
Jacob M. Söderman
(*Ombudsman* Parlamentario de Finlandia)

El *Ombudsman* en Finlandia

I. El Ombudsman parlamentario. Raíces y perspectivas. II. Finlandia transita a la democracia. III. El segundo Ombudsman en el mundo. IV. El Ombudsman es independiente. V. Quejas e inspecciones. VI. Una nueva dimensión. Los derechos humanos. VII. El sistema del Ombudsman en el mundo actual.

I. EL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO. RAÍCES Y PERSPECTIVAS

Ya en el siglo XVIII, el rey de Suecia, bajo cuyo dominio estaba Finlandia, creó un cargo de agente judicial de algo 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 pasó 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 mantener la legislación creada durante el poder sueco.

Para Finlandia se creó el cargo de Procurador, bajo las órdenes 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 XIX, 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.

II. 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 la agitación política prevaleciente en Rusia, que arrebató concesiones políticas del zar muy conservador.

Entonces se hizo realidad en Finlandia, y por 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.

III. 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 demás 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.

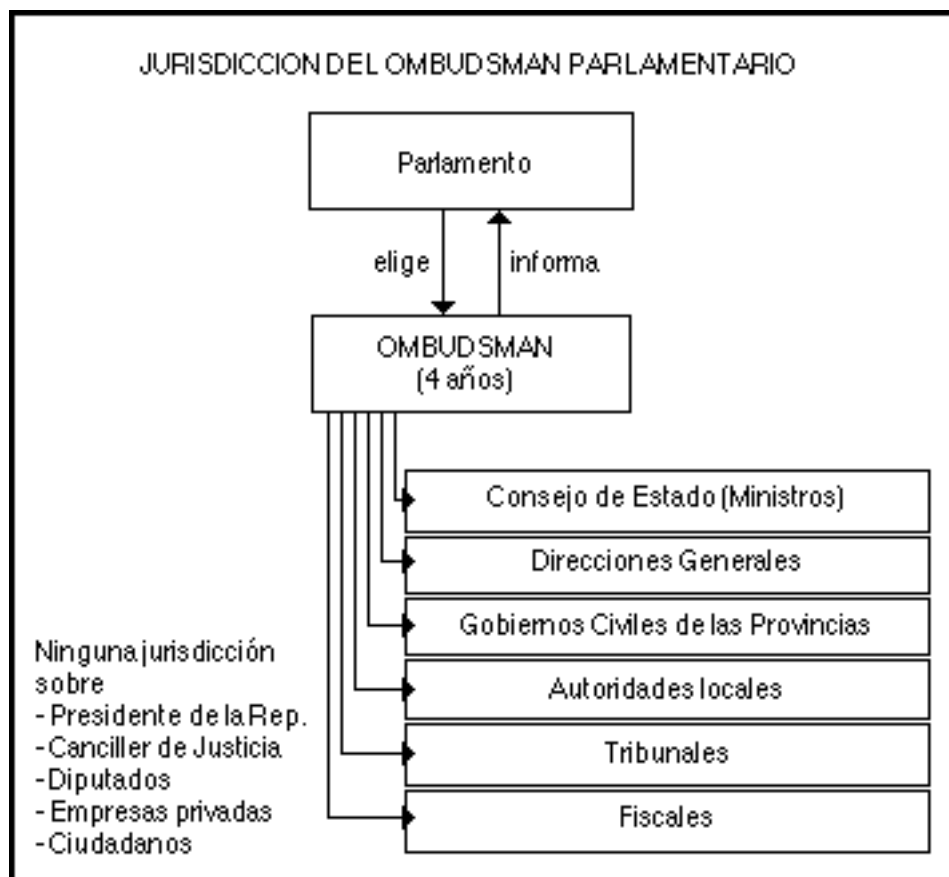
De acuerdo con el art. 49 de la Constitución, el *Ombudsman* debe vigilar la observancia de las leyes en el funcionamiento de los tribunales y otras autoridades.

Según el art. 1 de las Instrucciones para el *Ombudsman* Parlamentario, éste 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 y treinta. 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 del 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, él asistía a las sesiones del Consejo de Ministros y actuaba como superior de los fiscales. De una cierta manera, él 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 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 y comienzos de los sesenta, 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, 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.

IV. 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 de que el Parlamento ha delegado el él 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 título editado en castellano: "El *Ombudsman* Parlamentario de Finlandia" (Madrid, 1984). Es una obra del catedrático Víctor Fairén Guillén, de la Universidad Autónoma de Madrid.

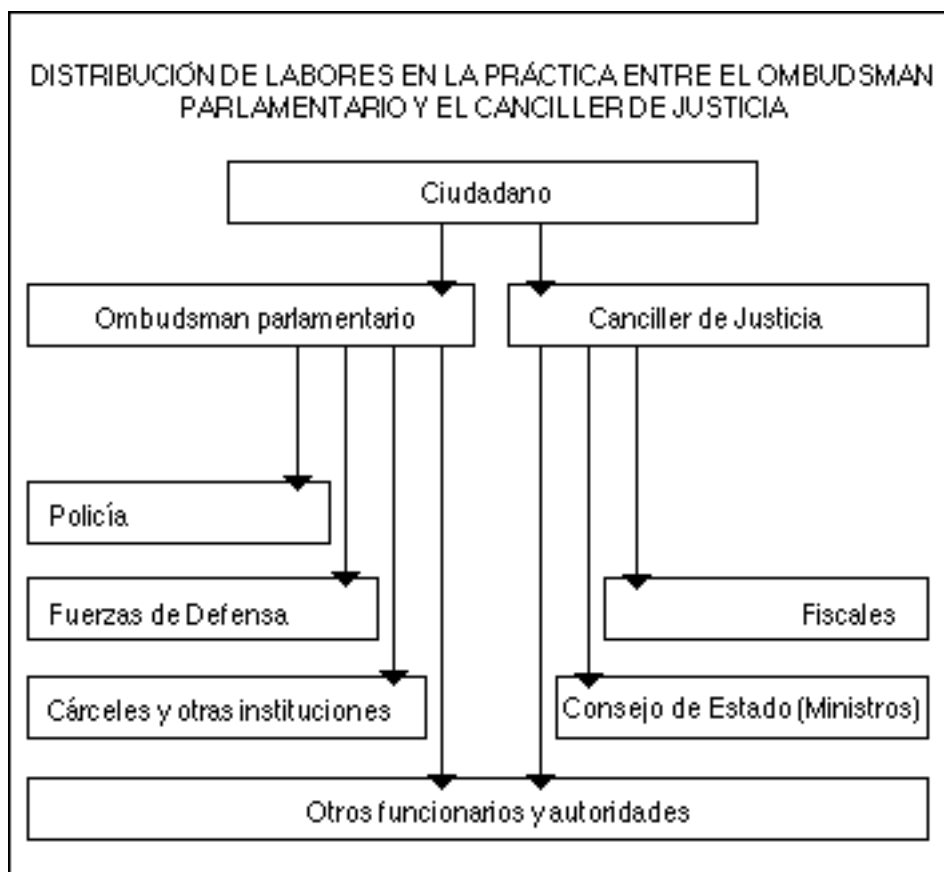
V. QUEJAS E INSPECCIONES

La gestión del *Ombudsman* tiene dos áreas principales. La primera consiste en atender las quejas de los ciudadanos, las que suman alrededor de 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* inspección, según su consideración, los tribunales y otras autoridades administrativas de acuerdo a un plan anual.

Es importante señalar que el sistema finlandés del *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 al sistema. La reacción más habitual 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 obtengan sus derechos. Por lo tanto, en estos casos no son necesarias medidas más fuertes del 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.



VI. UNA NUEVA DIMENSIÓN: 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 esa 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 las 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 subrayó que en caso de requerirse la interpretación, es menester tender a una interpretación que favorezca la realización de cláusulas sobre derechos humanos, de manera que ésta sea "benévola hacia los derechos humanos".

Finlandia, a diferencia de los demás países nórdicos, hace entrar en 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. Ésto 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 al 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.

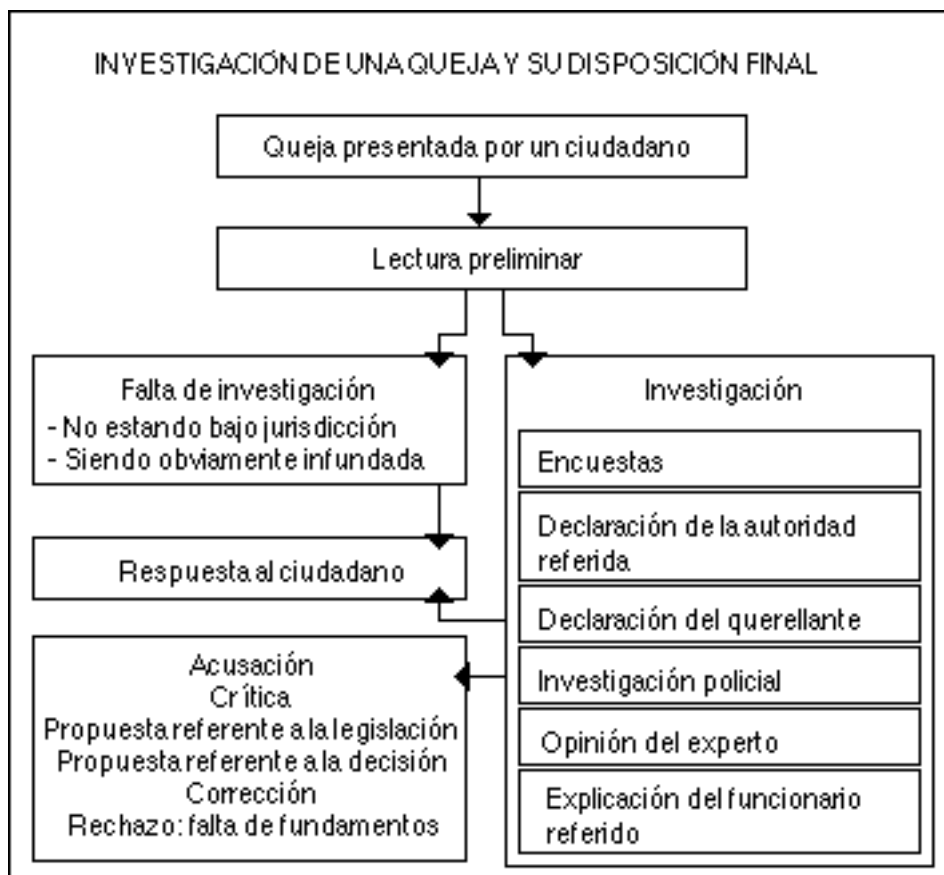
En el Consejo de Europa se ha discutido acerca del uso del *Ombudsman* para hacer más expedita la aplicación de la Convención sobre derechos humanos.

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 compatible 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*.

VII. 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 el tema está presente por lo menos en Chile, Argentina y Bolivia. En Guatemala, El Salvador 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 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 estos momentos 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 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 ciudadanía presuponen un desarrollo permanente del sistema. El trabajo de cooperación internacional de los *Ombudsman* es una fuente de nuevos impulsos e ideas.