

EL OMBUDSMAN EN FINLANDIA

Jacob Söderman

Cuadernos de Sección. Derecho 7. (1991) p. 37-50.
ISBN. 84-87471-39-0
Donostia: Eusko Ikaskuntza.

La Constitución finlandesa fue aprobada en el año 1919, después de la cruenta guerra civil que siguió a la declaración de independencia en 1917. La Constitución incorporó el cargo de Ombudsman siguiendo el modelo sueco. Su primera regla directiva dispone la adopción de las medidas necesarias siempre que un juez u otro funcionario se haya hecho culpable de alguna práctica defectuosa por parcialidad o negligencia grave, haya infringido los derechos legales de los ciudadanos o se haya excedido de su autoridad en el desempeño de sus funciones.

La independencia del Ombudsman finlandés radica en que lo elige el Parlamento (cada cuatro años) y que este delega en él sus facultades para supervisar la observancia de las leyes por parte del Gobierno, el poder judicial y los funcionarios públicos, y que en esta gestión actúa según sus propias consideraciones. Su tarea principal es atender quejas de los ciudadanos y efectuar inspecciones necesarias: en prisiones, instituciones cerradas y unidades de las fuerzas armadas.

El sistema del Ombudsman ha probado ser útil. Las transformaciones de la sociedad y el aumento de las demandas de la ciudadanía presuponen el mejoramiento permanente del sistema. Sin dudas, es positivo que la judicatura ejerza alguna supervisión e instrucción interna. No obstante, esta función se suplementa debidamente a través del Canciller de Justicia del Consejo de Estado y el Ombudsman Parlamentario.

Naturalmente, lo más importante es que el control se ejecute con suficiente preparación y un alto grado de profesionalismo, especialmente ahora que los derechos humanos devienen una nueva dimensión natural y pertinente de la gestión del Ombudsman en Europa y el resto del mundo.

Finlandiako Konstituzioa 1919. urtean onartu zen, 1917ko askatasun aldarrikapenari jarraitu zitzaion gerra zibil odoltsua amaitu eta gero. Konstituzioak Ombudsman kargua hartu zuen bere baitan, eredu suediarren arabera. Horrenbestez, epaile bat edo beste ezein funtzionari, neglijentziaz edo partzialtasunez, akats baten errudun denean, hiritarren legezko eskubideak zapaltzen dituenean edo dagozkion funtzioa betzerakoan bere aginteaz gain jokatzen duenean hartu beharreko neurriak xedaturik ageri dira Ombudsmanari buruzko lehen arau nagusian.

Finlandiako Ombudsmanaren independentzia Parlamentuak hautatua izatean datza (lau urte oroz). Izan ere, Gobernuak, botere judizialak, eta funtzionari publikoek legeak betetzen ote dituzten begiratzeko Parlamentuak duen ahalmena Ombudsmanaren gain uzten du, berau gestio horretan bere eskuko delarik.

Haren eginbide nagusia hiritarren kexei harrera egitea da, bai eta kartzela, instituzio itxi eta indar armatuetako unitateetan premiazkoak diren ikerketak burutzea.

Ombudsman-sistemak onuragarria dela frogatu du. Gizartearen aldaketak eta hiritarren eskarien emendioak sistemaren etengabeko hobekuntza dakarte. Ezbairik gabe, judikatutarak halako barne ikuskatze bat burutzea positiboa da. Dena den, funtzio horren osagai egokia Estatu Kontseiluko Justizia Kantzelariaren eta Parlamentuko Ombudsmanaren bidez ematen da.

Jakina, garrantzitsuena zera da, kontrol hori prestakuntza egokiz eta profesionalismo malla altuz gauzatzeari, batez ere gure egurrotan, giza eskubideak Ombudsmanaren gestionaren berezko dimentsio berri eta egoki bihurtu direnean, hala Europara nola munduko osoan.

Finnish Constitution was approved in 1919, after the bloody civil war subsequent to the declaration of independence in 1917. That Constitution included the figure of the Ombudsman, following the example of the Swedish model. Its first guiding rule is the adoption of the necessary measures if a judge or another official is found guilty of any faulty practice, through partiality or negligence, has contravened the legal rights of the citizens, or has abused of authority in the performance of his duties.

The independence of Finnish Ombudsman is based on the fact that he is elected by the Parliament (every four years) and the latter delegates to him its power to supervise the observance of laws by the Government, the judicial power and the public officials, and for this control, he acts according to his own reflections. His main task is to satisfy complaints from citizens and to perform the necessary inspections in prisons, closed institutions and army units.

The Ombudsman system has proved to be useful. The changes in society and the increasing complaints of citizens presuppose the constant improvement of the system. Certainly, it is positive that judicatura exerte en internal supervision and instruction. Nevertheless, this task is suitably supplemented through the Chancellor of Justice of the Council of State and the Parliament Ombudsman.

Of course, the most important thing is that control must be performed on the grounds of a suitable qualification and a high degree of professionalism, particularly nowadays, when human rights become again a new natural and relevant dimension of the task of Ombudsman in Europe and in the rest of the world.

EL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO. RAICES Y PERSPECTIVAS

Ya en el siglo dieciocho (18), el rey de Suecia, bajo cuyo dominio estaba Finlandia, creó un cargo de agente judicial de alto nivel, el Ombudsman. Su función era supervisar, directamente bajo la corona, la ejecución de las leyes en el reino.

En el año 1739 se dispuso que este funcionario atendiera también las quejas de los ciudadanos. Posteriormente, en el año 1779 se le agregó la responsabilidad de efectuar viajes de control en el territorio del reino. El cargo paso a denominarse Canciller de Justicia.

Fue en el año 1809 que en Suecia se fundó un nuevo cargo de Ombudsman vinculado a los Estados. Su función consistía en vigilar, bajo el poder de los Estados, la aplicación de las leyes en el reino. Este fue el primer cargo de Ombudsman creado bajo el poder representativo.

Poco antes, Finlandia había pasado al dominio del zar ruso cuando Suecia perdió la guerra contra Rusia. A Finlandia le fue concedida una amplia autonomía y la garantía del zar de que los finlandeses podrían mantenerla legislación creada durante el poder sueco.

Para Finlandia se creó el cargo de Procurador, bajo las ordenes del Gobernador General. Su misión era asegurar la observancia de las leyes y actuaría también como superior de los fiscales. Respondía directamente ante el Gobernador General, que por su parte era representante del zar en Finlandia.

A fines del siglo diecinueve (19), los Estados intentaron crear un cargo de Ombudsman según el modelo sueco, pero no tuvieron éxito durante la administración rusa. Esto se debió principalmente al hecho de que el Procurador se oponía a dicha idea.

FINLANDIA TRANSITA A LA DEMOCRACIA

Aún bajo el dominio ruso, en Finlandia se logró pasar a una democracia parlamentaria en el año 1907. Esto se consiguió gracias a una huelga general en Finlandia y a la agitación política prevaleciente en Rusia, que arrebató concesiones políticas del zar muy conservador.

Entonces se hizo realidad en Finlandia, y por vez primera en Europa, el derecho de todos los ciudadanos, incluidas las mujeres, al voto universal e igualitario, al que le correspondía también el derecho a postular como candidato en elecciones parlamentarias, sin diferenciación de sexos.

En diciembre de 1917, durante las turbulencias de la revolución rusa, Finlandia se declaró independiente. El régimen bolchevique encabezado por Lenin aceptó la declaración de independencia finlandesa; sin embargo, en Finlandia se desencadenó una sangrienta guerra civil entre rojos y blancos.

En la primavera de 1918, los blancos habían ganado la guerra civil y pudieron comenzar la organización de la administración del nuevo Estado.

En nuestro caso también, y en las postrimerías de la guerra civil los alemanes acudieron en ayuda de los blancos. En este y otros aspectos, la guerra civil en Finlandia tuvo rasgos similares a la guerra civil española y dejó una prolongada herencia de tensiones y heridas en la vida de la joven república.

EL SEGUNDO OMBUDSMAN EN EL MUNDO

En 1919 se adoptó el sistema de gobierno de Finlandia. En la Constitución se combina una fuerte posición del Presidente y Consejo de Ministros con el parlamentarismo occidental. La fuerte posición del Jefe de Estado no es un rasgo común a los alemanes países nórdicos. A la Constitución se incorporó, sin discusión casi, el cargo de Ombudsman siguiendo el modelo sueco. Por este mismo hecho, el Ombudsman obtuvo facultades bastante amplias.

De acuerdo con el artículo cuarenta y nueve (49) de la Constitución, el Ombudsman debe vigilar la observancia de las leyes en el funcionamiento de los tribunales y otras autoridades.

Según el artículo primero de las Instrucciones para el Ombudsman Parlamentario, este tiene que proceder a la adopción de las medidas necesarias siempre que un juez u otro funcionario haya infringido los derechos legales de los ciudadanos particulares o se haya excedido de su autoridad en el desempeño de sus funciones, haciéndose culpable de alguna práctica defectuosa por parcialidad o negligencia grave.

O sea que la disposición sobre el cargo del Ombudsman en Finlandia se copió directamente de la Constitución sueca de esa época. Este hecho debe considerarse como una reacción contra la opresión del régimen del zar, la cual se había ejercido muy negativamente en Finlandia a comienzos del siglo.

La importancia del Ombudsman Parlamentario era relativamente modesta durante los años veinte (20) y treinta (30). De ahí que el primer Ombudsman hasta propuso la suspensión del cargo. En la década de los treinta, el Gobierno propuso que se suspendiera el cargo, después que el Ombudsman había criticado al Ministro de Interior. Ambas propuestas fueron rechazadas por el Parlamento.

En la Constitución, el cargo del Procurador se había cambiado al cargo del Canciller de la Justicia en el seno del Gobierno. Las facultades eran parcialmente las mismas que las del Ombudsman. Además, el asistía a las sesiones del Consejo de Ministros y actuaba como superior de los fiscales. De una cierta manera, el controla la administración por dentro, desde el Gobierno. El Ombudsman, por su parte, controla la administración por fuera, desde el Parlamento.

En el decenio de los años treinta (30) se traspasó la supervisión de las instituciones de las fuerzas armadas, prisiones y otros recintos cerrados de las manos del Canciller de la Justicia a la oficina del Ombudsman. De este modo, el nuevo jurista obtuvo responsabilidades adicionales y un impulso en sus funciones.

Sólo después de la guerra, se subrayó el significado del Ombudsman Parlamentario en nuestro País. A finales de los años cincuenta (50) y comienzos de los sesenta (60), por iniciativa del Ombudsman o con su colaboración, se plantearon acusaciones en dos ocasiones a miembros del Consejo de Ministros ante las instancias judiciales de la república. En la mayoría de los casos se dictaron sentencias.

En el decenio de los sesenta (60), caracterizado por la expansión del sistema del Ombudsman Parlamentario en todo el mundo, se amplió notablemente la oficina con el cargo de un Ombudsman-asistente y con un equipo de relacionadores. Las facultades del Ombudsman no han experimentado variaciones, es decir, siguen siendo extensas.

EL OMBUDSMAN ES INDEPENDIENTE

La garantía de la independencia del Ombudsman en Finlandia reside en que éste es elegido por el Parlamento. La elección tiene lugar cada cuatro años. Por lo general, el Ombudsman ha sido elegido con una mayoría bastante grande. El Parlamento no puede inmiscuirse en su gestión, excepto cuando examina su informe anual y hace observaciones respecto del mismo.

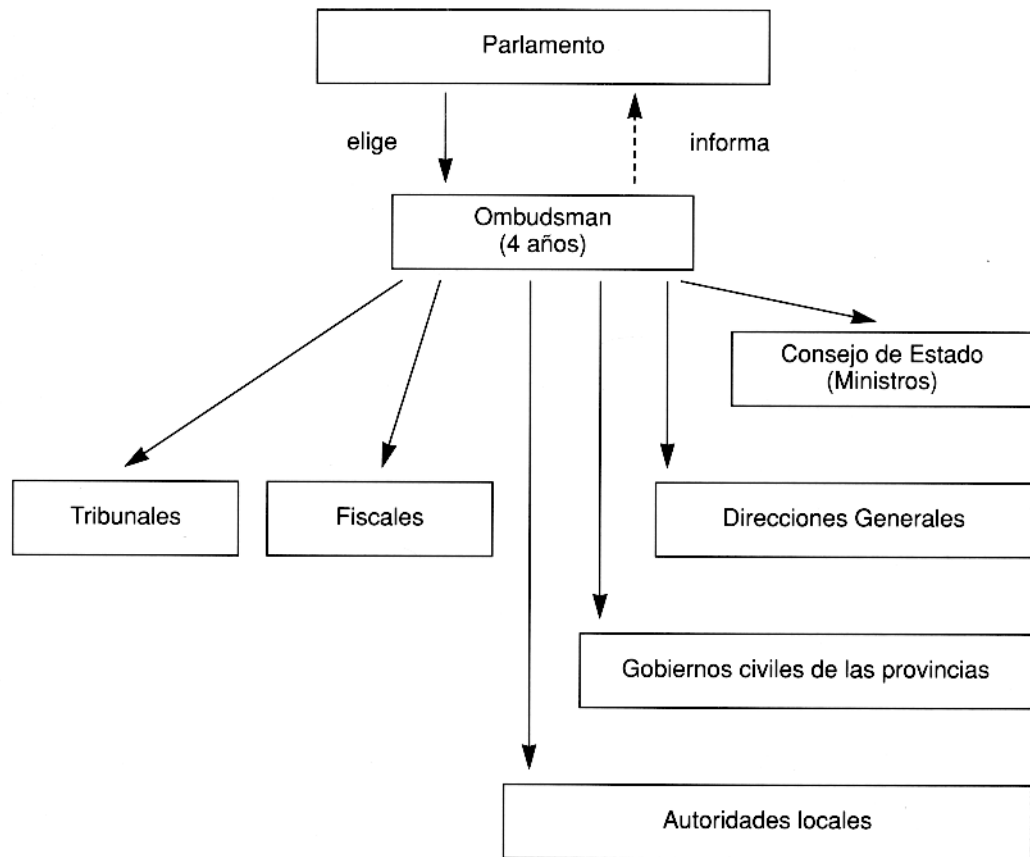
En su gestión, se parte de la base que el Parlamento ha delegado en el facultades para supervisar la observancia de las leyes por el Gobierno, el poder judicial y los funcionarios públicos, y que en esta gestión actúa independientemente y según sus propias consideraciones. De esta manera, ejerce su labor completamente al margen del Gobierno y de su administración exterior.

Este tema aparece explicado en un breve libro editado en castellano: «El Ombudsman Parlamentario de Finlandia», (Madrid, 1984). Es una obra del Catedrático Víctor Fairen-Guillén de la Universidad Autónoma de Madrid.

QUEJAS E INSPECCIONES

La gestión del Ombudsman tiene dos áreas principales. La primera consiste en atender las quejas de los ciudadanos, las que suman alrededor de dos mil (2.000) por año. La segunda es efectuar las inspecciones requeridas, la mayoría de las cuales se hacen en las prisiones y otras instituciones cerradas, como también en unidades de las fuerzas armadas. Asimismo, el Ombudsman inspecciona, según su consideración, los tribunales y otras autoridades administrativas de acuerdo a un plan anual.

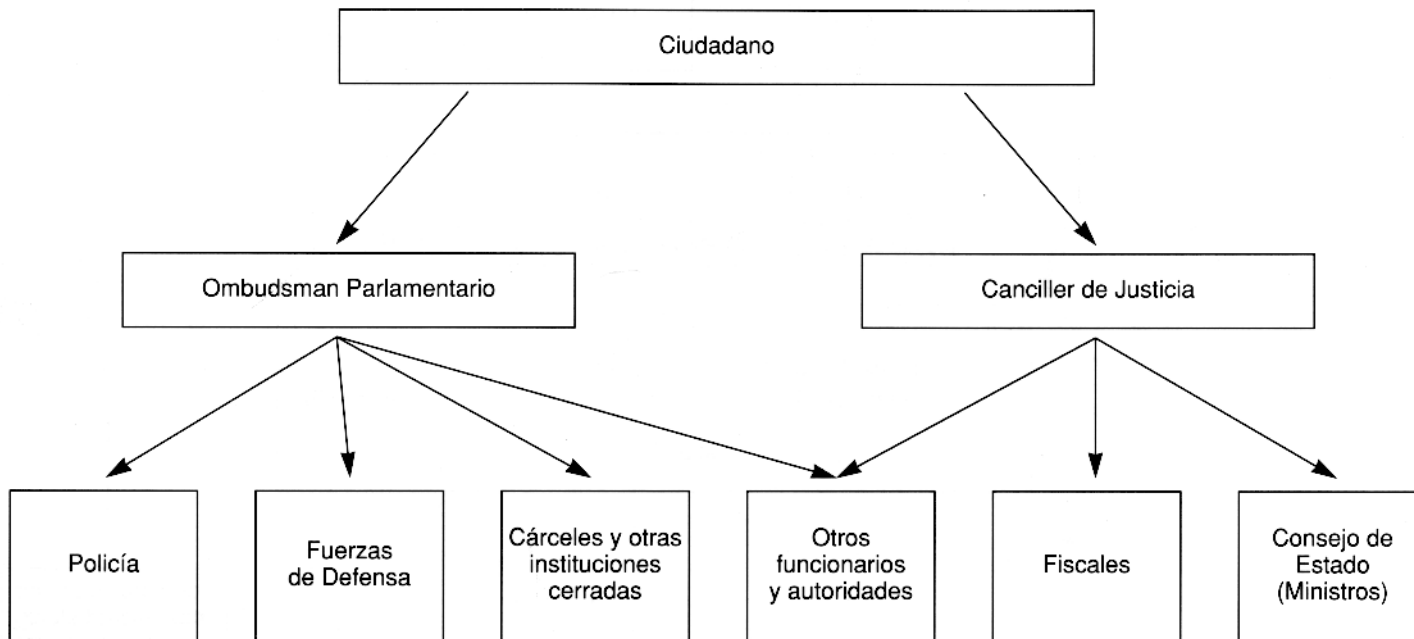
JURISDICCION DEL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO



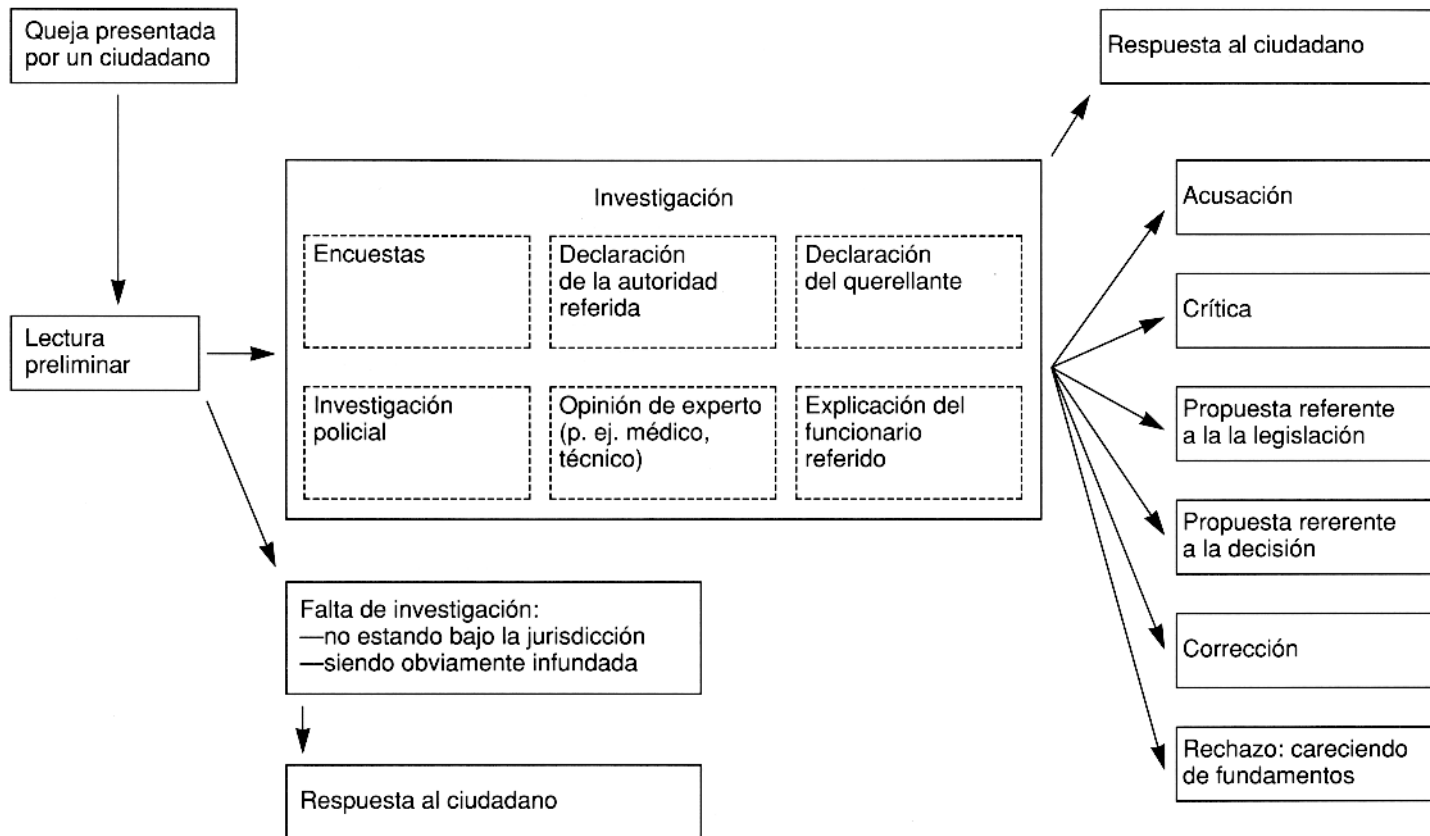
Ninguna jurisdicción sobre:

- Presidente de la República
- Canciller de Justicia
- Diputados
- Empresas privadas
- Ciudadanos

DISTRIBUCION DE LABORES EN LA PRACTICA ENTRE EL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO Y EL CANCELLER DE JUSTICIA



INVESTIGACION DE UNA QUEJA Y SU DISPOSICION FINAL



Es importante destacar que en el sistema finlandés el Ombudsman Parlamentario tiene el derecho de abrir un proceso en los tribunales contra un funcionario público o iniciar la toma de medidas disciplinarias. Esta posibilidad se ha utilizado relativamente pocas veces. Su significación esencial es darle credibilidad del sistema. La reacción más usual es una advertencia por una actuación ilegal o incorrecta. Es muy común que las propias autoridades durante el proceso corrijan la situación de tal manera que los querellantes obtienen sus derechos. Por lo tanto, en estos casos no son necesarias medidas más fuertes de parte del Ombudsman.

Podría decirse, que la gestión del Ombudsman en Finlandia a través de los años ha pasado de la de promotor de castigos y amonestaciones a la de orientador y consultor. Este cambio ha sido criticado y se ha sostenido que esta excesiva indulgencia conduce a una pérdida de credibilidad del cargo de Ombudsman.

Desde luego, lo más importante para el Ombudsman es que el procedimiento legal pueda asegurarse en todas las circunstancias y los ciudadanos puedan gozar de sus derechos, tal y como se estipula en la ley.

UNA NUEVA DIMENSION: LOS DERECHOS HUMANOS

En 1990, nuestro país ratificó la convención de los derechos humanos del Consejo de Europa y entró inmediatamente en vigor. Por lo tanto, todavía no se han hecho sentir notoriamente las consecuencias prácticas de los cambios introducidos por esta convención. La entrada en vigor de esta convención fue precedida por un cuidadoso trabajo preparatorio.

En la base de este trabajo aclaratorio también se introdujeron diversas enmiendas por el Parlamento, entre las más significativas de las cuales figuraban el mejoramiento de la situación de los extranjeros y la reducción del período de detención policial.

Al momento de discutirse esta materia en la Comisión Constitucional del Parlamento, ésta dirigió un oficio (2/1990) al gobierno expresando su deseo de que la convención fuese cumplida de manera más efectiva.

La Comisión hizo notar la importancia de considerar la convención en todos los trámites preparatorios de leyes. Asimismo, la Comisión consideró como importante que se tuviera en Finlandia una información correcta y actualizada de las interpretaciones de los diferentes órganos del Consejo de Europa; y que en todo el sistema educacional se aumentara la información sobre los derechos humanos. Yo considero muy significativo que la Comisión haya destacado la importancia de la práctica de las interpretaciones sobre la convención y sus enmiendas en el trabajo de los tribunales y las autoridades. A este respecto la Comisión subraya que en caso de requerirse la interpretación, es menester tender a una interpretación que favorezca la realización de las cláusulas sobre derechos humanos, de manera que esta sea «benévola hacia los derechos humanos».

Finlandia, a diferencia de los demás países nórdicos, hace entraren vigor estas convenciones generales y sus anexos mediante una ley, haciendo que la convención con sus disposiciones tenga la misma categoría que las leyes nacionales. Los principios de la interpretación tienen importancia en un posible conflicto, como es el caso de las leyes que al ser dictadas posteriormente tienen predominancia sobre las precedentes y las de carácter particular, sobre las de carácter general.

El hecho de que la convención tenga la misma categoría que las leyes nacionales es muy significativo en Finlandia. Esto hace posible que las disposiciones de las convenciones generales sean puestas en práctica directamente, al igual que la fundamentación para tales

decisiones. Cabe mencionar que en Finlandia el Tribunal Administrativo Supremo ha fundamentado, por lo menos en tres casos, sus decisiones haciendo referencia a Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Políticos y Civiles; y que el Ombudsman Parlamentario ha procedido de igual manera en varios casos, particularmente cuando atañe la situación de los extranjeros, pero también en torno a decisiones relativas al trabajo de la policía o a la situación del soldado que hace su servicio militar en las fuerzas armadas.

En el Consejo de Europa se ha discutido acerca del uso del Ombudsman para hacer más expedita la aplicación de la convención sobre los derechos humanos.

La Comisión Ministerial del Consejo de Europa aprobó, el 23 de septiembre de 1985, una resolución en la cual recomendó a los países miembros «considerar la posibilidad, en caso de no haberse procedido así con anterioridad, de otorgar facultades al Ombudsman para que preste una atención especial, dentro de sus competencias generales, a las materias de derechos humanos bajo su escrutinio y, de no ser incompatible con la legislación nacional, iniciar investigaciones y manifestar opiniones cada vez que se trate de casos de derechos humanos».

A mi modo de ver, la supervisión de los derechos humanos es una responsabilidad pertinente para el Ombudsman.

EL SISTEMA DEL OMBUDSMAN EN EL MUNDO ACTUAL

El sistema del Ombudsman nuevamente está de moda. Las nuevas democracias de Europa oriental: Polonia, Hungría y Checoslovaquia, han instituido o están instituyendo el cargo de Ombudsman. En América Latina este tema está presente por lo menos en Chile, Argentina y Bolivia. En Guatemala, Venezuela y Puerto Rico ya existe. Por su parte, Méjico cuenta con un Comité por los Derechos Humanos adjunto al Parlamento, que persigue las mismas metas.

A la luz de la experiencia finlandesa, es importante que el Ombudsman sea elegido por el Parlamento, pero que en su gestión obre independientemente. El control debería efectuarse sólo a nivel general cuando se presenta el informe anual.

Además es importante que el Ombudsman tenga amplias facultades. En base a nuestras experiencias, es esencial que la institución de los tribunales y las fuerzas armadas estén bajo su supervisión, aunque no es muy común en estos momentos. Asimismo, es necesario que el Ombudsman tenga derecho a plantear acusaciones, con plena independencia. Por otra parte no debería inmiscuirse en la administración a través de decisiones que deberían implantarse, sino a través de recomendaciones e interpretaciones que las autoridades obedecerían por iniciativa propia en casos normales.

El problema más grande en este momento en nuestro país, es la modernización de los métodos de trabajo. Sería ideal resolver las quejas de los ciudadanos con suficiente celeridad, en el lapso de medio año como máximo. Además la oficina del Ombudsman debería tener la posibilidad de tomar en sus manos por iniciativa propia algunos asuntos que se han dado a conocer públicamente.

De la misma manera, la oficina debería tener mejores posibilidades para obtener información independientemente. Tenemos dos inspectores con formación policial para este fin. Las experiencias han sido positivas.

El uso de los medios de difusión será un importante método de trabajo en el futuro. En este respecto, pienso que el Defensor del Pueblo de las Cortes Españolas ha actuado de un modo sobresaliente. En Finlandia, tenemos todavía muchas carencias, aunque se ha tratado

de desarrollar esta esfera. El pueblo no tiene la satisfacción de exigir sus derechos ni de conocer nuestras resoluciones, si no tiene acceso a esta información.

En nuestro país, el sistema del Ombudsman ha tenido un gran éxito. Las transformaciones de la sociedad y el aumento de las demandas de la ciudadana presuponen un desarrollo permanente del sistema. El trabajo de cooperación internacional de los Ombudsman es una fuente de nuevos impulsos e ideas.

Espero que esta visita y este encuentro sea mutuamente beneficioso para desarrollar nuestro trabajo, de tal manera que los derechos legales de nuestros ciudadanos sean realizados de la mejor manera posible.

Casos pertinentes solucionados

Quejas y solicitudes

Procedimiento de las autoridades policiales	276	
Procedimiento de las autoridades de bienestar	186	
Procedimiento de las autoridades y condiciones carcelarias	153	
Procedimiento de otras autoridades	148	
Otros procedimientos de tribunales en procesos penales	121	
Procedimientos de autoridades sanitarias	121	
Procedimiento de autoridades municipales	115	
Procedimiento de autoridades administrativas en decisiones relativas al uso de las aguas y la tierra	85	
Otras materias	445	1.646

Desglose final de los casos

Quejas y solicitudes al Ombudsman

No se acogió la queja, debido a que:

estaba fuera de la jurisdicción del Ombudsman	88	
estaba en manos de la autoridad competente o existía la posibilidad de usar un conducto regular	121	
obviamente carecía de fundamento o era demasiado confusa	47	
había expirado por otras razones	89	345

Desglose final de los casos investigados

Apertura de proceso	12	
Amonestación a la autoridad	85	
Reparación ocurrida durante el período de investigación	68	
Ausencia de fallas en el procedimiento	659	
No presentación de antecedentes probatorios para respaldar la queja	455	
Cambio de situación antes de la intervención del Ombudsman	13	1.301
	Total	1.646