14. srpnja 2017., otkriva da je u tih devet mjeseci ⁷⁵ bilo čak 4.116.970 pregleda mrežne stranice, od čega je bilo 1.167.851 jedinstvenih pregleda, dok je u razdoblju od sljedećih pet mjeseci (od 15. srpnja do 15. prosinca 2017.) broj jedinstvenih pregleda bio nešto manji (1.059.339) ⁷⁶. U potonjim razdobljima većina posjetitelja koristila je stolno računalo (oko 67 %), dok su mobilne telefone koristili zamjetno manje u odnosu na 2018. (oko 29 %), a tablete podjednako rijetko kao i u 2018. (oko 3 %). Usto, vrijedi primijetiti da su se među najposjećenijim kategorijama uobičajeno nalazili prijenosi plenarne sjednice (u 2018. bilo je 183.511, od 15. srpnja do 15. prosinca 2017. 87.205, a od 14. listopada 2016. do 14. srpnja 2017. 245.933 posjeta), dok je u istim razdobljima interes javnosti za pregled novih akata u zakonodavnome postupku bio nešto manji (u 2018. bilo je 55.464, od 15. srpnja do 15. prosinca 2017. 26.471, a od 14. listopada 2016. do 14. srpnja 2017. 57.364 posjeta). Iako je riječ o podacima koji se odnose na razdoblja vremenski nejednaka trajanja – s obzirom na to da su pregledi posjećenosti mrežne stranice uzimali u obzir određenu kalendarsku godinu (2018.), ustavnu zadanost redovitoga zasjedanja parlamenta dvaput godišnje (2017.) kao i trenutak konstituiranja parlamenta (2016. – 2017.) – iz njih je moguće iščitati puni potencijal korištenja mobilnih telefona u kontekstu participacije u postupku donošenja zakona. Naime, imajući u vidu porast broja

⁷⁴ „Pregled posjećenosti web stranica Hrvatskoga sabora od 1. siječnja 2018. do 19. prosinca 2018.“, *Hrvatski sabor*, 21. XII. 2018., <https://www.sabor.hr/hr/press/javnost-rada/arhiva/pregled-posjeecenosti-web-stranica-hrvatskoga-sabora-od-1-sijecnja-2018-do>, (10. III. 2019.).

⁷⁵ „Posjećenost internetskih stranica Hrvatskoga sabora od 14. listopada 2016. do 14. srpnja 2017.“, *Hrvatski sabor*, 17. VII. 2017., <https://www.sabor.hr/hr/press/pregled-rada-hrvatskoga-sabora/arhiva/posjecenost-internetskih-stranica-hrvatskoga-sabora-od>, (10. III. 2019.).

⁷⁶ „Pregled posjećenosti web stranica Hrvatskoga sabora od 15. srpnja 2017. do 15. prosinca 2017.“, *Hrvatski sabor*, 18. XII. 2017., <https://www.sabor.hr/hr/press/pregled-rada-hrvatskoga-sabora/arhiva/pregled-posjecenosti-web-stranica-hrvatskoga-sabora-1>, (10. III. 2019.).

pristupanja mrežnoj stranici putem mobilnih telefona od oko 29 % (od 14. listopada 2016. do 15. prosinca 2017.) na gotovo 42 % (od 1. siječnja 2018. do 19. prosinca 2018.), a posebice kada se poprati raniji slijed (26,7 % u razdoblju od 15. srpnja 2016. do 15. prosinca 2016.⁷⁷; 22 % u razdoblju od 28. prosinca 2015. do 15. srpnja 2016.⁷⁸ te 19 % u razdoblju od 1. siječnja 2015. do 28. rujna 2015.⁷⁹), može se pretpostaviti da će interes građana za legislativni proces biti još veći ako im se omogući da s bilo kojega mjesta i u bilo koje vrijeme mogu posjetiti mrežnu stranicu parlamenta, i to ne samo u cilju ostvarivanja prava na peticiju ili informiranje, nego i prava na savjetovanje kojemu bi korištenje mobilnih telefona moglo biti posebno važan čimbenik u njegovu oživotvorenju.

3.3. Savjetovanje

Pravo građana na sudjelovanje u savjetovanju u parlamentu također izvire iz navedenoga *Zakona* kroz obvezu, *inter alia*, državnih tijela (dakle i parlamenta) za provedbom savjetovanja s javnošću prilikom donošenja zakona i podzakonskih propisa, dok se obveza državnih tijela za provedbom savjetovanja prilikom donošenja općega akta ili drugoga strateškog ili planskog dokumenta odnosi samo na slučaj kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Pritom, za razliku od tijela državne uprave koja to mogu činiti isključivo putem središnjega državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću (*e-Savjetovanja*), druga državna tijela (među njima i parlament) mogu to činiti putem potonjega portala ili svoje mrežne stranice objavljujući nacrt određenoga zakona, drugoga propisa ili akta s obrazloženjem razloga i cilja njegova donošenja te u cilju pozivanja građana da dostave svoje prijedloge i mišljenja. Provedba savjetovanja u pravilu traje 30 dana, nakon čega je potrebno objaviti izvješće o provedenome savjetovanju koje mora sadržavati

⁷⁷ „Pregled posjećenosti internetskih stranica Hrvatskoga sabora od 15. srpnja do 15. prosinca 2016.“, *Hrvatski sabor*, 19. XII. 2016., <https://www.sabor.hr/hr/press/pregled-rada-hrvatskoga-sabora/arhiva/pregled-posjecenosti-internetskih-stranica-hrvatskoga>, (10. III. 2019.).

⁷⁸ „Pregled posjećenosti web stranica Hrvatskoga sabora od 28. prosinca 2015. do 15. srpnja 2016.“, *Hrvatski sabor*, 15. VII. 2016., <https://www.sabor.hr/hr/press/pregled-rada-hrvatskoga-sabora/arhiva/pregled-posjecenosti-web-stranica-hrvatskoga-sabora-o>, (10. III. 2019.).

⁷⁹ „Pregled posjećenosti web stranica Hrvatskoga sabora od 1. siječnja do 28. rujna 2015.“, *Hrvatski sabor*, 30. IX. 2015., <https://www.sabor.hr/hr/press/pregled-rada-hrvatskoga-sabora/arhiva/pregled-posjecenosti-web-stranica-hrvatskoga-sabora-od>, (10. III. 2019.).

popis zaprimljenih prijedloga i primjedbi, ali i očitovanja o razlozima zbog kojih nisu prihvaćeni (čl. 11.). Imajući u vidu da je *Poslovníkom Hrvatskoga sabora* predviđeno da predlagatelj zakona, uz prijedlog određenoga zakona, mora dostaviti i izvješće o provedenome savjetovanju i *Iskaz o procjeni učinaka propisa*, sukladno posebnomu *Propisu* (čl. 174. st. 4.), iz toga proizlazi da spomenuto izvješće predstavlja važan element u zakonodavnome postupku. Također, valjalo bi zaključiti kako je mogućnost primjene IKT-a pri posezanju za instrumentom savjetovanja izrijeком *explicite* sadržana u čl. 11. *Zakona o pravu na pristup informacijama*, dok je u *Poslovníku Hrvatskoga sabora* ona *implicite* sadržana u čl. 174., naslanjajući se na spomenuti zakonski članak 11.

Hrvatski parlament provodi savjetovanje s javnošću putem svoje mrežne stranice na kojoj su od 14. svibnja 2013. do 10. ožujka 2019. objavljene ukupno 23 informacije o savjetovanju s javnošću o nacrtima pojedinih akata, od čega je 19 nacrt prijedloga zakona te po jedan nacrt prijedloga pravila, odluke, poslovnika, ali i prijedloga za utvrđivanje *Nacrta* promjene *Ustava Republike Hrvatske*. Pritom su najviše informacija o savjetovanju s javnošću objavili klubovi zastupnika (17), dok su odbori objavili četiri, a zastupnici dvije informacije. Iako se broj podnositelja prijedloga i mišljenja na pojedini nacrt prijedloga zakona i drugoga akta izrazito razlikuje, što bi zacijelo valjalo pripisati njihovu različitom interesu za materiju koja se pojedinim zakonom ili drugim aktom želi urediti⁸⁰, broj provedenih savjetovanja s javnošću u pojedinoj kalendarskoj godini otkriva da su 2013. provedena dva, 2014. jedno, 2015. nijedno, 2016. tri, 2017. pet, a 2018. deset savjetovanja, dok su u 2019. u prva dva mjeseca (otvorena i) provedena dva savjetovanja, iz čega slijedi da se od 2016. broj provedenih savjetovanja s javnošću postupno povećava.

⁸⁰ Tako je bilo, primjerice, 25 podnositelja u slučaju *Prijedloga za utvrđivanje Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske*, 11 podnositelja u slučaju *Nacrta konačnoga prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Ovršnoga zakona*, ali i dva u slučaju *Nacrta konačnog prijedloga zakona o dopunama Zakona o lokalnim izborima*. U tome smislu moglo bi se primijetiti da su građani tek povremeni participanti i da većina građana redovito „prati“ ili „skenira“ stanje svoga političkog i društvenog okruženja (tzv. *monitorial citizens*) kako bi, prema potrebi, bila spremna u nekome trenutku participirati. Usp. Michael SCHUDSON, *The Good Citizen: A History of American Civic Life*, Cambridge, 1999., str. 310. – 311.

3.4. Uključivanje

Pored toga, građani mogu participirati u zakonodavnome postupku i kroz uključivanje u radne skupine i radna tijela, s obzirom na poslovničke mogućnosti: a) osnivanja pododbora i posebnih radnih skupina u okviru radnoga tijela u cilju razmatranja tema iz njegova djelokruga, pripremanja prijedloga, izrade izvješća i nacрта akta (čl. 53. st. 1.), a u čijem sastavu mogu biti i pojedini građani u svojstvu stručnjaka za određena pitanja, b) uključivanja znanstvenih i drugih organizacija i pojedinih stručnjaka u pripremu akta ili razmatranje nekoga pitanja koje ulazi u djelokrug radnoga tijela, ali pod uvjetom osiguranih financijskih sredstava (čl. 52.) te c) pozivanja na sjednice radnih tijela javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika i drugih osoba radi pribavljanja njihovih mišljenja o raspravljanim temama (čl. 57. st. 1.). Međutim, s obzirom na narav oživotvorenja ovoga instrumenta koja se primarno veže za nazočnost građana sjednicama radnih tijela i radnih skupina, IKT ovdje ima sekundarnu ulogu koja se u skladu s poslovničkom odredbom čl. 15. st. 1. redovito ispunjava, primjerice, dostavljanjem službenih materijala, dokumenata i podataka u elektroničkome obliku te pregledom i pohranom različitih podataka u vezi sa sjednicom radnoga tijela i radne skupine putem mrežne stranice⁸¹. Iako su nakon promjene *Poslovnika Hrvatskoga sabora* od 2018. participativni elementi prisutni i u institutu javnoga saslušanja (čl. 52.a), koje radno tijelo može organizirati da bi se pribavila stručna mišljenja ili provela šira rasprava o prijedlogu zakona ili drugoga akta ili, primjerice, pojedinih rješenja iz zakonskih prijedloga i važećih akata ili kako bi se razjasnilo neko pitanje od javnoga interesa, njegova se primjena također primarno povezuje s nazočnošću građana na sjednicama radnih tijela, dok IKT i ovdje ima sekundarnu ulogu koja se ispunjava kroz primjenu poslovničke odredbe čl. 15. st. 1. u izloženome smislu.

Zaključna razmatranja

Polazeći od važnosti participacije građana u postupcima donošenja odluka i uloge IKT-a u demokratskim procesima, u radu je istaknuto da je implementacija IKT-a u parlamentarnome kontekstu rezultirala oblikovanjem novoga

⁸¹ Vidi npr. „Odbori i povjerenstva“, *Hrvatski sabor*, 10. III. 2019., <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva>, (10. III. 2019.)

koncepta parlamenta, tzv. e-parlamenta. Riječ je o konceptu koji je usmjeren na korištenje IKT-a kao ključnoga alata za transformaciju temeljnih funkcija parlamenta, pravovremenost donošenja odluka, otvorenost, transparentnost i smanjenje troškova kojima se građanima pruža prilika za digitalni dijalog s parlamentom u cilju njihova utjecaja na donošenje zakona i drugih propisa.

Na toj podlozi, razmatrajući mogućnost primjene IKT-a u hrvatskome parlamentarnom pravu, izloženi su instrumenti participacije građana u zakonodavnome postupku te relevantne odredbe *Ustava Republike Hrvatske*, *Zakona o pravu na pristup informacijama* i *Poslovnika Hrvatskoga sabora*. Iz tih propisa proizlazi da hrvatsko parlamentarno pravo općenito predviđa mogućnost primjene IKT-a u cilju participacije građana u zakonodavnome postupku, ali i da ipak postoje stanovite razlike s obzirom na eksplicitnost, odnosno implicitnost načina njezina uređenja te instrumente na koje se odnosi. Naime, za razliku od ustavne i poslovničke odredbe o pravu na peticiju koja, doduše, izrijekom ne predviđa, ali i ne isključuje mogućnost primjene IKT-a pri posezanju za tim instrumentom, prema *Zakonu o pravu na pristup informacijama* tâ je mogućnost izrijekom sadržana u odredbi čl. 10. i 11. za instrumente informiranja i savjetovanja, dok je u *Poslovniku Hrvatskoga sabora explicite* sadržana u čl. 280. za instrument informiranja, a *implicite* u čl. 174. za instrument savjetovanja (naslanjajući se na čl. 11. *Zakona o pravu na pristup informacijama*). Što se tiče instrumenta uključivanja u radne skupine i parlamentarna radna tijela, s obzirom na narav njegova ozbiljenja koja se primarno veže uz nazočnost građana na sjednicama parlamentarnih radnih tijela i radnih skupina, IKT ima sekundarnu ulogu koja se sastoji od dostavljanja službenih materijala u elektroničkome obliku i sličnih tehničkih radnji.

Nadalje, kako bi se utvrdilo kod kojih je pravno uređenih instrumenata participacije građana u postupku donošenja zakona, kao jednoj od temeljnih funkcija parlamenata, IKT isključivi, a kod kojih tek jedan od mogućih načina njihova ozbiljenja, uz te relevantne odredbe bilo je potrebno istražiti i podatke koji su dostupni na parlamentarnoj mrežnoj stranici. U radu je tako utvrđeno da se kod triju pravno uređenih instrumenata participacije (prava na peticiju, informiranje te uključivanje u radne skupine i parlamentarna radna tijela) IKT javlja kao jedan od mogućih načina, a kod prava na savjetovanje kao jedini, isključivi način njegova oživotvorenja. Kod navedenih triju instru-

menata pristupilo se i istraživanju njihova korištenja u parlamentarnoj praksi te su, pritom, uočena određena ograničenja koja se odnose na dostupnost podataka i vremenski nejednako trajanje promatranih razdoblja. Unatoč tim ograničenjima, koja nisu utjecala na davanje odgovora na istraživačko pitanje, iz prikupljenih podataka može se iščitati uzlazni trend korištenja pojedinih instrumenata, i to napose prava na savjetovanje (od 2016. do danas) i informiranje (od 2015. do danas), posebice uzimajući u obzir porast broja pristupanja mrežnoj stranici parlamenta putem mobilnih telefona. Na potonjoj podlozi istaknuto je da se može pretpostaviti kako će interes građana za legislativni proces biti još veći ako se omogući građanima da s bilo kojega mjesta i u bilo koje vrijeme mogu posjetiti mrežnu stranicu parlamenta, i to ne samo u cilju ostvarivanja prava na peticiju ili informiranje nego i prava na savjetovanje.

U tome smislu doprinos ovoga istraživanja nije samo relevantan za cijeli niz neformalnih aktera poput građana, istraživačkih organizacija, aktera civilnoga društva itd., već i za formalne aktere poput dužnosnika i službenika koji su uključeni u pojedine faze zakonodavnoga procesa, za osnaživanje svijesti o mogućnostima i važnosti sudjelovanja građana u donošenju odluka, ali i za poticanje znanstvenoga interesa za ovu temu u hrvatskome parlamentarnom pravu i praksi. Tim više uzme li se u obzir visoki postotak opremljenosti hrvatskih kućanstava IKT-om na razini Europske unije i visoki udio hrvatskih kućanstava sa širokopojasnim pristupom internetu, uz iznadprosječno korištenje hrvatskih građana internetom i rezultate na području dostupnosti otvorenih podataka koji ukazuju na solidne preduvjete u nastojanju za ostvarivanjem punoga potencijala IKT-a u participaciji građana u zakonodavnome postupku.

Iako bi se možda moglo doimati da mogućnost primjene IKT-a nije dosljedno uređena za sve instrumente participacije građana u zakonodavnome postupku, takav zaključak ne bi uvažio ni različitu narav pojedinih instrumenata ni raznovrsnost načina njihova ozbiljenja u cilju omogućavanja pristupa što većemu broju građana tim instrumentima, a to ne uključuje samo one koji imaju računalo ili mobilni telefon s pristupom internetu i znaju se njime služiti. Štoviše, u temeljima koncepta e-parlamenta ne bi valjalo promatrati isključivo zahtjev za omogućavanjem različitih e-parlamentarnih servisa, čiji su važan element upravo *Parliament-to-Citizens* projekti koje parlamenti mogu

implementirati u cilju što širega privlačenja interesa građana i njihove što veće participacije u parlamentarnim postupcima, već i zahtjev za raznovrsnošću instrumenata kojima se taj cilj može ispuniti, a u tome bi primjena IKT-a trebala nositi potpornu ulogu koja uvažava njihovu narav smjerajući istomu cilju. Iz te perspektive može se zaključiti da postojeći normativni okvir pruža potrebnu ravnotežu pri primjeni IKT-a u cilju participacije građana u zakonodavnome postupku pravno uređenim instrumentima participacije u hrvatskome parlamentu, omogućujući građanima da ostvare digitalni, *online* dijalog s parlamentom, ali i njegove *offline* alternative, prepuštajući im time izbor kojim bi se istovremeno uvažile njihove preferencije i mogućnosti, ali i ispunile uvedno izložene uloge participacije u zakonodavnome postupku.