

RÄTTSDATA, UN SISTEMA SUECO DE INFORMACION JURIDICA

Por **BOERJE ALPSTEN**

Ministerio de Justicia, Planificación y Presupuestos

1. Principio de libre acceso

El proceder burocrático de las autoridades públicas es, probablemente, muy particular en Suecia. Se fundamenta en el principio de libre acceso a toda la documentación oficial. En pocas palabras, este principio concede a todos el derecho de consultar y leer toda la documentación, a menos que contenga información secreta. Una Ley especial, emanada del Parlamento, determina detalladamente cuándo se puede clasificar una información como «secreta».

Como consecuencia de este principio de libre acceso, las autoridades han de tener un buen sistema que registre, organice y archive los documentos de forma que prácticamente todos los actos puedan ser identificados en el sistema, con lo que el ciudadano encuentre la información que busca.

Los poderes públicos emplean de manera creciente el computador para la recepción y la organización de los datos, y en otros contextos

directamente relacionados con el principio de libre acceso a la documentación oficial. Como complemento indispensable a esta postura, el Parlamento ha aprobado, a instancias del Gobierno, una Ley que otorga al ciudadano el derecho de obtener información utilizando el sistema de computadoras de los poderes públicos.

De acuerdo con la Ley, las autoridades deben tener en cuenta este principio de libre acceso a la hora de servirse de la tecnología informática. No deben unirse en un mismo sistema informaciones disponibles e informaciones secretas. Se consideró necesaria la existencia de terminales utilizables por los ciudadanos, y según otra disposición legal, éstos tienen derecho a manejar por sí mismos —sin ayuda o supervisión alguna— terminales públicas, dentro de las normas existentes para acceder a los archivos computerizados de la Administración.

2. La organización de la Administración Civil

Para comprender la computerización del área judicial en Suecia es importante conocer el estatuto legal del ministro de Justicia y de otros ministros. Los ministros son principalmente responsables del diseño de la política a seguir, en tanto que las autoridades y Consejos son los que ejecutan esta política. La actual organización de la Administración Civil sueca es el resultado de varios siglos de desarrollo.

Dentro del ámbito de responsabilidad del Ministerio de Justicia hay muchas autoridades y Consejos. Los más destacados son el Consejo Nacional de Policía, el fiscal general del Estado, el Consejo para la Administración de Tribunales, el Consejo para la Administración Penitenciaria, el Consejo de Inspección de Datos, el ombudsman y la judicatura.

Los Consejos y las autoridades del área judicial están subordinados al gobierno, pero conviene reseñar que éste tiene estrictas limitaciones a la hora de dar órdenes a las autoridades en relación con cuestiones particulares. Las autoridades administrativas suelen ser totalmente independientes y actúan bajo su propia responsabilidad en el manejo de la mayoría de las cuestiones privadas.

3. El sistema de Tribunales

El sistema de Tribunales se organiza en tres niveles. Los Tribunales de Distrito, que se encargan de casos criminales y procesos civiles; los Tribunales de Apelación y, por último, el Tribunal Supremo. De los

casos administrativos se encargan los Tribunales Administrativos de Distrito (desde el 1 de julio de 1979), los Tribunales Administrativos de Apelación y el Tribunal Supremo Administrativo. Ciertos tipos de casos son llevados ante Tribunales especiales: el Tribunal Supremo de Arrendamientos, el Tribunal de Trabajo, el Tribunal Nacional de Seguros y el Tribunal Mercantil. Estos tres últimos no los administra el Ministerio de Justicia ni ninguna autoridad dependiente de él.

Los Tribunales suecos llevan un estatuto libre e independiente. Ninguna autoridad, ni siquiera el Parlamento, puede decidir cómo un Tribunal ha de juzgar un caso particular. Además, los jueces gozan de una posición inamovible.

4. Comisiones de investigación

Las comisiones de investigación juegan un papel importante en el sistema sueco. Cuando se proyecta alguna reforma —ya sea referente a legislación, administración o política general—, se suele crear una comisión *ad hoc*. Su composición varía según la naturaleza de lo que se va a estudiar. Una comisión cuyo informe tenga implicaciones políticas estará normalmente compuesta por representantes de los partidos políticos destacados. El trabajo de las comisiones se regula por directrices que el Gobierno hace públicas. Estas directrices indican la perspectiva de los estudios y las líneas principales de la investigación a llevar a cabo. La comisión o su secretariado suelen incluir funcionarios de los ministerios afectados por el tema. De este modo, el trabajo de la comisión podrá seguirlo de cerca el ministerio.

Este proceder implica que la mayoría de los estudios básicos, que en otros países se desarrollan dentro de la Administración, los llevan a cabo en Suecia entes especiales. Ello también contribuye a que los ministerios no aumenten demasiado su tamaño y sus competencias.

Los informes de las comisiones se entregan a las autoridades y a los organismos privados afectados para que expresen su opinión. Opinión que tiene un papel destacado en el diseño del proyecto de Ley que el Gobierno envía al Parlamento.

5. El proyecto RI

Es, pues, dentro de este marco en el que hay que contemplar el trabajo de computerización en el ámbito judicial sueco. El Ministerio de Justicia funciona como coordinador, a través de una comisión permanente de investigación llamada SARI (el Comité de Sistemas de

Información, en el ámbito judicial). Este comité es responsable del proyecto RI.

Lo estableció en 1967 el Ministerio de Justicia, y actualmente lo componen la Vicesecretaría de Estado del Ministerio de Justicia y representantes de varios órganos de la judicatura. También es miembro del comité el director de los servicios administrativos del Parlamento.

Las investigaciones del proyecto RI constituyen en gran medida parte del trabajo ordinario de las autoridades y Consejos que en él participan.

Se investigan muchos problemas en áreas determinadas. Una de las principales abarca la racionalización burocrática dentro de los ministerios, tribunales y otros organismos públicos, así como mejoras en el proceso legislativo y en el trabajo de los Tribunales. Tal área se denomina LAGRI.

6. LAGRI

El objetivo del proyecto LAGRI es, entre otros, facilitar información sobre leyes, decretos y reglamentos a autoridades, organizaciones y ciudadanos, y también dar información acerca de sus trabajos preparatorios,

- dando mayor publicidad a tal información (leyes, decretos y decisiones del Gobierno, ordenanzas de las autoridades y fallos de los Tribunales);
- poniendo al día los archivos convencionales de esta información;
- extendiendo la posibilidad de buscar información legal en sistemas de información jurídica dotados de terminales.

Desde el comienzo de la década de los setenta, los poderes públicos y demás organismos están montando bancos de datos diseñados para el proyecto LAGRI. Estos bancos de datos son almacenados en un gran computador y se usan para imprimir material y para búsqueda de información.

Los entes y organismos que toman parte en el proyecto LAGRI son totalmente independientes a todos los efectos. El contacto con SARI se limita a ciertos aspectos técnicos concretos; SARI no tiene personal permanente.

Un centro estatal de computadoras en Estocolmo —DAFA— ayuda a las autoridades en el proceso de datos con un planteamiento comercial.

7. RATTSDATA

Muchos de los archivos de datos computerizados en terminales de LAGRI contienen simplemente información sobre los documentos que se presentan ante los Tribunales o entes públicos, y sobre cómo tales documentos son tramitados. Pero además de este tipo de archivos, existen hoy muchos archivos computerizados de mayor interés general. Contienen información sobre acuerdos, comités, leyes y decretos, e informes de casos. Estos archivos se denominan RATTSDATA. Un decreto (628/1980) del Gobierno sueco permite a los ciudadanos conectar con RATTSDATA mediante terminales, sin mayor formalidad que un contrato con DAFA, el centro de computadoras.

En un proyecto-piloto, en colaboración con SARI, la Administración del Parlamento está construyendo archivos computerizados con documentos parlamentarios. Las condiciones de acceso a ellos son las mismas que para RATTSDATA.

7.1 *Contenido de RATTSDATA*

RATTSDATA comprende actualmente gran cantidad de bancos de datos o grupos de archivos de datos. Diferentes organismos se encargan de su puesta al día, mantenimiento y administración. Veamos algunos ejemplos:

Propietario del banco de datos	Contenido del banco de datos
MINISTERIO DE JUSTICIA	Índice de leyes y decretos del Gobierno vigentes. Leyes y decretos vigentes en texto completo. Informes de comisiones de investigación. Términos de referencia de las comisiones, en texto completo. Índice de los tratados vigentes. Tratados del Consejo de Europa en inglés, en texto completo.
CONSEJO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE TRIBUNALES	Informes de casos, en texto completo, de los siguientes Tribunales: <ul style="list-style-type: none"> — Tribunal Supremo. — Tribunales de Apelación. — Tribunal Supremo Administrativo. — Tribunales Administrativos de Apelación — Tribunal de Arrendamientos. — Tribunal de Trabajo.

Propietario del banco de datos	Contenido del banco de datos
CONSEJO NACIONAL DE ADUANAS	Indice de reglamentos del Consejo. Reglamentos en texto completo.
CONSEJO NACIONAL DE IMPUESTOS	Indice de reglamentos del Consejo. Reglamentos en texto completo.

Muchos de los bancos de datos de RATTSDATA están aún siendo contruidos y, por tanto, todavía son incompletos. Pese a ello, son bastante amplios. El texto que contienen equivale a 100.000 páginas DIN A-4 mecanografiadas.

RATTSDATA comenzó a ser un sistema totalmente operativo a principios de los setenta.

Los archivos de leyes y decretos consisten en información sobre todos los que están en vigor, unos 4.000. De ellos, 2.500 están en texto completo. Habitualmente, el texto está disponible dos semanas después de su publicación en el boletín oficial, en conexión con su proceso de impresión. De este modo, el banco de datos —conteniendo todas las leyes en texto íntegro— estará completo dentro de cinco años.

Los informes de casos en RATTSDATA están en texto completo, salvo ciertos informes ya antiguos. Estos informes también se obtienen, desde la mitad de la década de los setenta, suministrados por los procesos de imprenta de las publicaciones de informes de casos.

Del mismo modo, la entrada de otros textos en RATTSDATA suele ser parte integrante de procesos de imprenta y publicación.

7.2 Usuarios de RATTSDATA

El número de terminales conectadas actualmente a RATTSDATA asciende a casi 200. Los administradores de los bancos de datos tienen por su parte alrededor de 100 terminales y un número igual los demás usuarios.

Entre estos últimos se encuentran diversas autoridades, unos 15 abogados en ejercicio, bibliotecas, periódicos, sindicatos, auditores y otras firmas y organizaciones.

7.3 Números de preguntas

No tenemos detalles sobre cómo los usuarios de RATTSDATA están formulando las preguntas, y por ello se llevará a cabo un estudio en un futuro próximo. Las cifras medias de uso muestran, de todas maneras, que la mayoría de los usuarios hacen preguntas bastante

triviales. En cada pregunta se emplean pocas palabras de búsqueda, y la búsqueda de documentos para satisfacer una pregunta es relativamente baja.

Cada mes se le hacen 5.000 preguntas a RATTSDATA, el 16 por 100 de las cuales proceden de los usuarios que no son propietarios de los bancos de datos.

La mayoría de las preguntas se refieren bien a los bancos de datos del Ministerio de Justicia, bien al banco de informes de los casos de los Tribunales administrativos, unas 2.000 para cada uno. Estos dos bancos de datos son los más antiguos e importantes de RATTSDATA.

Cabe también mencionar que un usuario de terminal que no sea un propietario de banco de datos tiene que pagar 2.000 coronas suecas como cuota de acceso a una terminal de RATTSDATA, para libros de instrucciones, cursillo de aprendizaje en el manejo, etc. Si desea hacer alguna pregunta al sistema, paga 50 coronas por cada hora. La conexión de su terminal al computador y 1,3 coronas por cada transición. Lo cual significa que este usuario medio habrá de pagar alrededor de 20 coronas por una búsqueda de quince minutos.

Estas cifras han de compararse a las que corresponden a los archivos de datos empleados para tramitar los documentos que se presentan ante los Tribunales y entes públicos: Estos bancos de datos equivalen a cerca de 200.000 páginas DIN A-4 mecanografiadas, y el número de preguntas oscila entre 20.000 y 50.000 al mes.

8. El futuro de RATTSDATA

RATTSDATA es un sistema de información jurídica orientado al uso de terminales, dentro del ámbito del Gobierno central. SARI ha establecido las líneas maestras para el futuro desarrollo de sistemas de información jurídica en Suecia, que es como sigue:

8.1 *La responsabilidad del Gobierno central en la construcción de sistemas de información jurídica*

Es imposible dejar de lado cualquier norma general relativa a la responsabilidad del Gobierno central para establecer sistemas de información jurídica. Es, pues, necesaria una perspectiva de selección. Y es de observar, incluso a este nivel, que la participación del Gobierno central nunca toma la forma de un monopolio, permitiendo la existencia de sistemas ADP bajo los auspicios del sector privado. Incluso

puede esto ser una razón que induzca al Gobierno a colaborar con sistemas privados de esta naturaleza.

8.1.1 Según práctica comúnmente aceptada, el Gobierno central tiene una evidente responsabilidad a la hora de informar al público sobre el contenido de disposiciones legales y de procesos legislativos de diferentes clases.

Para el Gobierno central es natural usar en esta actividad ADP. Las técnicas ADP aplicadas a este sector han sido implantadas durante el proceso, aún no finalizado, de racionalizar el trabajo burocrático de las autoridades implicadas, proceso en el que la cuestión de la aplicación de ADP a técnicas de búsqueda de información es sólo una parte de un todo, aunque sea muy importante. Pese a que tal proceso estaba destinado a mejorar la eficiencia de los organismos públicos, desde un principio se tuvo la intención de no reservar estas fuentes de datos a unas autoridades específicas, sino de cubrirlas al público en general. De todos modos, estas fuentes de datos no alcanzaron hasta mediados de los setenta una dimensión tal que fuera necesario implantar el derecho del público a acceder a ellas.

Hay que reseñar que, en la presente situación económica, no es probable que se planee el desarrollo de más sistemas ADP, al menos económicamente hablando, dado el punto de vista actual del Gobierno. Otra cuestión diferente es que se pueda prestar especial atención a un futuro diseño de sistemas de información, dado el interés del público en general en acceder a esta información. Esto guarda relación y se emparenta con la legislación sobre ADP y el acceso del público, que ha sido aprobada recientemente. Según esta legislación, las autoridades tienen responsabilidades especiales para el diseño de sus sistemas ADP, con el fin de asegurar que se satisfagan los intereses del público para acceder a estos sistemas en un desarrollo y manejo.

8.1.2 En los últimos años el Gobierno central ha aceptado crecientes responsabilidades en la publicación de casos legales. En este contexto se han utilizado técnicas ADP, aunque su utilización es limitada y no mayor que en otros campos. Lo anteriormente dicho acerca del empleo de ADP en la publicación de leyes y procesos legislativos es, en esencia, también aplicable a la publicación de casos legales.

8.1.3 El Gobierno central apenas tiene razones para comprometerse en el desarrollo de sistemas computerizados de información para la literatura jurídica. De todos modos, la información sobre esta literatura puede entrar en el esquema como complemento a la información

que suministran los sistemas tratados en 8.1.1 y 8.1.2. Estamos aquí hablando de información bajo los auspicios del sistema jurídico: otra cuestión es que el Gobierno central pueda servirse de la informática para computérisar la literatura jurídica en el marco de las bibliotecas, del sistema de educación. Tales sistemas están siendo montados actualmente por las autoridades del servicio de bibliotecas.

8.2 *Gestión y coordinación del establecimiento de un sistema de información jurídica para el Gobierno central*

Hasta hoy, el punto de partida ha consistido en el hecho de que es competencia de cada organismo el determinar los medios y el nivel de construcción de un sistema de información jurídica. Este procedimiento descentralizado habrá de continuarse en un futuro, y sigue la línea de la política general sueca en el campo informativo. Esto muestra la responsabilidad de las autoridades públicas en el desarrollo de ADP dentro de las respectivas áreas: ADP es una gran ayuda para su trabajo.

Al mismo tiempo existe una clara necesidad de coordinación y de colaboración entre diferentes autoridades y subsistemas diferenciados particularmente cuando se trata de redes de difusión separadas dentro de la misma cadena de actividades. Esto se refiere primeramente y sobre todo al aspecto técnico donde el uso coordinado de las computadoras y de los datos parece un paso obvio aunque el desarrollo tecnológico facilita mayor independencia de las autoridades públicas y de sus subsistemas sin perjuicio ninguno para la coordinación. Del mismo modo es necesaria una postura conjunta en lo que respecta a las relaciones con los usuarios que no pertenezcan al sector público. También se pueden exigir iniciativas al poder central para que asegure la no contradicción entre unos y otros organismos con respecto a la misma información (por ejemplo, la publicación de normas jurídicas), así como la clara delimitación de competencias y contenido entre unos y otros registros.

8.3 *El estudio del desarrollo futuro según estas perspectivas*

Ha comenzado un estudio del desarrollo futuro de RÄTTSDATA, con objeto de definir y diseñar el sistema de información jurídica y configurarlo en el futuro. Es aún muy pronto para adelantar el resultado que este estudio pueda proporcionar.

