КАКО ДА СЕ ОРГАНИЗИРА ВОВЕДНА СЕСИЈА ЗА НОВО ИЗБРАНИ ПРАТЕНИЦИ – КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА И ПРАКТИКИ ОД ДРУГИ ПАРЛАМЕНТИ

-компаративен преглед -

Скопје, април, 2024 година

Активностите наменети за воведување на новоизбраните пратеници во извршувањето на пратеничката функција – воведните сесии, се релативно нов феномен во развојот на парламентаризмот, кој претходно беше непознат. Ако го погледнеме примерот на еден од најстарите парламенти – Британскиот парламент, ќе видиме дека првиот печатен прирачник за новите пратеници е издаден во 1987 година, додека првата ориентациона програма – воведна сесија, е организирана во 1997 година. Сепак, во последните години организирањето на овие воведни едукативни активности бележи значаен и динамичен развој во поголемиот дел од европските држави. Од вкупно 43 парламентарни домови (во кои се вклучени еднодомни национални парламенти, парламентарни домови од дводомни национални парламенти, Европскиот парламент и Парламентарното собрание на Советот на Европа) кои испратиле одговори на Прашалникот на ЕЦПРД бр. 5148 „Воведни сесии за новите членови на парламентите", 33 одговориле дека организираат некаков вид на воведна програма/воведна сесија за новоизбраните пратеници, додека десет одговориле дека не организираат таков вид на воведни едукативни активности. Покрај нивното географско проширување, односно прифаќање од се поголем број на парламенти, воведните сесии бележат и значително содржинско продлабочување. Како генерални карктерстики на сегашниот степен на развој на воведните сесии можат да се издвојат:

- тие вообичаено се одржуваат на самиот почеток на мандатните периоди, а често започнуваат и пред официјалниот почетот на мандатот (пред конститутивната седница);
- најчесто, тие се состојат од најмалку 4 часа воведни содржини, проследени со различни специјализирани обуки во наредниот повеќедневен период;
- за време на воведние сесии, се посветува внмание и на добиениот фидбек од страна на пратениците;
- содржините редовно се ревидираат и усовршуваат, воз основа на добиениот фидбек;
- покрај базичните содржини поврзани со извршувањето на пратеничката функција, во воведните сесии се почесто се вклучуваат содржини од областа на ИКТ и финансиските права и обврски на пратениците;
- во воведните сесии често се вклучуваат и прашања кои се актуелни во јавниот дискурс, како што се заштитата на личното здравје (како рефлексија од пандемиката на ковид-19) или препознавање и заштита од вознемирување (како резултат од активностите на движењето #MeToo).

1. Што треба новите пратеници да знаат? (содржина на воведната сесија)

Анализата на одговорите на Прашалникот на ЕЦПРД бр. 5148 покажува дека вообичаените содржини кои парламентите ги вклучуваат во нивните воведни сесии за новоизбрани пратеници можат да бидат поделени во три категории:

1. содржини поврзани со работата на Парламентот;
2. содржини поврзани со административно-технички, финансиски и други статусни прашања на пратениците;
3. содржини кои не спаѓаат во ниту една од претходните категории, но кои се често вклучени во воведните сесии.

Во рамките на **првата категорија**, содржините поврзани со работата на Парламентот, опфатени се најважните и најсуштествените делови од воведните сесии на парламентите. Најчести содржини, од ова категорија, вклучени во воведните сесии на парламентите се: различните постапки и процедури кои соодветниот парламентарен дом ги применува во својата работа; потоа парламентарните работни тела и нивните надлежности; како и останатите прашања поврзани со деловникот на соодветниот парламент. Кај значаен дел од парламентите (24% од парламентарните домови кои одговориле на Прашалникот на ЕЦПРД бр. 5148) како во воведните сесии се опфатени и содржини поврзани со етичките прашања, односно со прашањата на интегритетот на пратениците. Подеднакво застапени (исто така 24% од парламентарните домови кои одговориле на Прашалникот на ЕЦПРД бр. 5148) се прашањата поврзани со сигурноста и безбедноста на парламентите. Во контекст на овие прашања би можеле да го издвоиме Полскиот сенат, како атипичен пример во однос на организацијата на воведните сесии. Имено, за разлика од принципот на доброволно учеството на сенаторите во останатите модули од воведната сесија (односно, принципот на доброволно учество во воведните сесии како генерално правило во сите парламенти), учеството во обуката за постапување со класифицирани информации (која е дел од воведната сесија за новите членови на сенатот) е задолжително. Покрај досега набројаните прашања кои се најчесто застапени, во оваа категорија на содржини вклучени во воведната сесии на другите парламенти спаѓаат и: учеството на парламентот во меѓународните односи, односно парламентарната дипломатија; прашањата поврзани со Европската Унија; достапните прес сервиси и услуги во односите со медиумите кои ги обезбедува парламентот; услугите кои ги нудат парламентарните библиотеки, архиви и истражувачки служби; слободата на говор и слободата на информираност на пратениците; непишаните правила и обичаи во работата на парламентите; како и други прашања.

Втората категорија на содржини кои вообичаено се вклучени во воведните сесии за новоизбрани пратеници – содржините поврзани со административно-технички, финансиски и други статусни прашања на пратениците, исто така опфаќа прашања кои се извонредно значајни за ефективно извршување на секојдневните работни задачи на пратениците, а со тоа и на нивната пратеничка функција. Според анализата на одговорите на Прашалникот на ЕЦПРД бр. 5148, најчесто застапени содржини од оваа категорија се: почетното запознавање со достапните информациско-комуникациски (ИКТ) сервиси и опрема, како и

начинот на нивно користење (кое е вклучено во воведните сесии на 20 респоденти на прашалникот 5148); финансиските права и обврски, односно правата од работен однос кои произлегуваат од статусот пратеник (кај 17 од респодентите); мандатно-имунитетните прашања (кај осум од респодентите); како и прашањата поврзани со управувањето со пратеничките канцеларии (исто така кај осум од респодентите). Меѓу останатите содржини кои се вклучени во воведните сесии на помал број парламенти спаѓаат и: прашањата поврзани со конфликтот на интереси; транспарентноста; системите за управување со документи; прашања поврзани со здравствената заштита и личната благосостојба на пратениците; како и други помалку застапени прашања.

Во **третата категорија** спаѓаат содржините за кои голем број од парламентите известиле дека се вклучени во нивните воведни сесии, а кои не спаѓаат во ниту една од претходно опишаните категории. Најголем дел од парламентарните домови кои одговориле на Прашалникот на ЕЦПРД бр. 5148 (20, односно 61%), вклучуваат и организирана обиколка на зградите на парламентите како дел од воведните сесии. Како втора содржина со голема застапеност е презентацијата на континуираните обуки достапни (во подоцнежна фаза) на пратениците. Како невообичаена, но интересна содржина, односно услуга која некои од парламентите ја нудат во рамки на процесот на воведување на новоизбраните пратеници во извршувањето на нивната функција е услугата на „пријател“, „водич“ или „офицер за врска со пратеникот“. Оваа услуга подразбира доделување на искусен парламентарен службеник кој има улога на своевиден ментор или личен водич кој му помага на пратеникот во спроведувањето на сите потребни (најчесто административни) постапки при приемот на функцијата во текот на првиот ден или првите неколку дена од пратеничкиот мандат.

Во рамките на третата категорија, исто така, можат да бидат класифицирани содржини кои парламентите ги вклучиле во своите воведни сесии како резултат на интензитетот и фреквенцијата на нивната застапеност во јавниот дискурс. Како типичен пример за ваквиот вид на содржини се обуките за препознавање и спречување на различните видови на вознемирување, кои како модули се вклучени во воведните сесии на некои од парламентите како рефлексија на сензибилизацијата на јавноста и подигнувањето на јавната свест по прашањата на сексуалното вознемирување, а како резултат од активностите на движењето #MeToo.

2. Кога треба да го дознаат? (време на одржување и времетраење на воведната сесија)

Најчесто, парламентите ги одржуваат воведните сесии за нови пратеници на самиот почеток на новиот мандатен период. Анализата на Прашалникот на ЕЦПРД бр. 5148 покажува дека најголем дел на парламентарните домови (39%) одговориле дека воведната сесија за нови пратеници се одржува во текот на првата недела од новиот мандатен период на парламентот, додека 18% од респодентите одговориле дека воведната сесија се одржува пред одржувањето на првата седница на новиот парламентарен состав. Кај 12% од респодентите, воведната сесија започнува пред одржувањето на првата седница на новиот парламент, но дел од нејзините модули се одржуваат во време на одржувањето

на првата (конститутивна) седница, како и по нејзиното завршување. Кај помал дел од парламентарните домови кои одговориле на Прашалникот на ЕЦПРД бр. 5148 (21%), воведните сесии се одржуваат во подоцнежниот период, и тоа кај 12% во период од еден до два месеци по конститутивната седница, додека 9% проценти од расподентите се изјасниле дека нивните воведни сесии се одржуваат, односно траат во текот на неколку месеци по конституирањето на новиот парламент.

3. Како да бидат дадени информациите? (организација и времетраење на воведната сесија)

Генерално, начинот на организација и времетраењето на воведните сесии зависи од содржините вклучени во нив. Парламентите кои одговориле на Прашалникот на ЕЦПРД бр. 5148 можат да се поделат во неколку категории и според начинот на организација и времетраењето на нивните воведни сесии. Анализата на одговорите покажува дека во 16 од вкупно 31 парламентарен дом кои одговориле на прашалникот, воведната сесија е организирана како единствен настан и трае најмногу еден ден. При тоа, два расподенти се изјасниле дека времетраењето на нивните воведни сесии изнесува еден до два часа, пет расподенти се изјасниле дека нивните воведни сесии траат два до три часа, најголем дек од оваа група на парламенти – осум одговориле дека нивните воведни сесии траат половина работен ден (приближно четири часа), додека во еден од парламентите воведната сесија трае цел работен ден (приближно осум часа). Од друга страна, кај 15 од 31 парламент кои го одговориле Прашалникот воведните сесии се организирани во повеќе продолженија и траат подолго, и тоа од два до пет дена кај седум од расподентите, додека во текот на неколку недели или месеци кај осум од расподентите. Како пример, организација на воведната сесија во времетраење од неколку месеци можеме да го посочиме германскиот Бундестаг, кој како дел од воведувањето на новоизбраните пратеници во извршувањето на нивната функција организира обука за прашањата на Европската Унија, во ефективно времетраење од 56,5 часа. Обуката се состои од вкупно 13 работилници во времетраење од еден до два часа, кои се организирани во неколку кластери, на точно утврдени термини во текот на шест месеци.

4. Кој треба да ги даде информациите? (организатори и обучувачи на воведните сесии)

Главни носители на активностите за организација и спроведување на воведните сесии во сите парламентарни домови кои одговориле на Прашалникот на ЕЦПРД бр. 5148, без исклучок, се вработени во парламентарните служби. Сепак, можат да се идентификуваат повеќе нијанси и модалитети на овој одговор. Најчесто застапен одговор е дека организатори и спроведувачи на воведните сесии се повисоки по ранг државни службеници – раководни службеници (директори/раководители на директорати/сектори во рамките на службите), водечки експерти од парламентарните служби, вработени во службата со подолго работно искуство, па дури и највисоките раководители на

парламентарните служби – генералните секретари (на пример, во Белгискиот сенат, каде воведната сесија ја организираат и спроведуваат генералниот секретар и одбран тим од вработени во службата со подолго работно искуство, или во долниот дом на Парламентот на Словенија, каде воведната сесија е водена од генералниот секретар, а нејзините специфични модули се спроведуваат од раководителите на секторите во службата). Освен според рангот и работното искуство, чест принцип на определување на организаторите и спроведувачите на воведните сесии е според специјализацијата, односно делокругот на работа. Согласно овој принцип, кај значаен дел од респодентите, главни носители на активностите околу организацијата и спроведувањето на воведните сесии се специјализираните организациски единици за спроведување на обуки, или пак вработените од точно определени организациски единици со точно определен делокруг на работа, независно од нивниот ранг. Конечно, кај некои парламенти е воспоставена пракса во воведните сесии да учествуваат и надворешни експерти, во својство на обучувачи по определени модули. Во Естонија, на пример, покрај експерти по одделни области вработени во парламентарната служба, во воведната сесија како обучувачи учествуваат и поранешни пратеници и надворешни експерти. Сличен е случајот со Финска, каде покрај внатрешните експерти вработени во парламентарната служба, во воведната сесија учествуваат и експерти од доменот на извршната власт, но исто така и експерти од независните истражувачки институти и од медиумите. Како специфичен случај во овој контекст повторно можеме да ги посочиме Сејмот и Сенатот на Република Полска, каде како обучувачи во модулите за заштита на класифицирани информации (дел од воведната сесија каде, да потсетиме, присуството на новоизбраните сенатори е задолжително) се појавуваат претставници на Агенцијата за внатрешна безбедност.

5. Како во пракса изгледаат воведните сесии? (примери од избрани држави)

Во **Албанија**, воведната сесија за новоизбраните пратеници се одржува во неколку продолженија (сесии), секое во времетраење од еден час, во текот на првата недела од мандатот на новиот парламентарен состав. Организацијата и спроведувањето на воведната сесија е во надлежност на Службата (Секторот) за човечки ресурси и поддршка на пратениците и на директорите на службите, односно раководителите на секторите на парламентарната служба. Содржински, воведната сесија се состои од различни презентации подготвени од секој од секторите на службата. Во текот на воведната сесија, пратениците го добиваат и основните документи со кои е регулирана работата на парламентот – Деловник, Етичко упатство и правилници.

Во **Австрија**, воведната сесија е организирана како единствен настан во времетраење од три до четири часа, кој се одржува во неделата на одржувањето на конститутивната седница на новиот парламентарен состав. Во текот на воведната сесија, на пратениците им стојат на располагање, за различни објаснувања, вработени кои се упатени, согласно својот делокруг на работа, во темите кои се опфатени со сесијата. Од содржински аспект, воведната сесија опфаќа прашања од надлежноста на парламентарното обезбедување, организациската единица за ИКТ, библиотеката и службата за информирање,

потоа прашањата за финансиските надоместоци, прашања поврзани со неспојливоста на функциите и транспарентноста во работата, безбедносен брифинг за заштита на класифицирани информации, Европска Унија и слично. Во текот на воведната сесија новоизбраните пратеници добиваат прирачник, информации за користење на содржините достапни на парламентарниот интранет, како и информации за натамошните можности за обуки достапни преку парламентарната служба.

Воведната сесија за новоизбраните пратеници во Претставничкиот дом на Парламентот на **Чешката Република** трае еден работен ден (најмногу осум часа), а се одржува во текот на првата седница од новиот мандатен период. Воведната сесија се организира и спроведува од страна на вработените во Парламентарниот институт. Содржински, воведната сесија ги опфаќа следните теми: законодавна постапка; процедури за гласање; надворешни односи; надлежности во однос на државниот буџет; мандатно-имунитетни прашања; плати и надоместоци на пратениците; оперативни и административни постапки во работата на парламентот.

Во **Естонија**, воведната сесија се состои од два дела – воведен брифинг и програма за обуки на новоизбраните пратеници. Воведниот брифинг се одржува непосредно пред почетокот на конститутивната седница и трае приближно еден и пол час. Во текот на воведниот брифинг, пратениците се запознаваат со процедуралните аспекти (сценариото) на конститутивната седница. Програмата за обуки на новоизбраните пратеници се одржува во текот на првата недела по одржувањето на конститутивната седница. Програмата за обуки се состои од серија од семинари во времетраење од еден до два часа. Содржински, програмата за обуки ги опфаќа следните прашања: практични прашања (плати и надоместоци, ИКТ, услови за работа и сл.); медиуми; работа во парламентот (статусни права на пратениците, права и обврски на пратениците во работата на парламентот и сл.); и, ЕУ и надворешни односи.

Во **Финска**, воведната сесија се одржува во текот на првите два месеци од мандатот на новиот парламентарен состав, со вкупно времетраење од пет дена. Во спроведувањето на различните модули од воведната сесија се вклучени раководни експерти вработени во парламентарната служба, владини експерти, како и експерти од независните истражувачки институти и медиумите. Воведната сесија се спроведува преку комбинација од методи – семинари и работилници со физичко присуство или со присуство преку интернетска врска. Содржински, со воведната сесија се опфатени парламентарните постапки и организацијата на работата на парламентот; комуникации; информации од областа на меѓународните односи; организација на службени патувања; безбедносни прашања; ИКТ-поддршка; статусни права и сл. Како помошни средства за воведната сесија се достапни прирачник и информациски ресурси достапни на интернетската страница на парламентот.

Воведната сесија за новоизбраните пратеници во Националното собрание на **Република Словенија** се одржува еден ден пред одржувањето на конститутивната седница и трае два до три часа. Носител на активноста е генералниот секретар, додека одделните модули од сесијата ги спроведуваат соодветните раководители на сектори. Од содржински аспект, во текот на воведната сесија новоизбраните пратеници се брифираат во врска со одржувањето на конститутивната седница, присуството на медиумите за време

на седницата, пополнувањето на потребните документи, ИКТ системот, ракувањето со класифицирани информации, гласањето и сл. Вообичаено, како дел од воведната сесија се прикажува и симулација на конститутивната седница. На воведната сесија пратениците добиваат, во печатена форма и Водич за пратеници, Устав, Деловник, Етички кодекс и Правилник за редот во парламентот.

Изработил: Илија Милчевски

Одобрила и согласна: Фани Коровешовска Коларовска

Раководител на Парламентарниот институт,

____

м-р Златко Атанасов