

# *Om JO:s värv och verkan*

Mari Nerd

*Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet*

## **Inledning**

I början av 1800-talet då Justitieombudsmannaämbetet inrättades, präglades samhället av statiskhet i utvecklingen och enighet i ekonomin. Rättssystemet skulle legitimeras av rättvisa och allas likhet inför lagen. Med uppgift att garantera rätts-säkerheten skapades JO som ett kontrollorgan över myndighetsbesluten. Dagens komplexa och högindustrialiserade svenska samhälle har lite gemensamt med det samhälle som såg JO-ämbetet födas. En stark stat och en livskraftig central-administration kännetecknar de nutida förhållandena. Rätts-systemet har förändrats inte endast till form och innehåll, utan även genom att rättstillämparna har bytt skepnad; från att det varit uteslutande jurister som administrerat lagarna, har det utvecklats en stark kader av tjänstemän, vilka såväl fattar besluten som verkställer dem.

Samhällsutvecklingen har i snabb takt gått mot en utökning av den rättsliga kontrollen; medborgarna berörs i allt större utsträckning av offentliga myndigheters beslut. Denna utveckling är ett centralt objekt för rättssociologisk forskning. I artikeln diskuteras JO-ämbetet, en institution som varit i stort sett oförändrad i 175 år, och dess roll och funktion i ett samhälle som

under samma tid genomgått en total omvandling. Jag framställer hypotesen att JO genom sin ämbetsutövning underlättar myndigheternas rättstillämpande verksamhet, genom att bl a skapa konsensus mellan staten och medborgarna och dölja det egentligen politiska innehållet i myndighetsutövningen.

I 1974 års regeringsform (RF) finns de grundläggande stadgandena för de offentliga myndigheternas verksamhet. Myndigheterna ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. I RF finns även angivet individernas grundläggande fri- och rättigheter gentemot det allmänna. Ytterligare en aspekt som är viktig för idén om rättssamhället är den princip som i rättsdoktrinen utvecklats till "den organisatoriska specialitetsprincipen"; en myndighet får inte influeras av andra än de syften som den är avsedd för och inte utan rättsligt stöd använda sina befogenheter för uppgifter som anförtrots åt andra myndigheter.

Riksdagens ombudsman - JO - har enligt RF att utöva kontrollmakt över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Närmare bestämmelser om ombudsmannen finns i riksdagsordningen samt i instruktion och arbetsordning för ämbetet.

Här nedan följer en kort beskrivning av JO-ämbetets uppbyggnad och arbetsuppgifter samt några reflektioner om JO:s egentliga värv och verkan.

## JO:s uppbyggnad och arbetsuppgifter

### *Historia*<sup>1</sup>

År 1809 antog den svenska riksdagen en regeringsform som var starkt inspirerad av bl a Montesquieu och maktdelningsläran. För att balansera kungens maktbefogenheter över statsråden, gavs riksdagen omfattande kontrollmöjligheter över tjänstemännen i den offentliga förvaltningen. Riksdagen tillskrevs rätten att tillsätta en ombudsman, som fick i uppgift att tillse att domare och tjänstemän efterlevde lagar och författningar och att åtala de tjänstemän som begått olagligheter eller underlåtit att fullgöra sina ämbetsplikter. Ombudsmannen fick rätt att övervara domstolarnas och ämbetsverkens överläggningar och beslut, samt att tillgå myndigheternas handlingar. Även om tillsynen således riktade sig mot regeringens underlydande organ

och tjänstemän, avsåg den ytterst en kontroll av att riksstyrelsen inte genom sin auktoritet påverkade sina ämbetsmän till olagligheter. Under de första hundra åren skedde betydande förändringar i JO:s praxis. Från att ha instiftats som ett åklagarämbete, som på eget initiativ beivrade fel och försummelse begångna av tjänstemännen, utvecklades ämbetet till att i allt större utsträckning enbart avgöra ärenden anmälda av allmänheten, genom erinringar om vederbörande tjänstemans eventuellt olämpliga ärendehantering. Ända fram till 1915 förblev de formella reglerna för JO i stort sett desamma. Detta år inrättades militieombudsmanämbetet (MO), vilket innebar att försvaret undantogs från JO:s tillsyn. År 1957 utsträcktes JO:s tillsynsområde till att omfatta alla tjänstemän med fullständigt ämbetsansvar, således även tjänstemän inom de kommunala förvaltningarna.<sup>2</sup> År 1968 avskaffades MO och försvarsärendena kom åter att ingå i JO:s kompetensområde.<sup>3</sup> Den organisation av ämbetet med tre ombudsmän, som varit rådande sedan 1968, ersattes 1976 med en med fyra stycken JO.<sup>4</sup> Fr o m den 1 januari 1976 gäller ändrade bestämmelser om ämbetsansvar. Brottet tjänstemissbruk har avskaffats och ersatts med brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. För straffbarhet fordras att gärningen medfört förfång eller otillbörlig förmån, som inte är ringa.<sup>5</sup> För JO:s möjligheter att väcka åtal innebär de nya bestämmelserna stora inskränkningar.<sup>6</sup>

### *Tillsynsområde och arbetsfördelning*

Formellt är förvaltningsorganisationen här i landet uppbyggd så att kunskap om förvaltningens verksamhet fås, förutom med stöd av principen om allmänna handlingars offentlighet, genom två typer av tillsynsmyndigheter: den överordnade myndigheten (t ex RPS, RFV) och de särskilda kontrollorganen (t ex JO, JK, RRV).

JO inrättades och utformades i enlighet med de liberalistiska idealen om individernas frihet och likhet inför lagen. JO:s uppgift är att vara ett skydd för de medborgerliga rättigheterna, så som de kommer till uttryck i rättssystemet, mot maktmissbruk och godtycke från de offentliga tjänstemännen. JO ska vara ett värn för rättssäkerheten. Bland de allmänna grundsatser som JO ska slå vakt om är legalitetsprincipen (intet ingripande utan stöd i lag), objektivitetsprincipen (lika fall ska behandlas lika) och principen om oväld (opartiskhet ska iakttas). Men även behovs- och proportionalitetsprinciperna aktualiseras. Med

dessa menas, att ingripanden av myndighet endast får ske då ett verkligt behov föreligger och då endast i proportion till sitt syfte, så att det inte används mer våld än vad som krävs.<sup>7</sup>

Gällande instruktion för JO är i kraft sedan den 1 januari 1976.<sup>8</sup> Riksdagen väljer, efter beredande av den av konstitutionsutskottet tillsatta JO-delegationen, ombudsman för en period av fyra år.<sup>9</sup> Var och en av de fyra ombudsmännen har sitt tillsynsområde. Förutom ansvaret för ämbetets administration, bevakar chefsombudsmannen tillämpningen av offentlighetsprincipen, datalagstiftningen, pressfriheten samt exekutions-, skatte-, tull- och uppbördsväsendet.

De tre övriga tillsynsområdena fördelar sig sålunda: Område 2: de allmänna domstolarna, åklagar-, polis- och kriminalväsendet. Område 3: förvaltningsdomstolarna, försvars-, kommun-, länsförvaltnings-, kommunikations- och arbetsmarknadsväsendet. Område 4: det allmänna försäkringsväsendet, omvårdnads- och omsorgsväsendet samt utbildningsväsendet.<sup>10</sup>

Förutom tillsynsverksamheten, som främst bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten och genom inspektioner, har ombudsmännen att genom framställningar till lagstiftaren göra honom uppmärksam på brister i lagstiftning och i praxis. Även central myndighet med kompetens att utfärda anvisningar för tjänstemännen, kan tillskrivas.

För klagopåståenden gäller inga speciella form- eller behörighetskrav.<sup>11</sup> Det enda som fordras är att klaganden uppger namn och adress. Så kan t ex även journalister, advokater, offentliga tjänstemän, myndigheter, intresse- och fackorganisationer vända sig till JO med klagomål. Ärende som är mer än två år gammalt bör upptas till prövning endast om det ur allmän synpunkt är väsentligt att ärendet utreds. Ombudsmännen avgör själva vilka ärenden som ska avvisas som liggande utanför ämbetets kompetensområde. Ärende som upptas till prövning, avgöres genom uttalande om huruvida åtgärd från myndighet eller befattningshavare strider mot författning eller annars är felaktig eller olämplig (s k erinran). Någon befogenhet att ompröva sakfrågan, ändra eller upphäva felaktigt beslut har inte JO. Åtalsmöjligheten är i enlighet med bestämmelserna om ämbetsansvar begränsade till grova fel och spelar numera en mycket underordnad roll. Möjlighet att anmäla vederbörande till myndighet för disciplinåtgärd finns. Ingrepp mot lägre befattningshavare bör inte ske, om inte särskilda skäl föreligger. JO kan

överlämna klagomål till annan myndighet för utredning och prövning. Ombudsmannen får göra vägledande uttalanden och rekommendationer för att främja en enhetlig rättstillämpning.

Riksdagens ombudsmannaexpedition, som är den formella benämningen på de fyra ombudsmännens kansli, bestod år 1978 av 60-talet anställda, varav cirka hälften var jurister. Under år 1981/82 var antalet jurister 37.<sup>12</sup> Kanslichefen leder den dagliga verksamheten vid expeditionen. Varje ombudsman har en stab av medarbetare. Samtliga föredragande befattningshavare är jurister hämtade till JO-ämbetet från domstolar och förvaltning. Efter 4-5 år återböras de till dessa myndigheter. Enligt arbetsordningen är dessa tjänstemän bemyndigade att bereda ärendena, men endast ombudsman är behörig att underteckna besluten.

Till ämbetet inkommen post öppnas centralt och fördelas till respektive tillsynsområde. Inkomna skrivelser hålles tillgängliga för massmedias granskning. Skrivelserna registreras och förses med diarienummer och aktomslag. Den föredragande, som tilldelats ärendet, går igenom det och beslutar om den fortsatta handläggningen. Den skriftliga kommunikationen med berörd myndighet, klaganden och, i de fall det kan finnas fog för kritik, ifrågavarande tjänsteman, tar vanligen 1-3 månader. Därefter uppställer den föredragande tjänstemannen ett förslag till beslut. Ombudsmannen går igenom ärendet och gör eventuella justeringar i beslutet. Större ärenden föredras muntligt. En del ärenden går direkt till ombudsmannen efter registrering och avgöres utan föredragning. Detta gäller t ex klagörenden utanför JO:s kompetens. JO:s beslut innehåller en redogörelse för vad som förevarit i ärendet samt JO:s bedömning och motivering till beslutet. Klaganden, vederbörande myndighet och annan som kan antas ha intresse av beslutet, delges detta.

En JO-inspektion tillgår så att vederbörande ombudsman tillsammans med medarbetare besöker den utvalda myndigheten. Underrättelse om inspektion har utgått till myndigheten i förväg. Förutom en diskussions- och frågestund då myndighetens verksamhet och eventuella problem dryftas, tas stickprov i diaries, protokoll och akter. Några akter väljes ut för närmare studium. Ofta bestäms ett visst tema för inspektionerna. Så t ex undersöktes ett år hur barnavårdsnämnderna iakttog föreskrifterna om delgivning.

JO företar också allmänna undersökningar. Så t ex har läns-

styrelserna genom frågeformulär tillfrågats om praxis för återkallande av körkort. Resultaten av sådana allmänna undersökningar publiceras i ämbetsberättelsen.

Därutöver har JO att göra remissutredningar på uppmaning av departement och myndigheter. Verksamhetsåret 1981/82 var antalet besvarade remisser 24.<sup>13</sup>

RF stadgar uttryckligen att JO ska ha tillgång till alla domstolars och myndigheters handlingar. Alla tjänstemän har att bistå JO i hans utredningar.<sup>14</sup> Någon begränsning för t ex topphemliga ärenden finns inte.

Senast den 15 oktober varje år ska JO:s ämbetsberättelse avlämnas till riksdagen. Berättelsen ska innehålla redogörelse för ämbetets verksamhet under året.<sup>15</sup>

I mars 1981 anordnade JO-ämbetet för första gången en "journalistdag" till vilken inbjöds 12 representanter för massmedia. Arrangemanget angavs syfta till vidgad kunskap om JO:s verksamhet. Med samma ändamål anordnas i samband med vissa inspektioner s k öppna hus. Mottagningarna avser att "nä fram till människor som det finns anledning anta inte kommer sig för att skriva till JO och som därför inte får den hjälp eller de råd de behöver".<sup>16</sup>

### *JO:s verksamhet i siffror*

Under denna rubrik skall jag redovisa statistik som beskriver omfattningen och inriktningen av JO:s verksamhet, samt ger en bild av vilka åtgärder JO vidtar.

Som tabell 1 visar har antalet klagörenden stadigt ökat med åren. Ökningen var framför allt markant under andra hälften av 1960-talet, då antalet klagomål i det närmaste fördubblades under en femårsperiod. I SOU 1975:23 uppges att ökningstakten var högre än vad som motsvarades av den offentliga sektorns utbyggnad. I utredningen anges några tänkbara faktorer bakom ökningen, såsom allmänhetens ökade kännedom om JO, befolkningens förbättrade skolutbildning, ökad massmediabevakning, en mer samhällskritisk och mindre auktoritetspräglad inställning till myndigheterna. Den uppgång i minst samma takt som utredningen förutspådde för framtiden, har dock inte infunnit sig. Under 1970-talet har ökningstakten avtagit, vilket får förstås mot bakgrund av att 60-talets samhällskritiska vindar snart mojade, samtidigt som JO-ämbetet sannolikt inte uppfyllde befolkningens förväntningar på att kraftfulla åtgärder skulle vidtas mot de anmälda myndigheterna. Vidare ökade

**Tabell 1** *Antal ärenden hos JO 1810–1980/81*

År	Antal ärenden
1810	22
1820	64
1830	21
1840	33
1850	41
1860	53
1870	74
1880	91
1890	289*
1900	70
1910	347
1920	415
1930	571
1940	585
1950	719
1960	1238
1965	1552
1970	2970
1975	3202
1980/81	3365

\* därav 172 ingivna av samma person

*Källor: SOU 1939:7 samt JO:s ämbetsberättelser. För åren 1810–1910 avses antalet klagomål, 1920–1930 antalet inkomna ärenden, 1940–1980/81 antalet avgjorda initiativ- och klagörenden.*

under 70-talet komplexiteten och svåröverskådligheten i statsförvaltningen. Antalet arbetstimmar i offentlig tjänst har stigit, liksom antalet tjänstemän med självständiga beslutsfunktioner. Tjänstemännen har genom instiftandet av s k ramlagar anförtratts uppgiften att konkretisera de ideologiska eller politiska intentionerna bakom lagstiftningen. Utvecklingen har lett till att rättens funktioner förändrats; rätten används inte längre för normgivning, utan för formulering och iscensättande av statsmaktens politiska mål.<sup>17</sup>

Även verksamhetens inriktning har förändrats genom åren. Under samma tid som antalet klagörenden fördubblades, minskade initiativärendena. Minskningen kan till en del förklaras med att inspektioner är tidsödande och arbetskrävande. Nedan anges några faktorer som också inverkat på valet av inriktning.

Tabell 2 visar att många klagörenden avskrivs utan utredning och att ännu fler avskrivs utan att det befunnits föreligga

**Tabell 2** *JO:s åtgärder vid klagomål. Procentuell representation*

Åtgärd	1971	1981/82
Avskrivet utan utredning	40	38
Överlämnat till annan myndighet	4	3
Erinran eller annat uttalande	14	13
Avskrivet utan att fel funnits	42	47

*Källor: JO:s ämbetsberättelser för respektive år.*

något fel i handläggningen. I JO-utredningen från 1975 anges som möjliga orsaker till denna utveckling dels den snabba tillväxten i antalet klagörenden och dels den ändrade sammansättningen av ärendena. En annan förklaring, som också belyser faktorerna bakom JO:s verksamhet, kan vara att söka i följande förhållanden: Centraladminsitrationens beslut är egentligen av politisk art.<sup>18</sup> JO har endast att bedöma lagligheten i besluten. När den klagandes missnöje riktar sig mot det faktiska, politiska innehållet, kan JO inte befatta sig därmed. I vilken utsträckning de klagande överhuvudtaget skiljer mellan laglighetsprövning och materiell prövning av besluten är oklart.

Antalet klagörenden inom respektive sakområde och förhållandet mellan antalet avgjorda klagörenden och JO:s erinringar eller andra uttalanden framgår av tabell 3. Också JO-utredningen kunde konstatera att ytterst få klagörenden föranleder något åtgärd från JO. Och när JO väl ger den klagande rätt, är det främst "åsidossättande av handlingsföreskrifter" och "dröjsmål", som JO motiverar sin erinran med. "Olämpligt uppträdande", "olämplig behandling" samt "våld och övergrepp" är enligt utredningen däremot mindre vanligt. Orsaken härtill kan vara att den först nämnda typen av fel är minst arbetskrävande att konstatera och att någon fortsatt uredning därefter inte tycks nödvändig. Det kan även tänkas att det bland de "formella" motiveringarna finns ärenden som egentligen bort föranleda någon av de andra, mer mot tjänstemannen personligen riktade uttalandena. År 1971 förelåg det störst respektive minst sannolikhet att klagomålet ledde till erinran eller annat uttalande inom alkoholistvården (30%) och inom kommunikationsväsendet (6%). Motsvarande ärendegrupper för 1981/82 var offentlighetsärenden (25%) och åklagarväsendet (3%).

I tabell 4 visas frekvensen av inspektions- och övriga initiativärenden. När denna typ av ärenden diarieförs har, till följd av



Tabell 3 Avgjorda klagörenden hos JO 1971 och 1981/82

Ärendetyp	Antal ärenden		Andelen ärenden med erinran eller annat uttalande (%)	
	1971	1981/82	1971	1981/82
Domstolsväsendet	211	270	10,0	9,3
Åklagarväsendet	143	115	6,3	2,6
Polisväsendet	315	382	7,3	14,7
Kriminalvård	350	286	13,1	14,7
Försvarsväsendet	133	44	24,8	9,1
Barna- och ungdomsvård	98	-	29,6	-
Socialhjälp och äldreomsorg	92	-	16,3	-
Nykterhets- och narkomanvård	10	-	30,0	-
Socialtjänst	-	342	-	17,5
Sjukvård	169	221	5,9	7,2
Allmän försäkring	34	144	14,7	9,0
Hälsovård mm	38	-	21,1	-
Arbetsmarknad mm	-	56	-	7,1
Byggnads- och vägärenden	84	101	25,0	16,8
Exekutionsväsendet	74	115	16,2	12,2
Kommunal självstyrelse	122	101	12,3	4,0
Övriga länsstyrelse- och kommunikationsärenden	86	120	5,8	7,5
Taxerings- och uppbördsväsendet	201	413	23,4	20,8
Utbildnings-, kultur- och kyrkofrågor mm	161	113	18,0	8,0
Jordbruksärenden	75	-	13,3	-
Inrikesärenden	66	-	15,2	-
Jordbruksärenden, miljö- vård, hälsovård mm	-	110	-	9,1
Tjänstemannaärenden	123	146	14,6	13,7
Offentlighetsärenden	71	72	54,9	25,0
Övriga förvaltningsärenden	49	160	16,3	11,9
Frågor utanför kompetensområdet och oklara yrkanden	188	116	0,0	0,0
<b>Totalt</b>	<b>2893</b>	<b>3427</b>	<b>14,4</b>	<b>12,5</b>

Källor: JO:s ämbetsberättelser för respektive år.

de sätt varpå ärendena aktualiseras, beslut redan fattats om ytterligare utredning. Därför kommer också andelen erinringar eller andra uttalanden att vara speciellt stort. Antalet inspektionsärenden fördelar sig mycket olika på respektive ombudsman. Under 1981/82 omfattade inspektionerna sammanlagt 105

**Tabell 4** Avgjorda inspektions- och övriga initiativärenden hos JO 1971 och 1981/82

Ärendetyp	Antal ärenden		Andelen ärenden med erinran eller annat uttalande (%)	
	1971	1981/82	1971	1981/82
Domstolsväsendet	27	2	66,7	50,0
Åklagarväsendet	7	1	71,4	0,0
Polisväsendet	70	7	52,9	71,4
Kriminalvård	15	3	33,3	66,7
Försvärsväsendet	40	3	40,0	33,3
Barna- och ungdomsvård	7	-	71,4	-
Social- och sjukvård	18	-	44,4	-
Socialtjänst	-	23	-	78,3
Sjukvård	-	10	-	30,0
Exekutionsväsendet	18	4	72,2	0,0
Taxerings- och uppborärs- väsendet	59	26	76,3	69,2
Övriga förvaltningsärenden	82	16	57,3	93,8
Totalt	343	95	58,3	66,3

Källor: JO:s ämbetsberättelser för respektive år.

dagar, av dessa stod två av ombudsmännen för 71 (70%). Under första hälften av 70-talet var genomsnittsantalet initiativärenden 425 per år. Under de senaste fem verksamhetsåren (1977/78 - 1981/82) var motsvarande siffra 130 ärenden.<sup>19</sup> Sannolikheten för erinran eller annat uttalande i inspektionsärendena var år 1971 störst inom taxerings- och uppborärsväsendet (76%) och minst inom kriminalvården (33%). År 1981/82 var sannolikheten störst inom gruppen för övriga förvaltningsärenden (94%). Åklagar- och exekutionsväsendenas enda ärenden föranledde inte någon vidare åtgärd.

Initiativärendena är arbetskrävande, ett förhållande som till en viss del kan förklara minskningen i samband med ökningen av klagoärenden under andra hälften av 60-talet. Förklaringen till de senaste årens utveckling, då ökningstakten i klagoärendena planat ut samtidigt som initiativärendena minskat, får sökas också i andra faktorer. Den ökade komplexiteten och specialiseringen i förvaltningen samt de enskilda tjänstemännens ökade beslutskompetens har medfört svårigheter för ombudsmännen att genomtränga verksamheten. Det har blivit allt mer komplicerat att avgöra de anhängiggjorda klagoärendena

och än mer intrikat att aktualisera nya initiativärenden. Den starka centraladministrationen, bl a i kraft av sin omfattande praxis, utövar politisk makt mot institutioner utanför administrationen.<sup>20</sup> JO-ämbetets jurister kan utsättas för tryck för att t ex avhjälpa de brister i lagstiftningen som tjänstemännen upplever som hämmande för verksamheten. Ämbetet ökar sin auktoritet genom att dra sig undan från konfrontationen med centraladministrationen och förhålla sig passiv till den och dess beslut. Till följd av att JO själv avgör den egna kompetensen, kan verksamheten koncentreras till sådana uppgifter som stärker den egna auktoriteten.<sup>21</sup> Redan innan ämbetsansvaret begränsades till grova fel och därmed även JO:s möjligheter att väcka åtal inskränktes, hade antalet åtal sjunkit. Detta kan ses som ett uttryck för ämbetets önskan att renodla och stärka sin roll till endast "dömande" verksamhet.

## Reflektioner om JO:s värv och verkan

### *Legitimation och rättssäkerhet*

Samhällen som hävdar att de är demokratiska är för sin existens beroende av att individerna dels upplever att samhället grundas på jämlikhet, rättvisa och frihet, dels handlar i enlighet med de lagar och regler som uppställs av samhället. I det moderna demokratiska samhället finns en rad mekanismer vilkas syfte bl a är att skapa legitimitet för statsmakten och dess beslut, t ex fria, allmänna och hemliga val, grundlagsskyddade fri- och rättigheter. En inte oviktig kugge i det legitimitetsskapande maskineriet är JO-ämbetet, med dess uppgift att som ombud för de enskilda medborgarna kontrollera myndigheterna.

Den ökade statliga interventionen har medfört en förändring i rättssystemets utformning.<sup>22</sup> För att möjliggöra den omfattande administreringen av reformer har detaljlagstiftningen frångåtts och ersatts med ramlagar. Genom dessa bemyndigas tjänstemännen att ta hand om det konkreta genomförandet av lagens syfte. Sålunda har centraladministrationen kontrollen över de konkreta aktiviteterna, vilket stärker deras position i den statliga beslutsprocessen. Det finns ett politiskt innehåll i centraladministrationens aktiviteter. Avvägningar mellan vilka prioriteringar som ska göras och mellan produktion, konsumtion och kapitalackumulation samt befolkningens sociala och po-

litiska situation "svarar mot den politiska kompromiss, vars upprätthållande säkrar lugn i samhället och förhindrar att administrationens egen prioritering upphävs.<sup>23</sup>

Framför allt när en myndighet har att administrera en vagt formulerad ramlag, vars tillämpning sker relativt fritt, är det väsentligt att befolkningen upplever konsensus mellan sig själva och myndigheten och att individerna upplever lagstiftningen som överensstämmande med de faktiska problemen i vardagslivet.<sup>24</sup> Genom den avpolitiserade offentlighet utan maktmedel i JO:s gestalt som ställs till förfogande för individernas missnöje, kan en legitimationskris undvikas, missnöjet kanaliseras och undanröjas varigenom trycket på det administrativa systemet avtar.

### *Ideologi*

Genom JO:s verksamhet förmedlas ideologiska bilder av staten, myndigheterna och lagarna.<sup>25</sup> Text kan man genom arrangemang av typ "journalistdagar" i viss mån styra den information som via massmedia når ut till befolkningen om JO:s verksamhet. Man kan därigenom också påverka allmänhetens anmälningspraxis. Dessutom skapar JO på detta sätt underlag för de egna kraven på ökad budget- och tjänstetilldelning. Eftersom antalet anmälningar inte ökat i samma takt som frekvensen av myndighetsbeslut, framställs myndigheterna som om de med allt större patos själva värnar om rättssäkerheten. Denna bild förstärks av att JO:s ingripanden får mer avgörande konsekvenser i enbart ett fåtal fall. JO är alltså den yttersta garanten för att myndigheterna fortsätter sin rättsenliga verksamhet. Genom det höga antalet avskrivna anmälningar förmedlas uppfattningen att många av klagomålen är sådana att de redan efter en enkel utredning visar sig obefogade. Individerna har alltså ännu mindre anledning till missnöje än vad antalet anmälningar visar. Staten och myndigheterna, inklusive JO, fullgör själva bäst uppgiften att hålla uppsikt över den egna verksamheten och tillförsäkra individerna rättssäkerhet.

### **Slutsats**

Det är troligen en chimär att man med institutioner av JO:s art kan garantera individerna verkligt skydd mot övergrepp. Den

ökande komplexiteten och statsinterventionen i JO:s sociala kontext är några av de faktorer som inverkar menligt på möjligheterna att värna om rättssäkerheten. JO har dock framgång i sina egentliga funktioner: de legitimerande och disciplinerande. Förutom att legitimera sin egen existens och funktion, är JO ett medel för staten att tillfredsställa sitt behov av legitimitet, komma till rätta med dysfunktionerna i samhället och därmed undvika en hotande legitimationskris. JO har inkorporerats i de övriga institutionernas kretslopp av makt och medverkar i förevisandet av den offentliga viljan för individerna och i disciplinerandet av dem. Med understöd från JO kontrolleras kritiken mot myndigheterna, avleds uppmärksamheten från de verkliga samhällsproblemen och lämnas fältet fritt för verksamhet, privat och offentlig, som har avgörande inflytande på den enskildes väl och ve. Individerna bibringas ideologier om lagarnas mystik och överlägsenhet, om rättssäkerhetens förhandenvaro, om systemets rättfärdighet och outhärlighet, medan de verkligt avgörande förhållandena och hänsynstagnandena förblir dolda.

## Noter

1. Uppgifterna är till stor del hämtade ur SOU 1975:23.
2. Denna betydande utvidgning av JO:s kompetensområde skedde genom SFS 1957:115.
3. Genom SFS 1967:928 kom försvarsområdet att återigen stå under JO:s tillsyn.
4. Ny instruktion för justitieombudsmännen upprättades i SFS 1975:1057, ändrad genom SFS 1977:1023 och 1980:15. Riksdagsordningen 8 kap 10 § ändrades samtidigt (1975:1056).
5. De nya brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning instiftades genom SFS 1975:667.
6. Till följd av nya regler om ämbetsansvar ändrades instruktionen genom SFS 1977:1023.
7. Wennergren (1969).
8. Se SFS 1975:1057 med ändring 1977:1023 och 1980:15.
9. Dessa bestämmelser finns i RO 8 kap 10 §.
10. Ur Arbetsordning för riksdagens justitieombudsmannaexpedition fastställd den 27 oktober 1976 och ändrad senast den 19 december 1980. Finns i JO:s ämbetsbärartelse 1981/82.
11. Den följande redogörelsen för JO:s verksamhet är hämtad ur al-Wahab (1979) och Wennergren (1969).
12. Uppgifterna om antalet anställda för år 1978 är hämtade ur

- al-Wahab (1979) och för år 1981/82 från JO:s ämbetsberättelse 1982/83.
13. Uppgiften ur JO:s ämbetsberättelse 1982/83. Delat verksamhetsår infördes med början 1.7 1976.
  14. RF 12 kap 6 § innehåller detta stadgande.
  15. 11 § i lag om instruktion för justitieombudsmännen (SFS 1975:1057).
  16. Uppgifterna och citatet är hämtade ur JO:s ämbetsberättelse 1982/83.
  17. För ett utförligare resonemang om policyimplementering genom lag, se Hetzler (1983).
  18. Andersen (1982) diskuterar centraladministration och förhållandet mellan parlament och administration samt analyserar de mekanismer som ger staten en viss autonomi samtidigt som de dominerande klassernas intressen kommer att präglade dess politik.
  19. Ur JO:s ämbetsberättelse 1982/83.
  20. Andersen (1982).
  21. För utförligare resonemang och teori hänvisas till Nonet (1969).
  22. Andersen (1982).
  23. Ibid.
  24. För en utveckling av dessa tankegångar, se Hetzler (1982).
  25. Sumner (1979) innehåller utförliga resonemang på detta tema.

## Litteratur

- Andersen, J (1982) "Politisk makt och centraladministration" i *Häften för Kritiska Studier* 6 1982
- Andersson, S., A. Mellbourn & I. Skogö *Myndigheten i samhället. Problem och utvecklingslinjer i statsförvaltningen* Stockholm: LiberFörlag 1978
- Habermas, J. *Borgerlig offentlighet* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1971
- Habermas, J. *Legitimation Crisis* London: Heinemann 1976
- Hetzler, A. (1982) *Rättens roll i den svenska socialpolitiken* Lund: Rättssociologiska institutionen (stencil)
- Hetzler, A. (1983) "Policyimplementering genom lag. Arbetskadeförsäkringens tillämpning" i *Tidskrift för Rättssociologi* Vol 1 1983/84 Nr 1
- JO:s ämbetsberättelser
- Mathiesen, T. *Den dolda disciplineringen* Göteborg: Korpen 1980
- Nyman, O. *Parlamentariskt regeringssätt* Stockholm: Bonnier Fakta 1981
- Nonet, Ph. (1969) *Administrative Justice. Advocacy and Change in a Government Agency* New York: Russell Sage
- SOU 1939:7 *Betänkande angående Justitiekanslerns, Justitieombudsmannens och Militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m.m.*
- SOU 1965:64 *Riksdagens justitieombudsmän* Betänkande av 1963 års JO-utredning
- SOU 1975:23 *JO-ämbetet. Uppgifter och organisation* Betänkande avgivet av riksdagens JO-utredning
- Strömberg, H. *Allmän förvaltningsrätt* Lund: CWK Gleerup Förlag
- Sumner, C. (1979) *Reading Ideologies* London: Academic Press

Sundberg-Weitman, B. *Saklighet och godtycke i rättsskipning och förvaltning* Stockholm: Norstedts 1981

al-Wahab, I. (1979) *The Swedish Institution of Ombudsman* Stockholm: LiberFörlag

Wennergren, B. (1969) *JO - riksdagens ombudsman* Stockholm: Forum

