

VARIA 40 (R)

Доктор Петер Костелька

**Народная адвокатура – посредник между
государством и гражданином,
наполняющий демократию жизнью**

(или: значение приёмных дней и присутствия в средствах массовой информации)

VARIA 40 (R)



Доктор Петер Костелька

Народная адвокатура –
посредник между государством и гражданином,
наполняющий демократию жизнью

Распространение идеи омбудсмена основывается, по-видимому, на осознании того, что необходимо «новое качество правовой защиты» для создания определенного уравнивания и компенсации пробелов и недостатков в эффективности обычных правозащитных систем и связанной с этим чрезмерной бюрократизации. Примерно в 125 государствах-членах Организации Объединенных наций в настоящее время имеются омбудсмены или аналогичные им учреждения. Таким образом, в более чем двух третях государств ООН существует такой контрольный орган.

Не смотря на то, что австрийская народная адвокатура, порождённая многопартийным государственным устройством, возникшая в определенной фракционной обстановке в парламенте, является детищем своего времени по сравнению с правами и компетенцией более молодых учреждений, в частности, центральноевропейской и восточноевропейской группы, которые создавались как движущая сила для укрепления развивающегося гражданского общества и потому специально для защиты основных гражданских прав и свобод и, соответственно, прав человека¹, но за последние 26 лет она стала специфически австрийским видом «организации гражданской защиты».

В Австрии нет ни одного другого государственного учреждения, кроме народной адвокатуры, на ежедневную работу которого каждый гражданин мог бы влиять так непосредственно, без формализма и без последующих издержек. Вмешательства народных адвокатов и их сотрудников требуют в первую очередь заявители жалоб и их просьбы, их возмущение и рассказ о том, что именно они на основании собственного восприятия считают нарушением со стороны органов власти. Этого требуют граждане, которые выражают, что, по их мнению, следует ожидать от нормально работающих органов власти и излагают, как действия органов власти в действительности отразились на их окружении, и соответственно хотят быть уверенными в том, что эти действия были законными и что с ними, таким образом, следует согласиться. Этого требуют люди, которые сами не имеют повода для жалоб, но обращаются к народной адвокатуры и ставят в известность об обстоятельствах, которые могут повлечь за собой вмешательство в силу занимаемой должности. Парламентский омбудсмен задуман – и это относится, в том числе, и к Австрии – в качестве партнера для каждого – то есть для всех подчиняющихся закону – и в принципе имеет изначально заложенные в нём функции, в частности – либо побуждать органы власти посредством их ознакомления с вменяемыми им нарушениями и верификации фактических нарушений к тому, чтобы они осознавали и улучшали свой образ действий путём преодоления ошибок, либо подтверждать правильность действий органов власти. Учреждение омбудсмена обязано вмешиваться в качестве помощника любого отдельного лица, но одновременно всегда и в качестве высшего государственного органа, оценка которого, выходя за рамки единичного случая, может и должна стать руководством к действию, а также во всех иных случаях, когда сознательно или неосознанно чиновниками допускаются оплошности и просчёты. На основании накопленного таким образом опыта по принятым законам от него должны исходить импульсы для преобразования или возможной коррекции найденных правовых политических решений.

Для Совета Европы сами учреждения омбудсмана являются важной составной частью «*Bonne Gouvernance*» или «*good governance*»². Поэтому говоря попросту необходимо заботиться о том, чтобы законность не только (опосредовано) исходила от народа, а действительно возвращалось к нему. И народной адвокатуры в этой связи все более подходит функция связующего звена между гражданами и государством.

Приёмные дни народных адвокатов в столицах федеральных земель, окружных управлениях и муниципалитетах:

Коллегиальная структура народной адвокатуры, возглавляемой тремя равноправными должностными лицами, которые самостоятельно распределяют и регламентируют свою деятельность, полемически обсуждалась на парламентском уровне, в средствах массовой информации и в юридических публикациях и, пожалуй, также будет поставлена на обсуждение в рамках Австрийского конвента, который взялся за общую ревизию Конституции Федерации³. Мои коллеги и я придерживаемся мнения, что принцип коллегиальности как таковой оказался в Австрии оправданным. Это обеспечивает возможность – и это должно быть зафиксировано – персонального внимания к вопросам заявителя, что в других странах практикуется далеко не в том же объёме.

От непосредственного контакта с людьми в приёмные дни в Вене и в федеральных землях в значительной степени зависит, воспринимают ли народную адвокатуру (в том числе) как анонимную бюрократию или как живой организм. Так как народная адвокатура призвана в качестве национального учреждения омбудсмана контролировать федеральные органы власти, но при этом в семи из девяти федеральных земель она действует ещё и в качестве земельной народной адвокатуры, с самого начала это учреждение стремилось демонстрировать личным присутствием на местах то, что хотя его официальное местонахождение и находится в Вене, однако рабочим местом и сферой деятельности народных адвокатов может быть вся территория федерации.

Кто, как не парламентский омбудсмен, может и должен осознанно сделать шаг навстречу тем группам населения в их повседневном окружении, которые предположительно реже других с успехом протестуют против нарушений органов власти и которые поэтому вероятно в особой мере нуждаются в компетентной поддержке. Существует много людей, у которых имеется настоящая потребность не только переписываться с народной адвокатурой, но и самим поговорить, по крайней мере, хотя бы раз с должностным лицом, которому они хотят доверить или уже доверили своё дело. Поэтому встречи в приёмные дни распределяются непосредственно соответствующими бюро народных адвокатов, о них даются объявления в местных средствах массовой информации, а также на собственной веб-странице в Интернете.

Естественно, всем тем, кто живут или работают в Вене, проще вступать в контакт с народной адвокатурой и договариваться о времени встречи, поскольку даже ввиду количества жителей здесь присутствие народных адвокатов и возможность встретиться с ними должны быть самыми широкими. В 2002 году состоялись 263 приёмных дня; из них 129 в федеральных землях. В 2001

году там состоялись 101 из общего количества 229 приёмных дней. Как бы то ни было, в течение последних 11 лет состоялись 1.260 приёмных дней вне Вены, таким образом, с 1992 года 17.000 жителей из провинции тоже смогли устно изложить свои просьбы и жалобы. Если же возвратиться к истокам учреждения в 1977 году, то в столицах федеральных земель и округов и в крупных муниципалитетах к народной адвокатуре обратились, тем не менее, около 35.000 человек, таким количеством какой-нибудь известный футбольный клуб мог бы даже наполнить европейский стадион средней величины.

Чтобы наглядно представить себе названные числа: в течение последних 11 лет при одинаковой частоте приёмных дней (и без служебной машины, как это у нас случается) для проведения 1.260 приёмных дней в федеральных землях народный адвокат должен был бы 5 лет непрерывно находиться в пути. Ввиду коллегиальной структуры выездная деятельность распределяется на троих должностных лиц, что позволяет легче справляться в точки зрения организационных и временных затрат. Однако почти 40 выездных приёмных дней на каждого народного адвоката, тем не менее, обуславливают его отсутствие на постоянном рабочем месте в течение примерно двух месяцев в году. Это не настолько мало, как кажется на первый взгляд, и требует организационных усилий, так как эти встречи зачастую привязываются ещё и к мероприятиям и публичным выступлениям на местах и должны координироваться с прочими обязанностями в Вене.

Извлекаемый при этом опыт разнообразен, он позволяет с разрешения заявителей заглянуть в их судьбы и самые частные сферы и тем самым даёт возможность реальных встреч с людьми, которые доподлинно знают, что народному адвокату можно без боязни отрицательных последствий рассказать больше, а также иное, нежели судье или прокурору либо местному депутату. Конкретные конфликтные ситуации, а наряду с ними и эмоции, образ мыслей и оценки могут быть воссозданы или представлены в беседе с заявителем лучше, чем в тех письмах, которые заинтересованные лица отправляют в надежде, что они попадут в нужные руки и будут поняты именно таким образом, как этого хотели сами авторы. Возможно, изложенные в приёмные дни проблемы зачастую носят повседневный характер, но их разнообразие открывает глаза на реальные потребности людей. Но златое древо жизни, как известно, зеленеет и заставляет теорию везде казаться сухой, и при этом становится ясно, что заявителей зачастую волнует в первую очередь плодотворность и в меньшей степени законность действий органов власти. Будучи совершеннолетними гражданами – они требуют понятных им с точки зрения результата решений, то есть решений, основанных не только на дословном тексте закона, который им, как правило, совсем не известен или не понятен. Следовательно, от органов власти ожидают в меньшей степени «автоматизма исполнения», а скорее «справедливости в отношении каждого единичного случая».

С учётом этих ожиданий перед народным адвокатом встаёт задача требовать от органов власти делать не только лишь то, что они обязаны делать, а кроме того активно анализировать, что они могут сделать, чтобы суметь обеспечить соответствующую единичному случаю помощь в специфической ситуации и при конкретном стечении обстоятельств. Самостоятельное составление чёткого представления о фигурантах дела, не перекладывая это только на плечи сотрудников и сотрудниц, конечно, занимает много времени и в некоторых случаях трудоёмко,

однако даёт чувство того, что масштаб для контроля народной адвокатуры должен быть, в самом деле, особенным, так как индивидуум и его проблемы должны находиться в центре внимания и лишь затем имеют место правовые соображения и оценки.

Органы власти ни коим образом не обязаны по конституции исполнять закон, словно в шорах, когда они должны быть фиксированы исключительно на дословном тексте закона, без возможности учитывать особые обстоятельства конкретного случая. Такое – к сожалению, распространенное – понимание статьи 18 Федерального конституционного закона (B-VG) ошибочно. Не только законность, но и (таким образом понимаемая) справедливость являются конституционными требованиями к действиям органов власти⁴. Более того, обязанность прокуратуры возбуждать преследование во всех случаях правонарушений вызывает необходимость максимально возможного привнесения соображений справедливости в действующее право. В частности, в социальном законодательстве следует требовать исполнения неписаных обязательств материально-правовой поддержки, причём в таких случаях можно решительно ссылаться на созданную судебной практикой «обязательность социального законоприменения»⁵.

Желаем ли мы того или нет, наряду с делами, рассмотрение которых начинается на основании изложенных в приёмные дни жалоб, мы зачастую сталкиваемся и с фактическими границами правовых норм. Мы также вынуждены признать, что с переходом человеческих связей на правовую основу нравственная составляющая общественной и частной жизни не возросла, а уменьшилась. Учреждения общественного управления тоже отчасти становятся жертвой этого процесса, в который они вовлекаются, прежде всего, тогда, когда межчеловеческие конфликты решаются с подключением органов власти и всеми средствами – если только они могут навредить другому. Тот, кто выслушивает описания частных трагедий на фоне ожесточенных, длящихся десятки лет соседских споров, приходит к пониманию того, как важно предпринять, по меньшей мере, попытку снова собрать всех участников за одним столом и тем самым образумить их. Это требует личного вмешательства политически ответственного человека, который, будучи именно народным адвокатом, всегда должен быть ещё и посредником.

Поэтому предпосылкой для позиционирования по отношению к внешнему и внутреннему окружению является, по-видимому, ясная точка зрения на правовую, политическую и демократическую функции народной адвокатуры, а также знание и понимание непростого круга задач – так как они могут развиваться в нескольких направлениях и по-разному весомо. Обязанность требовать от органов власти наиболее возможного исправления допущенных ошибок или возмещения ущерба, в том числе вне рамок формальной правовой защиты, и требовать как от законодателей, так и от органов власти необходимых изменений – всё это является задачами, которые может выполнять только учреждение, которое подтверждает свой авторитет, знание дела и серьезность и при этом может опираться на легитимность, предоставляемую ему конституцией и гражданами.

Работа в средствах массовой информации в форме присутствия на телевидении:

Народный адвокат должен знакомить общественность с тем, что он признал «нарушением» и с тем, что, по его мнению, может и должно быть улучшено. Если учесть, что народная адвокатура не может ни налагать санкции, ни навязывать свои воззрения органу власти, то становится ясно, что это учреждение существует в первую очередь за счёт собственной силы убеждения. Однако общественное признание в значительной степени усиливается за счёт личного уважения и известности народных адвокатов, осознания их активной вовлеченности и за счёт веса их аргументов в восприятии общественности. Доверие к нашему учреждению было во многом вызвано – наряду с его деятельностью в приёмные дни – ещё и второй характерной чертой, которая отличает народную адвокатуру от других европейских учреждений омбудсмена: у нас было раньше и вот уже 2 года вновь есть ещё и своё телевизионное «окно» для связи с общественностью.

В 1979 году благодаря усилиям федерального канцлера того времени доктора Крайски стало возможно транслировать еженедельную телевизионную передачу в основной вечерней телепрограмме с вовлечением народной адвокатуры и её сотрудников.⁶ Передававшиеся до 1992 года прямые трансляции продолжительностью 22 минуты в лучшее время на канале ORF иногда охватывали до миллиона зрителей. В 1983 году эта передача была дополнена еще и радиопередачей продолжительностью 45 минут.

Мои коллеги и я добивались воплощения в жизнь телепередачи «Народная адвокатура – Закон един для всех», которая теперь транслируется еженедельно в предвечерней программе телепередач. В среднем 600.000 австрийцев и австриек имеют возможность каждую субботу в 17:45 в течение 35 минут сформировать своё представление о том, что может и хочет достичь народная адвокатура в противостоянии с представителями органов власти. Значительно возросшая после этого степень известности народной адвокатуры незамедлительно привела к увеличению числа заявлений. После начала трансляций передачи на канале ORF 1 января 2002 года число заявлений к рассмотрению увеличилось примерно на 64%. Если в 2001 году к народной адвокатуре обратились 9.032 человека, то годом позже поступили в общей сложности уже 14.851 заявлений. В 2003 году число заявлений, к счастью, стабилизировалось на том же высоком уровне прошлого года. Сотрудничество с телеканалом ORF хорошо воспринимается гражданами. Как бы то ни было, но каждое восьмое рассматриваемое дело возникло непосредственно в результате привлечения средств массовой информации.

Положительный общественный отклик на возобновление телевизионной передачи начиная с середины января 2002 года предоставляет шанс привлечь внимание органов власти и зрителей к правильному – на наш взгляд – руководству органами власти, и тем самым пропагандировать его. Органы власти могут и должны отчитываться перед общественностью о своих поступках и упущениях и принимать участие в обсуждениях, что характерно для демократии как таковой. При этом они могут быть уверены – в отличие от заключительных моментов передачи-предшественницы – что их не будут бичевать народные адвокаты или ведущие за то, что действия органов власти не были концертом по заявкам. Такой эффект достигается не только за счёт участия общественности, но и в основном за счёт одного её присутствия. В передаче публика осуществляет контроль, который охватывает не только органы власти, но включает и нас самих.

И народные адвокаты тоже должны подвергаться оценке зрителями и при этом также осмысливать критику.

То, что в целом удалось по-новому пробудить интерес к деятельности народных адвокатов, можно констатировать на основании и других фактов. Если в 2001 году австрийская народная адвокатура зарегистрировала 48.000 посетителей на своей веб-странице, то в 2002 году уже почти вдвое больше пользователей Интернета (95.000) интересовались таким путём о запланированных приёмных днях и опубликованных отчетах о деятельности (380 посетителей за один рабочий день). Почти удвоилось в последнее время и количество заявлений, поступивших посредством электронной почты (в 1999 году: 203; в 2002 году: 4.721; в 2003 году: 8.428). Народной адвокатуре живётся при этом в эпоху Интернета, пожалуй, не иначе, чем другим учреждениям, которые принципиально открыты для всех слоёв населения. Из 8.428 электронных писем в 2002 году только 2.493 могли быть отнесены к рассматриваемым делам (10 электронных писем в день); остальные следует квалифицировать как «электронный мусор» (вирусы, спам и так далее).

При всем уважении к «новым средствам массовой информации» и средствам коммуникации, которые наряду с прочим накладывают отпечаток на наши будни, можно и нужно уделять внимание тем людям, которые хотят традиционным путём сообщить о том, чем конкретно он озабочен. Начиная с 1977 года около 67.000 человек связались по телефону с народной адвокатурой. В 2001 году 4.682 вызова поступили в справочную службу, которая в Австрии открыта для запросов граждан ежедневно с 8.00 до 16.00 часов. В 2002 году были зарегистрированы уже 7.645 вызовов в течение 250 рабочих дней этого года (таким образом, примерно 30 вызовов в день).

При этом особое значение придаётся бесплатному сервисному номеру (0 800 223 223). Он обеспечивает отсутствие региональной дискриминации при установлении телефонных контактов с народной адвокатурой. Однако этот бесплатный сервис не только облегчает доступ к народной адвокатуре, но является также и наглядным выражением того обстоятельства, что народная адвокатура контролирует наряду с федеральными органами власти ещё и органы власти 7 федеральных земель и их муниципалитетов. Затраты на бесплатный сервисный номер, которые необходимо было выделить из бюджета народной адвокатуры, составили в 2003 году почти 16.000. В любом случае, с помощью бесплатной возможности установления контактов гарантировано то, что жители из федеральных земель могут вступить в контакт со «своими народными адвокатами в Вене» на лучших для них условиях, чем в случае их постоянного пребывания в столицах соответствующих федеральных земель.

Мы ценим растущий с 2001 года интерес к деятельности народной адвокатуры как доказательство доверия населения и как подтверждение однажды избранного пути, не только проповедуя ориентацию на заявителей и близость к гражданам, но и живя по этим принципам. Мы не можем изменить людей, включая людей из политики, со всеми их – в высшей степени человеческими – качествами, но мы можем пытаться таким образом улучшить те учреждения, в которых они работают, что собственные интересы политических деятелей были бы настолько, насколько возможно, направлены на пользу отдельных лиц и общества в целом.

-
- ¹ *Mauerer*, Ombudsmann in alten und neuen Demokratien (Омбудсмен в старых и новых демократиях), доклад на конференции Европейского института омбудсмана (ЕИО) 26.6.2003;
- ² Конференция местных и региональных органов власти Европы (CLRAE) - секция Совета Европы - 17.6.1999 приняла рекомендацию (61) и резолюцию (80) о роли омбудсменов и рекомендовала создавать учреждения омбудсмана не только на национальном, но и на региональном и муниципальном уровне.
- ³ *Welan* и *Stoisits* в: *Die Arbeit der Volksanwaltschaft* (Работа народной адвокатуры) (под ред.) *Korosec*, издательство *Holzhausen* (2001), с дальнейшими ссылками;
- ⁴ ср. для этого *Oehlinger*, *Die Verwaltung zwischen Gesetz, Buergernaehе und Billigkeit* (Органы власти между законом, близостью к гражданам и справедливостью), *ZfV* 1999, 678
- ⁵ согласно ещё *Oberndorfer*, *ZAS* 1973, 206;
- ⁶ *Bauer/Rossmann*: *Die oesterreichische Volksanwaltschaft und die Medien* (Австрийская народная адвокатура и средства массовой информации); *K* 10/1985, 480