VARIA 44 (D, E, R)

OMBUDSMAN DES KANTONS BASEL-STADT

DIE BEURTEILUNG DER OMBUDSSTELLE

ASSESSMENT OF THE OMBUDSMAN OFFICE

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮРО ОМБУДСМЕНА

5/2003

Vorwort

Ein Ombudsman ist nach der aus den 70-er Jahren stammenden Definition der Internationalen Rechtsanwaltskammer ein hoher Funktionär des Staates.

Je höher eine Person in der Hierarchie angesiedelt ist, umso größer wird in aller Regel der einer näheren Kontrolle nicht mehr unterliegende Handlungsspielraum. Dieses Faktum und das Wissen darum bildet für jeden Menschen, auf den diese Elemente zutreffen, eine Gefahr.

Der Ombudsmann unterliegt zwar einer gewissen Kontrolle durch das Parlament, was zumeist so ausgedrückt ist, dass er dem Parlament gegenüber verantwortlich ist, doch lässt diese Form von verantwortlich und kontrolliert sein immer noch einen über dem Durchschnitt liegenden weiten freien Raum des Handelns oder Nicht-Handelns. Dies bedeutet aber, dass es an der die Funktion des Ombudsmannes ausübenden Person gelegen ist, über sich selbst und ihren Apparat angemessene Kontrollen anzustellen und Wege derReflexion und Überprüfung ihres Handelns zu suchen.

Nun hat - nach dem Wissen der Fertigenden erstmals - eine Ombuds-Institution den Weg einer Feedback-Umfrage bei den Personen angestellt, die sich vertrauensvoll an sie gewandt haben. Dies ist ein außerordentlich mutiger und nach meiner Meinung ein Beispiel auf hoher ethischer Ebene gebender Schritt, der dem Bürger in das Vertrauen nur stärken könnender Weise zeigt, dass der eine solche Umfrage unternehmende Ombudsman weder godlike ist, noch von der Attitüde und/oder Allüre solchen Selbstgefühles gefangen gehalten ist. Eine solche Umfrage zeigt, dass sich der Ombudsman dem Bürger gegenüber verantwortlich sieht und auch bereit ist, sich von ihm beurteilen und damit in schonungsloser Weise kontrollieren lässt.

Mit freundlicher Genehmigung des Ombudsman des Kantons Basel-Stadt publiziert das EOI den Bericht über die Feedback-Umfrage aus dem Jahresbericht 2002 an den Großen Rat (das kantonale Parlament) in Deutsch, Englisch und Russisch.

Innsbruck, 1.Mai 2003

MMagDr Nikolaus Schwärzler
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EOI

Beurteilung der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt existiert seit Sommer 1988. Sie wurde in diesen Jahren von bisher rund 5000 Ratsuchenden beansprucht, sicher ein eindrückliches Zeichen dafür, dass sich diese junge Institution erstaunlich rasch etabliert hat und offensichtlich einem Bedürfnis entspricht. Doch wie schätzen die BeschwerdeführerInnen die Arbeit des Ombudsmans im Einzelnen ein? Diese Fragestellung schien uns legitim und gab uns Anlass für die Durchführung einer Erhebung. Mit je separaten Fragebogen, verschickt mit frankierten Rückantwort-Couverts, schrieben wir sowohl die BeschwerdeführerInnen, als auch die von ihnen beanstandeten Dienststellen der Öffentlichen Verwaltung an, eine unseres Wissens erstmalige Vorgehensweise einer Ombudsstelle in der Schweiz.

Die Befragung der BeschwerdeführerInnen

Alle 227 Ratsuchenden, die bei uns im Jahr 2002 vorgesprochen hatten und deren Anliegen wir im Berichtsjahr bereits abschliessen konnten, erhielten von uns den vorerwähnten Fragebogen. 146 oder 64,3% kamen - die meisten vollständig, wenige nur teilweise ausgefüllt - zurück. Weder aus den Fragebogen noch aus den Antworten konnte auf die befragte Person geschlossen werden. Die Anonymität war gewährleistet. Gleichwohl gaben sich erstaunlich viele Angefragte zu erkennen und ergänzten ihre Antworten auch mit persönlichen Bemerkungen.

Die erste Frage lautete: "*Wie oder durch wen sind Sie auf die Ombudsstelle aufmerksam geworden?*"
Die vorgegebenen, anzukreuzenden Antworten führten zu folgendem erstaunlichen Ergebnis: 64,4% davon (oder insgesamt 94 Personen) fanden den Weg zum Ombudsman über Mundpropaganda. Ausserdem empfahlen sowohl juristische oder medizinische Fachpersonen und öffentliche Amtsstellen die Ombudsstelle (durchschnittlich je 10%). Auch Sozialstellen (5%) und das Internet (3,4%) wiesen den Weg zu uns.

Die Frage "*Wie empfanden Sie den Empfang (Betreuung) durch das Sekretariat?*" beantworteten 114 Personen (78,1%) mit sehr gut, 18,5% bewerteten den Empfang als gut und nur 3,4% als befriedigend.

"*Die Qualität der Beratung durch den Ombudsman?*" erlebten 93 Personen (63,7%) als sehr gut, 42 (28,5%) stuften die Qualität als gut bis befriedigend ein und 4 als unbefriedigend (2,7%). Zieht man in Rechnung, dass der Ombudsman in etwa der Hälfte aller ihm vorgelegten Beschwerden den Vorsprechenden nach erfolgter Abklärung erläutern muss, dass und weshalb die Verwaltung vorschriftsgemäss und korrekt gehandelt hat, darf dieses Ergebnis mit Befriedigung registriert werden.

Die auf die Verfahrensdauer gerichteten Fragen wurden wie folgt beantwortet: 80 Personen (54,8%) erlebten "*das Verfahren vor dem Ombudsman als speditiv*" und 58 (39,7%) als "*den Erwartungen gemäss*". Für 2 Personen dauerte das Verfahren vor dem Ombudsman "*zu lang*".

Die parallele Auswertung der Bearbeitungsdauer aller im Jahre 2002 abgeschlossenen Fälle ergab, dass 57,7% der vorgetragenen Anliegen innert Monatsfrist bearbeitet und erledigt werden konnten. Es zeigt sich, dass die entsprechenden Erwartungen des Publikums also sehr hoch sind, aber grösstenteils auch erfüllt werden konnten.

Sechs kurze Fragen waren von den BeschwerdeführerInnen mit ja oder nein anzukreuzen.

132 Personen oder 90,4% "*fühlten sich vom Ombudsman ernst genommen*", 3 oder 2% unernst.
138 BeschwerdeführerInnen oder 94,5% bejahten, ihnen sei "*genügend zugehört worden*", während lediglich 3 oder 2% diese Frage verneinten.
"*Ist für Sie die von Ihnen empfundene Ungerechtigkeit erträglicher geworden?*" Diese Frage verrät eine hohe Zielsetzung der Ombudsstelle und wurde immerhin von 81 Personen (55,5%) bejaht. Dass der Ombudsman kein "Allerweltsheilmittel" anbieten

kann, bestätigen die 50 Befragten (34,2%), welchen die Arbeit des Ombudsmans keine Linderung verschaffen konnte.
"Hat sich Ihre Meinung gegenüber der Öffentlichen Verwaltung durch die Beratung gewandelt....?" Dieser Anspruch der Ombudsstelle an ihre Arbeit ist vielleicht kühn, wurde aber erstaunlicherweise immerhin von 47 Personen (32,2%) mit ja, von 66 Personen (45,2%) allerdings mit nein beantwortet. In solchen Situationen kann der Ombudsman die von den BeschwerdeführerInnen empfundene Ungerechtigkeit eben bloss abfedern und das Verständnis für die Verwaltung wecken. Die restlichen 22,6% liessen die Frage offen.

Bemerkungen

Unter einer offen gelassenen Rubrik "Bemerkungen" fanden wir in 75 oder rund 50% der zurückgesandten Fragebogen persönliche Anmerkungen.

Anerkennende Bemerkungen bestätigen und motivieren:
"Ich war mit der kompetenten Beratung durch den Ombudsman mehr als zufrieden. Wenn es diese Stelle nicht gäbe, müsste man sie erfinden! Ich habe sie schon weiter empfohlen und werde dies auch inskünftig tun."
"Ich fühlte mich vom ersten Telefonkontakt an sehr ernst genommen. Das hat mir gut getan, auch wenn Sie persönlich nicht weiterhelfen können."
"Der Ombudsman war stets offen und ehrlich mir gegenüber. Er hat mir nie 'falsche Hoffnungen' gemacht!"

Aber auch kritische Bemerkungen fehlten nicht:
"... Die Arbeitsabwicklung der Behörden sind aber nach wie vor schleppend und ineffizient (...). Die erwähnten Behördenstellen könnten in der Privatwirtschaft nicht überleben, ebenso würde ihre Überheblichkeit nicht akzeptiert werden!"
"Durch das Erlebte .... hat sich mein Vorurteil gegenüber Staatsangestellten eher verschlechtert. Die Behandlung bei der Ombudsstelle war sehr gut, leider aber nur 'ein Tropfen auf den heissen Stein'."

"... Nachdenklich macht mich, dass man, solange man beim Kanton arbeitet, mit Repressalien rechnen muss und so für seinen eigenen Schutz lieber schweigt."
"Sie sind von der öffentlichen Verwaltung eingesetzt, nehme ich an. So arbeiten Sie auch für die öffentliche Verwaltung!"

...und...
"Ich habe innert kürzester Zeit erreicht, was ich die ganzen 1 1/2 Jahre vorher vergeblich versucht habe."
"Wann gibt es einen Ombudsman auf nationaler Ebene?"

Die Befragung der involvierten Dienststellen

108 Angestellte öffentlicher Dienststellen erhielten ebenfalls einen Fragebogen. Meist vollständig, hin und wieder teilweise ausgefüllt, kamen 67 Fragebogen oder 62% wieder zurück. Die wesentlich geringere Anzahl Personen, die angeschrieben wurden, hängt einerseits damit zusammen, dass der Ombudsman nicht in jedem Fall mit der Öffentlichen Verwaltung Kontakt aufnehmen muss, anderseits damit, dass dieselbe Person nicht mehrfach zu befragen war. Die Fragebogen liessen keinerlei Rückschlüsse auf die angeschriebenen Personen zu. Die Anonymität war also auch hier gewahrt. Lediglich fünf Personen - alles Kaderleute - unterschrieben den zurückgesandten Fragebogen persönlich.

Hundertprozentig mit "*ja*" beantwortet wurde die Frage: "*Haben Sie vor der Kontaktnahme durch den Ombudsman von dieser Stelle gewusst?*" Die Ombudsstelle ist also bei den Staatsangestellten bekannt; alles andere hätte uns auch erstaunt, berichtet doch das "pibs" (Personalinformation Basel-Stadt) in regelmässigen Abständen über unsere Tätigkeit.

88,1% bejahten ausdrücklich unsere Frage "*Erlebten Sie den Ombudsman bei seinen Abklärungen als fair und als sachlich kompetent?*". Die Fairness der Ombudsstelle wurde von niemandem in Frage gestellt. Die Frage nach der sachlichen Kompetenz des Ombudsmans wurde erwartungsgemäss kritischer beantwortet. Den immerhin 51 (76,1%) bejahenden standen 15 (22,4%) teilweise verneinende Reaktionen gegenüber.

63 Befragte (94%) meinten, der Ombudsman habe "*die Argumente der Verwaltung ausreichend angehört*", nur 2 Personen (3%) verneinten diese Frage. Es ist dies ein erfreuliches Resultat, wenn berücksichtigt wird, dass der Ombudsman seine Abklärungen aus Effizienzgründen oft nur telefonisch trifft. Offensichtlich wird dies von der Verwaltung nicht als Defizit empfunden.

"*Waren die Abklärungen durch den Ombudsman überflüssig?*" Die vielleicht etwas provokative Fassung dieser Frage hatte auch ihre Wirkung, denn 15 Personen oder 22,4% bejahten die Frage und

erklärten die Abklärungen des Ombudsmans für überflüssig. Demgegenüber verneinten 47 Personen (70,1%) diese Frage.

"Wurden Sie vom Ombudsman über das Ergebnis orientiert?" Bei dieser Frage überraschte der relativ hohe Nein-Anteil (13 Personen oder 19,4%). Es dürfte sich dabei um Fälle handeln, in denen der Ombudsman zum Schluss gelangte, die Verwaltung habe rechtmässig und korrekt gehandelt, was er den BeschwerdeführerInnen bloss mündlich eröffnete. Der Ombudsman wird künftig die Dienststellen auch in derartigen Verfahren über das Ergebnis informieren.

Niemand beurteilte das Abklärungsergebnis der Ombudsstelle als *"ungerecht"*, aber 5 Befragte (7,5%) erachteten es *als "unbedeutend"*. Auf der anderen Seite äusserten 32 Befragte (47,8%), das Ergebnis sei ihnen *"hilfreich"* erschienen. 36 (53,7%) empfanden es als *"sachlich überzeugend"*.

Die Frage *"Führte die Intervention der Ombudsstelle zu Änderungen in Ablauf, Verfahren und Praxis der Dienststelle?" wurde von* 44 Angestellten der Öffentlichen Verwaltung (65,7%) verneint, während immerhin 18 Befragte (26,9%) mit ja antworteten, doch eine Genugtuung für die Ombudsstelle, die gegenüber den Dienststellen hin und wieder über den konkreten Fall hinaus generelle Verbesserungen des Verfahrensablaufs oder der Praxis anregt.

Natürlich interessiert in den konkreten Fällen aber in erster Linie, *ob "die von der Ombudsstelle angeregten Änderungen auch umgesetzt"* werden, zumal der Ombudsman von Gesetzes wegen nur Empfehlungen abgeben kann und ihn nur selten ein "Feedback" erreicht. Hier fällt auf, dass lediglich 75% der befragten Staatsangestellten, die den Fragebogen beantworteten und zurücksandten, auch auf diese Frage eingingen. 27 Befragte (40,9%) bejahten und 21 (31,3%) verneinten. Anscheinend werden doch erfreulich viele Verbesserungsvorschläge angenommen und auch umgesetzt.

Bemerkungen

Auch die Angestellten der Öffentlichen Verwaltung konnten sich in einer offen gelassenen Rubrik *"Bemerkungen"* individuell äussern. Von dieser Möglichkeit machten nur 18 Befragte (26,8%) Gebrauch, während die retournierten Fragebogen der BeschwerdeführerInnen wie gezeigt zu 50% eine Bemerkung enthielten. Die nachfolgenden Zitate benötigen keinen weiteren Kommentar:

"Ich empfinde die Institution 'Ombudsman' als sehr wichtig und bin überzeugt, dass damit verhindert werden kann, dass einzelne Konflikte eskalieren."

"Bei Involvierung von staatlichen Stellen sollte die Ombudsstelle sich vertieft um die Ursachen von Vorgehensweisen in der Dienststelle kümmern können (Personalausbildung, Personalmangel, veraltete Strukturen und ineffiziente Kundenkontakte, Führungsprobleme etc.)."

"Ich empfinde die Ombudsstelle als angenehmen Partner, der mitwirkt, aber auch konstruktiv-kritisch hinterfragt."

"Würde es die Stelle eines Ombudsmans in unserem Kanton nicht geben, müsste sie im Zuge der Einführung von NPM, welche u.a. auch die 'Kunden'zufriedenheit fördern soll, geschaffen werden. Wenn der Stelleninhaber wie der bisherige sachlich, vermittelnd, aber auch der Kritik gegenüber Missständen nicht abhold, auftritt, ist den Bürgern wie dem Staatswesen gedient."

"Was ich über die Arbeit des Ombudsmans höre, ist immer positiv, nie richtig verärgert."

Forward

An Ombudsman, according to the 70's definition of the International Law Society, is a high functionary of the State.

The higher the person in the hierarchy, the greater the room for manœuvre, room which is as a rule not subject to closer supervision. So this fact and this knowledge represent a danger for anyone to whom these elements apply. It is true that the Ombudsman is subject to a certain amount of supervision by the parliament, in other words he is responsible to the parliament, but this form of being responsible and supervised still leaves plenty of free room for action or non-action which far exceeds the average. But that means that it is up to the person acting in the function of Ombudsman to carry out his own appropriate supervisory measures with regard to himself and his administration and to look for methods of reflection and examination of his actions.

Now – according to the knowledge of the undersigned – an Ombudsman Institution has initiated its own feedback survey involving people who have approached it in confidence. This is an extraordinarily courageous step, and in my opinion an example of a high ethic level, which indicates to the citizen that neither is the Ombudsman Godlike, nor is he bound by the attitudes and/or allures of pride and self-esteem.

Such a survey not only shows that the Ombudsman considers himself responsible to the citizen, but that he is also willing to be judged by him and, therefore, to subject himself to relentless examination and supervision.

With the kind approval of the Ombudsman of the canton Basel-Stadt, the EOI is publishing the report on the Feedback Survey from the Annual Report 2002 to the cantonal parliament in German, English and Russian.

Innsbruck, 1st May 2003

MMagDr Nikolaus Schwärzler
Executive Board Member of the EOI

Assessment of the Ombudsman Office

The Ombudsman Office of the canton Basel-Stadt was set up in the summer of 1988. During the years since then it has been approached by around 5000 people seeking advice, surely an impressive indication that this young institution has established itself remarkably quickly and is obviously meeting a need. But how do the complainants assess in detail the work of the Ombudsman? This seems to us a legitimate question and it gave us cause to carry out a survey. Enclosing separate questionnaires and a stamped addressed reply envelope, we sent letters both to the complainants as well as to the public administrative departments criticized by them, to our knowledge a first-time procedure carried out by an Ombudsman Office in Switzerland.

Questions put to the complainants

All 227 advice-seekers who approached us during 2002 and whose concerns were able to be dealt with us in the reporting year, received the above mentioned questionnaire. 146 or 64.3% – mostly complete, some only partially complete – were returned to us. Neither from the questionnaire nor from the replies was it possible to infer the identity of the person questioned. Anonymity was, therefore, guaranteed. Nevertheless, a surprisingly high number made their identities known to us and also supplemented their replies with their own personal remarks.

The first question was: "*How or through whom did you become aware of the existence of the Ombudsman Office?*"
The given answers to be marked with a cross led to the following surprising result: 64.4% (or a total of 94 people) found out about the Ombudsman by word of mouth. Furthermore, both members of the legal and medical professions as well as public administrative offices recommended the Ombudsman Office (on average 10% each). In addition, social services (5%) and the Internet (3.4%) also referred people to us.

The question: *"How would you assess your reception by the secretary?"* was answered by 114 people (78.1%) with *"very good"*, by 18.5% with *"good"* and by only 3.4% with *"satisfactory"*.

"The quality of advice given by the Ombudsman?" was assessed by 93 people (63.7%) as *"very good"*, 42 people (28.5%) rated it as *"good"* to *"satisfactory"* and 4 (2.7%) as *"unsatisfactory"*. Taking into account that in approximately half of all cases of complaints submitted to him the Ombudsman, after looking into and clarifying the matter, has to explain to the complainant that the administrative authorities have acted correctly and according to regulations and why that is so, this result can be registered with satisfaction.

The questions referring to the duration of the proceedings were answered as follows: 80 people (54.8%) experienced *"the proceedings with the Ombudsman"* as *"swift"* and 58 (39.7%) as *"according to expectations"*. For 2 people the proceedings with the Ombudsman lasted *"too long"*.

The parallel assessment of processing periods of all cases dealt with in 2002 shows that 57.7% of the complaints submitted were processed and finalized within a period of one month. This indicates that the corresponding expectations of the public are indeed very high, but were nevertheless, for the most part, able to be met.

There were six short questions to be marked with either yes or no by the complainants.

132 people or 90.4% *"felt they were taken seriously by the Ombudsman"*, 3 or 2% *"not seriously"*.
138 complainants or 94.5% affirmed that they *"were listened to sufficiently"*, while only 3 or 2% answered this question in the negative.
"Has the injustice experienced by you become more bearable for you?" This question divulges a high objective of the Ombudsman Office and was still answered in the affirmative by 81 people (55.5%). The fact that the Ombudsman cannot offer a

"universal remedy" is confirmed by the 50 complainants for whom the work of the Ombudsman was unable to provide any relief.
"Has your opinion regarding public administration changed as a result of the advice received....?" This claim of the Ombudsman Office to its work is perhaps bold, but 47 people (32.2%) surprisingly still answered it with yes, while 66 people (45.2%) answered it with no. In such situations the Ombudsman can really only cushion the injustice experienced by the complainant and awaken understanding for administrative bodies. The other 22.6% left the question unanswered.

Remarks

75 of the questionnaires returned to us or around 50% included personal comments under the heading "Remarks".

Appreciative comments confirm and motivate:
"I was more than satisfied with the competent advice given by the Ombudsman. If this office didn't exist, it would have to be invented! I have already passed my recommendations on and will continue to do so in the future."
"Right from the first telephone contact I felt I was being taken very seriously. That did me good even though you were personally unable to help me further."
"The Ombudsman was always open and honest towards me. He never gave me any 'false hopes'!"

However, there were also some critical remarks:
"... But the handling of matters by authorities is still lengthy and inefficient (...). The administrative bodies mentioned could not survive in the private sector, likewise their arrogance would not be accepted!"
"From what I experienced .... my prejudice against government employees has rather become worse. The handling of my case by the Ombudsman Office was very good, but was unfortunately merely 'a drop in the bucket."

"... What makes me think is that as long as one is working with the canton one has to reckon with reprisals and therefore would rather keep quiet for one's own protection."
"You have been appointed by public administration, I assume. So you're working for public administration as well!"

...and...
"I have achieved within a short time what I have been trying in vain to achieve for the past 1_ years."
"When is there going to be an Ombudsman on a national level?"

Questions put to the administrative departments involved

108 employees in public administrative departments also received a questionnaire. 67 questionnaires or 62% were returned, mostly complete, some partially complete. The considerably smaller number of people who were written to is connected to the fact that on the one hand the Ombudsman does not have to make contact with public administrative bodies in all cases, and on the other hand that one and the same person does not have to be questioned more than once. No conclusions were able to be drawn from the questionnaires with regard to the identity of the people contacted. Anonymity was, therefore, also guaranteed in this case. Only five people – all management level – personally signed the returned questionnaires.

The question: "*Were you aware of this Office before being contacted by the Ombudsman?*" was answered one hundred percent with '*yes*'. The Ombudsman Office, therefore, known among government employees; anything else would have surprised us, as the "pibs" (Personnel Information Basel-Stadt) reports at regular intervals on our activities.

88.1% gave an expressly affirmative answer to the question: "*In your experience was the Ombudsman fair and professionally competent in the course of carrying out his clarifications?*". The fairness of the Ombudsman Office was not doubted by anyone. The question of the professional competence of the Ombudsman

was, as expected, answered more critically. The 51 (76.1%) who answered in the affirmative were opposed by 15 (22.4%) who showed a partially negative reaction.

63 people (94%) were of the opinion that the Ombudsman *"listened sufficiently to the arguments of the administrative body"*, whole only 2 people (3%) answered this question in the negative. This is a pleasing result taking into account that the Ombudsman, for reasons of efficiency, often only clarifies cases by telephone. Obviously this is not considered to by a deficit on the part of the administration.

"Were the clarifications made by the Ombudsman superfluous?" The perhaps somewhat provocative wording of this question also had its effect, as 15 people or 22.4% answered the question in the affirmative and pronounced the Ombudsman's clarifications superfluous. In contrast, 47 people /70.1%) answered no to this question.

"Were you notified by the Ombudsman about the result?" The relatively high number of negative replies to this question surprised us (13 people or 19.4%). They must have been cases where the Ombudsman came to the conclusion that the administration had acted correctly and lawfully and informed the complainant of this fact merely verbally. In such cases the Ombudsman will also notify the administrative departments of the result in future.

Nobody assessed the result of the clarification work of the Ombudsman Office as *"unjust"*, but 5 people (7.5%) considered it *"insignificant"*. On the other hand 32 people (47.8%) said that they found the result *"helpful"*. 36 (53.7%) described it as being *"factually convincing"*.

The question *"Did the intervention of the Ombudsman Office lead to changes in processes, procedures and practices in the administrative department?"* was answered in the negative by 44 employees in public administration (65.7%), while 18 employees (26.9%) answered this question with yes, nevertheless gratification for the Ombudsman Office which sometimes made

suggestions to the administrative bodies regarding general improvements in procedural processes or practices beyond the relevant concrete case.

But naturally what is interesting in concrete cases is above all whether "*the changes suggested by the Ombudsman Office are actually implemented*", particularly since the Ombudsman can, on the basis of the law, only submit recommendations and seldom receives any "feedback". It is noticeable here that merely 75% of the government employees who answered and sent back the questionnaire really considered this question in detail. 27 people (40.9%) answered in the affirmative and 21 (31.3%) in the negative. Apparently a gratifyingly high number of suggestions for improvements are indeed accepted and also implemented.

Remarks

The employees in public administration were also given the chance to make individual comments under the heading "*Remarks*". Only 18 people (26.8%) availed themselves of this opportunity, while 50% of the returned questionnaires from the complainants included a personal remark. The following quotations need no further comment:
"I consider the 'Ombudsman' institution to be very important and am convinced that it can help to prevent individual conflicts from escalating."
"In the involvement of government bodies the Ombudsman Office should be able to pay more attention to the causes of procedures in the relevant administrative department (personnel qualifications, shortage of personnel, outdated structures and inefficient customer contacts, management problems, etc.)."
"I regard the Ombudsman Office as an agreeable partner who cooperates but also queries in a constructively critical way."
"If the Ombudsman Office didn't exist in our canton, it would have to be established in the course of the introduction of NPM (New Public Management) which, among other, things, is also designed to promote 'customer' satisfaction. If the holder of the office, like the present one, acts in an objective and mediating

way, but is not averse to criticism in the face of things which are wrong, then the both the citizens as well as the state will benefit."
"What I hear about the work of the Ombudsman is always positive, never really irritated."

ПРЕДИСЛОВИЕ

Согласно формулировке Международной палаты адвокатов, принятой в 70-е годы, Омбудсмен является высокопоставленным функционером государства.

Чем выше некая личность находится на иерархической лестнице, тем, как правило, шире становится свобода действий, не подлежащая детальному контролю. Этот факт и осознание этого создают опасность для каждого человека, которого касаются эти элементы. Правда, Омбудсмен подлежит определенному контролю парламента, что выражается в основном в том, что он подотчётен парламенту, но эта форма ответственности и подконтрольности, тем не менее, даёт широкую - выше среднего уровня - свободу действия или бездействия. А это означает, что от лица, исполняющего функцию Омбудсмена, зависит, будет ли производиться надлежащий контроль себя самого и своего аппарата, и вестись поиск пути самоанализа и перепроверки своих действий.

И вот – по сведениям самого исполнителя впервые – учреждение Омбудсмена нашло путь опроса для установления «обратной связи» с теми лицами, которые доверительно обратились к нему. Это – чрезвычайно мужественный шаг и, по моему мнению, пример поступка, совершённого на высоком этическом уровне, который, лишь укрепляя доверие, показывает гражданину то, что предпринимающий такой опрос Омбудсмен ни является богоподобным, ни находится судя по манерам поведения и/или аллюру в плену такого тщеславного самолюбия. Такой опрос показывает, что Омбудсмен рассматривает себя подотчётным гражданину, а также готов быть оцененным им и тем самым позволяет ему без поблажек контролировать себя.

С любезного разрешения Омбудсмена кантона города Базель ЕИО публикует на немецком, английском и русском языках отчёт об опросе, проведённом с целью установления «обратной связи», взятом из годового отчета за 2002 год для Кантонального совета (парламента).

г. Инсбрук, 1-го мая 2003 года

Доктор Николаус Швэрцлер
Исполнительный директор, член правления

Оценка деятельности Омбудсмена. Опрос, проведённый омбудсменом кантона города Базель в 2002 году для установления «обратной связи»

Оценка деятельности Бюро Омбудсмена

Бюро Омбудсмена кантона города Базель существует с лета 1988 года. Его услугами в течение этих лет воспользовались примерно 5000 ищущих совета. Конечно, это впечатляющий признак того, что это молодое учреждение удивительно быстро заявило о себе и очевидно соответствует потребностям общества. Однако как жалобщики оценивают работу Омбудсмена в отдельных случаях? Эта постановка вопроса показалась нам законной и дала нам повод для проведения исследования. Мы отправили по почте как жалобщикам, так и тем служебным инстанциям органов власти, на которые они жаловались, отдельное анкеты с оплаченными конвертами для ответов. По нашим сведениям это первый подобный поступок Бюро Омбудсмена в Швейцарии.

Опрос жалобщиков

Все 227 человек, которые пришли к нам за советом в 2002 году и дела которых мы уже смогли закончить в отчетном году, получили от нас вышеупомянутую анкету. 146 или 64,3% возвратились - большинство из них полностью заполненными, а некоторые только частично. Ни по анкете, ни по ответам нет возможности определить личность опрошенных. Анонимность была гарантирована. При всем том удивительно много опрошенных не скрывали своё имя и дополняли свои ответы кроме всего прочего и личными замечаниями.

Первый вопрос звучал: *"Каким образом или кто обратил Ваше внимание на Бюро Омбудсмена? "*
Предложенные и отмечаемые крестиком ответы привели к следующему удивительному результату: 64,4% из них (или в целом 94 человека) узнавали об Омбудсмене из разговоров со знакомыми, родственниками и пр. Кроме того, Бюро Омбудсмена рекомендовали как юридические или медицинские специалисты, так и общественные учреждения (в среднем по 10%). Кроме того, путь к нам указывали социальные учреждения (5%) и интернет (3,4%).

На вопрос *"Как Вы восприняли приём (обслуживание) в секретариате?"* 114 человек (78,1%) ответили как очень хорошо, 18,5% оценили приём как хороший и только 3,4% как удовлетворительный.

"Качество консультации Омбудсмена?" 93 человека (63,7%) восприняли как очень хорошее, 42 (28,5%) классифицировали качество от хорошего до удовлетворительного и 4 как неудовлетворительное (2,7%). Если учесть тот факт, что почти по половине всех представленных ему жалоб Омбудсмен вынужден разъяснять подателю жалобы, что по результатам последовавшего расследования данное учреждение действовало корректно по инструкции и почему это именно так, то этот результат можно воспринимать с удовлетворением.

На вопросы по срокам рассмотрения жалоб ответы были следующими: 80 человек (54,8%) восприняли *"рассмотрение Омбудсменом как скорое "* и 58 (39,7%) как *"соответствовавшее ожиданиям"*. Для 2 человек *рассмотрение Омбудсменом* длилось *"слишком долго"*.

Параллельная оценка срока обработки всех завершённых в 2002 году случаев в итоге показала, что 57,7% поданных случаев удалось обработать и завершить в месячный срок. Показательно, что соответствующие ожидания обращавшихся очень высоки, но в основном они тоже могли быть удовлетворены.

На шесть коротких вопросов жалобщикам нужно было отвечать, пометив крестиком «да» или «нет».

132 человека или 90,4% *"чувствовали себя всерьёз воспринятыми Омбудсменом"*, 3 человека или 2% так себя не чувствовали.
138 жалобщиков или 94,5% подтвердили, что их *"достаточно выслушали"*, в то время как лишь 3 человека или 2% отрицательно ответили на этот вопрос.
"Стала ли пережитая Вами несправедливость более сносной для Вас?" Этот вопрос передаёт высокую целевую установку Бюро Омбудсмена и, тем не менее, на него положительно ответили 81 человек (55,5%). То, что Омбудсмен не может предложить никакой "панацеи для всего мира", подтверждают 50 опрошенных (34,2%),

которым работа Омбудсмена не смогла принести никакого облегчения.
"Изменилось ли Ваше мнение по отношению к органам власти после консультации?" Это требование Бюро Омбудсмена к своей работе, вероятно, дерзновенно, тем не менее, 47 человек (32,2%) на удивление ответили «да», однако 66 человек (45,2%) ответили «нет». В таких ситуациях Омбудсмен может лишь смягчить пережитую жалобщиками несправедливость и пробудить понимание в отношении органов власти. Оставшиеся 22,6% оставили этот вопрос открытым.

Замечания

В необязательной для заполнения рубрике "замечания" мы нашли в 75 присланных назад анкетах, что примерно равно 50%, личные примечания.

Признательные замечания свидетельствуют о многом и мотивируют:
"Я был более чем доволен компетентной консультацией Омбудсмена. Если бы этого учреждения не существовало, его следовало бы изобрести! Я уже рекомендовал его другим и буду делать то же самое и в будущем".
"Я почувствовал, начиная с первого телефонного контакта, что меня очень серьезно воспринимают. Это было для меня полезным, даже если Вы лично не смогли помочь".
"Омбудсмен был всё время открыт и честен по отношению ко мне. Он никогда не давал мне необоснованной надежды!"

Но и критических замечаний хватало:
"... тем не менее, органы власти по-прежнему работают медленно и неэффективно (...). Упомянутые учреждения органов власти не смогли бы выжить в частном секторе экономики, а с их надменностью никто не стал бы мириться! "
"В результате пережитого .... мое предубеждение по отношению к государственным служащим скорее ухудшилось. Обращение со мной в Бюро Омбудсмена было очень хорошим, однако, к сожалению, это только 'капля в море'".
"... меня заставляет задуматься то, что, до тех пор, пока работаешь при кантоне, так и ждёшь репрессивных мер и таким образом для своей собственной защиты лучше молчать".
"Как я предполагаю, Вы назначены органами власти. Таким образом, Вы и работаете на эти органы власти! "

... и...
"Я достиг в течение кратчайшего времени того, что я напрасно добивался все последние полтора года".
"Когда появится Омбудсмен на национальном уровне?"

Опрос вовлечённых служебных инстанций

108 служащих служебных инстанций органов власти также получили анкету. 67 анкет или 62% возвратились, в большинстве случаев полностью, а некоторые частично заполненными. Существенно меньшее количество лиц, которым были высланы анкеты, связано с одной стороны с тем, что Омбудсмену не нужно контактировать в каждом случае с органами власти, а с другой стороны, с тем, что одно и то же лицо не может быть опрошено несколько раз. Анкеты не позволяли делать никаких выводов о личностях опрошенных. Таким образом, анонимность была сохранена и в данном случае. Лишь 5 человек – все они кадровые работники – подписали присланную назад анкету лично.

Стопроцентно все ответили *"да"* на вопрос: *"Знали ли Вы до первого контакта с Омбудсменом о существовании этого учреждения?"* Таким образом, Бюро Омбудсмена известно среди государственных и муниципальных служащих; другой ответ нас бы удивил, не даром о нашей деятельности регулярно сообщает "pibs" (информационный бюллетень для персонала муниципалитета города Базель).

88,1% однозначно положительно ответили на наш вопрос *"Сложилось ли у Вас впечатление об Омбудсмене во время его расследования как о корректном и компетентном специалисте?"*. Корректность Бюро Омбудсмена не ставилась под сомнение никем. На вопрос о деловой компетенции Омбудсмена отвечали, как и следовало ожидать, более критически. Тем не менее, 51 (76,1%) утвердительному ответу противостояли 15 (22,4%), отреагировавших отчасти отрицательно.

63 опрошенных (94%) посчитали, что Омбудсмен *"в достаточной мере прислушивался к аргументам органов власти"*, только 2 человека (3%) отрицательно ответили на этот вопрос. Это отрадный результат, если учесть, что для большей эффективности Омбудсмен часто выясняет обстоятельства дела только по телефону. Очевидно, это не воспринимается органами власти как недостаток.

"Были ли расследования Омбудсмена излишни?" Вероятно, несколько провокационная формулировка этого вопроса имела своё воздействие, так как 15 человек или 22,4% положительно ответили на вопрос и объявили расследования Омбудсмена излишними. В противоположность этому 47 человек (70,1%) отрицательно ответили на этот вопрос.

"Информировал ли Вас Омбудсмен о результате?" В этом вопросе поразило относительно высокая доля отрицательных ответов (13 человек или 19,4%). При этом речь могла идти, скорее всего, о случаях, когда Омбудсмен приходил к выводу, что данный орган власти действовал законно и правильно, о чём он сообщал жалобщикам лишь устно. Омбудсмен будет в будущем информировать служебные инстанции о результате и в таких случаях.

Никто не оценил результат расследования Бюро Омбудсмена как "*несправедливый*", но 5 опрошенных (7,5%) признали его *"незначительным"*. С другой стороны 32 опрошенных (47,8%) выразились в том смысле, что результат показался им *"полезным"*. 36 опрошенных (53,7%) восприняли его *"по-деловому убедительным"*.

На вопрос *"Привело ли вмешательство Бюро Омбудсмена к изменениям в режиме и процессе работы, а также в практике данной служебной инстанции?"* дали отрицательный ответ 44 служащих органов власти (65,7%), в то время как 18 опрошенных (26,9%) всё же ответили положительно, что, тем не менее, доставило удовлетворение для Бюро Омбудсмена, которое помимо рассмотрения конкретных случаев время от времени побуждает органы власти к общим улучшениям в процессе работы или в практике.

Однако в конкретных случаях в первую очередь, конечно, интересует то, будут ли *"предложенные Бюро Омбудсмена изменения ещё и реализованы"*, тем более что Омбудсмен по закону может только давать рекомендации и до него лишь редко доходит "обратная связь". Здесь бросается в глаза, что всего лишь 75% опрошенных государственных служащих, которые ответили на анкету и прислали её назад, детально остановились и на этом вопросе. 27 опрошенных (40,9%) ответили положительно и 21 (31,3%) дали отрицательный ответ. По всей видимости, отрадно много предложений по улучшению

дел всё же принимаются и реализуются.

Замечания

Служащие органов власти тоже могли индивидуально выразить своё мнение в необязательной для заполнения рубрике *"замечания"*. Этой возможностью воспользовались только 18 опрошенных (26,8%), в то время как возвратившиеся анкеты жалобщиков, как уже было сказано, в 50% случаев содержали замечания. Следующие цитаты не нуждаются в комментариях:
"Я воспринимаю институт Омбудсмена как очень важный и убежден, что с его помощью можно предотвратить эскалацию отдельных конфликтов".
"При вовлечении государственных учреждений Бюро Омбудсмена должно иметь возможность углублённо разобраться в причинах образа действий учреждения (образование персонала, недостаток персонала, устаревшие структуры и неэффективные контакты с клиентами, проблемы руководства и так далее)".
"Я воспринимаю Бюро Омбудсмена как приятного партнёра, который идёт на сотрудничество, но и задаёт конструктивно-критические вопросы".
"Если бы в нашем кантоне не было Бюро Омбудсмена, его следовало бы создать в ходе внедрения «ориентированного на результат административного управления» (New Public Management), которое должно содействовать кроме всего прочего удовлетворению «клиентов». Если руководитель Бюро, как и его предшественник, будет действовать по-деловому, посреднически, но и не чураясь критики в отношении недостатков, то он послужит как гражданам так и государству".
"То, что я слышу о работе Омбудсмена, всегда положительно, нет ничего действительно досадного".