

FÖRTROENDET FÖR JO OCH ANDRA OMBUDSMÄN

YLVA NORÉN BRETZER

Justitieombudsmannen (JO) är allmänhetens och medborgarnas företrädare gentemot statsmakten. JO:s uppgift är att säkra att lagarna tillämpas lika för alla medborgare och att rättssäkerheten värnas. Till JO kan man till exempel anmäla om kommuner eller statliga myndigheter inte hanterar ärenden på ett korrekt sätt. JO-ämbetet har funnits sedan 1809 och redan då var det tänkt att JO skulle fungera som allmänhetens värn gentemot myndigheterna. Varje år görs ungefär 5.000 anmälningar till JO, varav omkring 60 procent tas upp till utredning. JO tar även egna initiativ till inspektioner eller utredningar, och de kan även påtala förslag till lagändringar.¹ Idag finns det fyra justitieombudsmän, alla är juridiskt skolade och en av dessa är chefs-JO.

Med anledning av JO-ämbetets förestående jubileum 2009, har SOM-institutet mätt svenskarnas kännedom och förtroende för JO som institution. För att kunna relatera dessa mätningar har vi även mätt kännedom och förtroendenivåer för fyra andra *ombudsmän*, nämligen konsumentombudsmannen (KO), jämställdhetsombudsmannen (JämO), justitiekanslern (JK) och diskrimineringsombudsmannen (DO). Dessa ombudsmannaroller kan sägas vara ett unik svenskt påfund som har kommit att exporteras till andra länders statssystem. Ombudsmän av detta slag är en rest av Montesquieus maktindelningstanke inom den svenska staten, där politik och juridik väger mot varandra (Mattson & Petersson 2003). Trots parlamentarismens tydliga genomslag i och med den nya konstitutionen 1974, har JO-ämbetet fortsatt ansetts som betydelsefullt. En förklaring till det kan finnas i den traditionella uppdelningen mellan de politiska beslutsfunktionerna och de så kallade *självständiga ämbetsverken*. Vissa menar att denna uppdelning mellan de politiska och de myndighetsutövande sfärerna är under omprövning, men det finns ännu alltför lite systematisk forskning för att kunna uttala sig om detta. Däremot är det av stort värde att undersöka JO:s ställning hos den svenska allmänheten 2007 och även relativt andra ombudsmän. Dock kan vi inte uttala oss om huruvida stödet för JO eller kännedomen om JO har ökat eller minskat över tid, eftersom jämförande data saknas.

Vi ställde frågan Vilket förtroende har du för följande institutioner? och angav fem olika ombudsmän som svarsalternativ. Till detta fogades en förtroendskala i fem steg, med ytterpunkterna ”mycket stort förtroende” respektive ”mycket litet förtroende”. Dessutom kunde man svara att man hade ”ingen uppfattning” eller ”känner inte till institutionen”. Som ett första steg redovisas i tabell 1 vilka som inte

känner till institutionen, vilka som saknar uppfattning och vilka som har en uppfattning (dvs de som har svarat på förtroendeskalan). Det visar sig att flest personer har en uppfattning om KO, medan minst andel personer har en uppfattning om DO och JK. Skillnaderna är inte särskilt stora mellan de enskilda grupperna, och i första hand är det ytterligheterna man kan ta fasta på, vilket också gäller senare redovisningar i detta kapitel.

Tabell 1 Vilket förtroende har du för följande institutioner? (procent)

	Känner inte till institutionen	Ingen uppfattning	Har en uppfattning	Summa procent
Konsumentombudsmannen (KO)	5	34	61	100
Jämställdhetsombudsmannen (JämO)	6	37	57	100
Justitieombudsmannen (JO)	7	42	51	100
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)	8	44	48	100
Justitekanslern (JK)	9	43	48	100

Sex av tio tillfrågade har en uppfattning om KO, medan knappt varannan har det om DO och JK. Även om JO har endast varannan svarande en uppfattning. Det är anmärkningsvärt många som saknar uppfattningar om ombudsmännen, mellan 30 – 40 procent, vilket tyder på att dessa personer känner till institutionen men kan inte säga att de känner till vad ombudsmännen gör. Endast 5 procent svarar att de inte känner till KO och 9 procent känner inte till JK. En sammantagen slutsats av detta skulle kunna vara att allmänheten i relativt hög grad känner till ombudsmännen till namnet, men att endast mellan 50-60 procent är beredda att tycka till om dem.

Förtroendet bland dem som har en uppfattning

Låt oss stanna upp vid de 50 – 60 procent som har tyckt till om de fem olika ombudsmännen i undersökningen. Att mäta förtroendet för olika samhällsinstitutioner har blivit allt vanligare inom forskningen på senare år, kanske främst för att man har noterat att förtroendet för de politiska institutionerna har minskat över tid i både USA och i Skandinavien (jfr Elliot 1997; Holmberg 1999; Norén Bretzer 2005). De senare årens forskning har dock visat att det beror lite på hur man mäter, vilka indikatorer man väljer och vilka tidsintervall. Intresset för frågan om allmänhetens förtroende har också spridit sig till exempelvis frågan om förtroendet för

universiteten eller för polis- och rättsväsendet. I och med denna breddning av hela förtroendebatten är det också av stort intresse att stanna upp vid några av de ombudsmannafunktioner som vi har inom den svenska statsapparaten. I tabell 2 redovisas procentandelar och balansmått för de personer som har en uppfattning om dessa olika ombudsmannaroller.

Tabell 2 Förtroende för ombudsmän hos dem som har en uppfattning

	Mycket/ ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska/ mycket litet förtroende	Summa procent	Balans- mått	Antal personer
Konsumentombudsmannen (KO)	60	34	6	100	54	974
Justitiekanslern (JK)	51	40	9	100	42	758
Justitieombudsmannen (JO)	50	42	8	100	42	807
Jämställdhetsombudsmannen (JämO)	45	42	13	100	32	907
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)	34	49	17	100	17	752

Kommentar: Balansmättet anger procentandel positiva svar minus procentandel negativa.

KO är den mest förtroendeingivande av de nämnda fem ämbetsmannafunktionerna, medan DO är den minst förtroendeingivande. Andelen positiva är hela 60 procent av dem som har en uppfattning om KO, medan endast 34 procent är positivt inställda till DO. Visserligen är andelen indifferentia så stor som 49 procent, av dem som har en uppfattning om DO, vilket i princip är hälften av de svarande, men det är också tydligt att andelen med negativt förtroende är som störst då det gäller DO. Förtroendet för JO, som jag i första hand fokuserar på i detta kapitel, hamnar på en mellannivå, där både JO och JK visar sig ha ett något lägre förtroende än KO, men ändå högre än både JämO och DO.

Vad kan då förklara förtroendet för JO? Två frågor man kan ställa sig är dels vilken betydelse det kan ha att man själv har *kännedom* om hur man överklagar ett myndighetsbeslut, dels betydelsen av att ha *egen erfarenhet* av att överklaga eller att känna någon som har gjort det. Tabell 3 visar att 30 procent har blivit felaktigt eller orättvist behandlad av en offentlig myndighet eller tjänsteman. Av dessa känner 28 procent till att man har möjlighet att anmäla sådant. Bland personer som *saknar erfarenhet* av felbehandling är motsvarande andel 26 procent. Erfarenheten av att bli felbehandlad tycks här inte påverka kännedom om att kunna överklaga särskilt mycket.

Tabell 3 Att bli felaktigt eller orättvist behandlad av myndighet eller tjänsteman (procent)

Har det under de senaste 12 månaderna hänt att du eller någon nära anhörig/vän blivit felaktigt eller orättvist behandlad av en offentlig myndighet eller tjänsteman?

Om du själv eller någon annan skulle bli felaktigt eller orättvist behandlad av en offentlig myndighet eller tjänsteman, känner du till att du har möjlighet att anmäla det?

	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>	<i>Summa procent</i>	<i>Antal personer</i>
<i>Nej</i>	26	74	100	1131
Ja, en eller flera ggr	28	72	100	479

Kommentar: På frågan om man känner till möjligheten att anmäla gavs svarsalternativen *Nej*, eller *Ja, men jag vet inte vart jag skulle vända mig*; *Ja, och jag vet vart jag skulle vända mig*; samt *Ja, och jag har tidigare gjort anmälan*. Kategori *Nej* avser här både de som svarat "Nej" och de som har svarat "Ja, men jag vet inte vart jag skulle vända mig".

Av de totalt 1.610 personer som besvarade de två frågorna har 1.131 personer aldrig blivit orättvist behandlade. Av de 479 personer som hade erfarenhet av orättvis behandling kände 28 procent till att de kunde överklaga (de visste vart de skulle vända sig och/eller hade tidigare gjort anmälan), medan 72 procent inte visste vart de skulle vända sig. Förhållandena var nästan identiska för gruppen som inte hade erfarenhet av felbehandling, själv eller i den nära bekantskapskretsen. Av detta drar jag slutsatsen att *erfarenhet* av myndighetsfel-behandling i sig inte påverkar kunskapen om att kunna överklaga ett sådant beslut.² Nästa fråga är om vi kan visa att *erfarenhet av myndighetsfelbehandling* eller om *kunskap* om att överklaga påverkar det allmänna förtroendet för JO, eller ej.

Betydelsen av erfarenhet och kännedom

Kan *erfarenhet av myndighetsfelbehandling* och/eller *kunskap om att överklaga* var för sig ha en betydelse för allmänhetens förtroende för JO-ämbetet? Tabell 4 visar att den egna erfarenheten av myndighetsfelbehandling (för egen del eller i vänskretsen) faktiskt ökar förtroendet för JO något, även om skillnaden inte är statistiskt säkerställd. Den mest positiva nyheten här är att den egna erfarenheten stärker förtroendet för JO – det minskar inte – vilket också hade kunnat vara en tänkbar effekt. Det pekar på att de som har drabbats av myndigheternas övertramp också uppfattar att JO spelar den roll han/hon ska. De som har lägst förtroende för JO har heller inte någon egen erfarenhet av myndighetsfel.

Tabell 4 Förtroendet för JO efter erfarenhet och kännedom

Vilket förtroende har du för JO?

100=Mycket stort förtroende; 0=Mycket litet förtroende

	JO-förtroende	Antal totalt
Erfarenhet av myndighetsfelbehandling	+8	
Ja, flera gånger	66	52
Ja, någon gång	60	186
Nej	58	560
Kännedom om anmälan	+6	
Nej	62	496
Ja (jag vet vart jag skulle vända mig/ jag har tidigare gjort anmälan)	68	298

Kommentar: Fet markering indikerar signifikanta skillnader på 95-procentsnivån. Redovisningen baseras på frågan Vilket förtroende har du för följande institutioner?

Svarsalternativen var Mycket stort förtroende (100), Ganska stort förtroende (75), Varken stort eller litet förtroende (50), Ganska litet förtroende (25), samt Mycket litet förtroende (0). Även alternativen ”Känner inte till institutionen” eller ”Ingen uppfattning” var möjliga. Redovisningen ovan anger medelvärdet för de personer som har avgett svar på förtroendeskalan (dvs alternativen mellan 0 och 100; jfr med kolumn ”har en uppfattning” i tabell 1). Feta differensangivelser markerar signifikans.

Bland personer som känner till vart man vänder sig vid en myndighetsfelbehandling ökar förtroendet för JO bland de som har denna kunskap. Denna effekt är dessutom signifikant, så troligen skulle det säkraste sättet att öka förtroendet för JO vara att öka kännedomen bland allmänheten om hur en JO-anmälan kan göras. Det kan ju också tyckas mer naturligt att om kunskapen om JO ökar, och om hur anmälningar görs, så kan denna kunskap aktiveras av den enskilde medborgaren ifall han eller hon eventuellt skulle drabbas av ett myndighetsfel.

Andra förklaringar till förtroendet för JO och andra ombudsmän

Kännedom om hur anmälan görs vid ett myndighetsfel påverkar förtroendet för JO-institutionen i positiv riktning. Rimligtvis finns det även andra mer bakomliggande, strukturella faktorer som också kan förklara vilka grupper i samhället som har högre eller lägre förtroende för JO eller för någon av de andra ombudsmännen. I tabell 5 prövas några sådana förklaringar, och de variabler jag har valt ut är *ålder, utbildning, politiskt intresse, morgontidningsläsning, partisynpati, stad-land* och *kön*.³

Tabell 5 Förtroendet för olika ombudsmän (medelvärde)

	KO	JK	JO	JämO	DO	Högst /lägst
<i>Medelvärde totalt:</i>	67	64	64	60	55	
Ålder	+3	+7	+12	+2	0	
15-19 år	*	*	*	*	*	*
20-29 år	64	60	55	59	54	+10
30-39 år	69	61	61	58	52	+17
40-49 år	67	65	65	60	56	+11
50-59 år	70	65	66	61	56	+14
60-75 år	67	67	67	61	54	+13
Utbildning	+4	+8	+7	+1	0	
Låg (grundskola)	66	60	61	60	56	+10
Medellåg (gymnasium, folkhögskola)	64	60	59	57	52	+12
Medelhög (läst vid universitet)	69	69	67	62	56	+13
Hög (examen från universitet)	70	68	68	61	56	+14
Politiskt intresse	+3	+9	+10	+2	+3	
Mycket/ganska intresserad	68	67	67	61	56	+12
Inte särskilt/allt intresserad	65	58	57	59	53	+12
Morgontidningsläsning	+3	+7	+7	+1	+4	
6-7 dgr/vecka	68	66	66	61	56	+12
1-5 dgr/vecka	67	62	61	58	54	+13
Mer sällan	65	59	59	60	52	+13
Partisynpati		+10				
Vänsterpartiet	*	*	*	*	*	
Socialdemokraterna	67	63	64	62	56	+11
Centerpartiet	67	73	68	60	*	+7
Folkpartiet	71	73	69	63	61	+10
Moderaterna	67	65	65	58	53	+14
Kristdemokraterna	*	*	*	*	*	*
Miljöpartiet	67	66	66	65	59	+8
Annat parti	*	*	*	*	*	*
Stad-land	+3	+5	+4	+4	+1	
Stockholm, Gbg, Malmö	69	68	68	63	57	+12
Stad eller större tätort	68	64	63	59	54	+14
Mindre tätort	65	63	62	60	54	+11
Ren landsbygd	66	63	64	59	56	+10
Kön	+2	-1	-2	+4	+6	
Kvinna	68	64	63	62	58	+10
Man	66	65	65	58	52	+14

Kommentar: *=för få svarspersoner för att kunna redovisas statistiskt. Principen för förtroende-medelvärden följer mönstret från tabell 4.

De svarandes *ålder* kan antas ha en betydelse för förtroendet för JO därför att låg ålder vanligen innebär mindre kunskap och kännedom. En ung människa har inte haft anledning att fundera så mycket över vad JO är – rent statistiskt sett – även om det förstås också finns unga som känner till JO och kan säga sig ha en uppfattning om ämbetet. I Tabell 5 bekräftas detta antagande, mellan de yngsta svarspersonerna (20-29 år) och de äldsta (60-75 år) skiljer sig förtroendemedelvärdet 12 enheter till de äldres fördel. Förtroendet blir högre med stigande ålder för alla undersökta ombudsmannaroller, utom för DO, där ålder saknar betydelse. Åldersfaktorn är dock störst för JO och något lägre för JK, medan förtroendeskillnaderna är försumbara mellan de yngre och äldre då vi talar om KO och JämO.

Utbildning är en förklaring man gärna vill pröva. Tanken är att högutbildade mer sannolikt känner till JO-ämbetet och därför också har en uppfattning om det. Sannolikt läser högutbildade oftare *morgontidningen* (och tar oftare del även av andra media), vilket borde bidra till kännedomen om JO och att man kan ange vilket förtroende man hyser för denna ombudsmannafunktion. För både JO och JK återfinns också mycket riktigt signifikanta effekter i detta avseende; högutbildade hyser ett högre förtroende. Likaså har de som oftare läser morgontidning ett signifikant högre förtroende för båda institutionerna, medan motsvarande effekter ej återfinns för övriga ombudsmän (KO, JämO och DO). Troligen är det i princip samma grupper som är högutbildade och som läser morgontidning. I tabell 5 finner vi även att de *politiskt intresserade* har ett högre förtroende för både JO, JK och KO jämfört med politiskt ointresserade personer, medan inga reella skillnader finns mellan dessa grupper beträffande JämO och KO.

Partisynpati är intressant att analysera ombudsmannaförtroendet emot, även om det tycks lite långsökt att personer med någon viss partipreferens skulle hysa ett högre förtroende av något slag. De flesta skillnader här visar sig heller inte vara signifikanta, och kanske är det av ett större intresse här att se vilka ombudsmannafunktioner som gillas mest eller minst inom ett och samma parti. Till exempel kan noteras att både moderater och socialdemokrater har högst förtroende för KO och lägst för DO (skillnad +14 för moderater, +11 för socialdemokrater).

Genom att undersöka faktorn *stad-land* prövas huruvida förtroendenivåerna skiljer sig mellan personer bosatta i storstäderna, i mindre tätorter eller på landsbygden. Redovisningen i tabell 5 visar att signifikanta sådana skillnader saknas. Förvisso finns det vissa marginella sådana skillnader i materialet, men det är dock alltför litet för att kunna säkerställas statistiskt.

Kön är en intressant fråga, inte minst vad gäller de ämbeten som behandlar diskrimineringsfrågor av olika slag. Mycket riktigt, det visar sig att signifikanta skillnader återfinns mellan män och kvinnor just beträffande förtroendet för JämO och DO, medan sådana skillnader saknas beträffande exempelvis JO. Möjligen kan kvinnor ha något lägre förtroende jämfört med män beträffande JO och JK, men materialet är för litet för ett sådant konstaterande. Här kan vi endast tolka detta som en indikation.

Vilka har förtroende för JO?

Till att börja med ska sägas att endast varannan person av de som har deltagit i denna undersökning om JO har en uppfattning om ämbetet. Varannan svarande har angivit att hon eller han inte känner till institutionen eller inte har någon uppfattning. Bland de återstående som har en uppfattning om JO har 50 procent ”mycket eller ganska stort” förtroende, medan 42 procent har ”varken stort eller litet förtroende” för JO och endast 8 procent har ”mycket eller ganska litet” förtroende. Förtroendet för JO-ämbetet är i paritet med förtroendet för JK, medan förtroendet för KO ligger något högre och förtroendet för JämO och DO är något lägre. I övrigt kan vi inte göra några jämförelser över tid, då tidigare sådan forskning saknas.

Drygt var fjärde, 27 procent, vet hur han eller hon ska överklaga ett myndighetsfel, och 8 procent har även själva gjort en anmälan tidigare. *Kännedom* eller kunskap om hur man gör en JO-anmälan ökar chansen för ett högre förtroende för JO, medan erfarenheten att bli felbehandlad av myndigheter inte lika säkert bidrar till ett ökat förtroende för JO. Andra grupper i samhället som tydligt har ett högre förtroende för JO är *högutbildade*, och personer som *läser morgontidning*, och de som är *politiskt intresserade*. Den kanske viktigaste faktorn är *ålder*, med stigande ålder ökar chansen för ett högre förtroende för JO-ämbetet. Kort kan detta sammanfattas med att äldre personer som har utvecklat ett politiskt intresse, eventuellt via utbildning, är de som har det högsta förtroendet för JO. Motsatt, de grupper som har det lägsta förtroendet för JO är därmed 20-29-åringar som saknar ett politiskt intresse, som inte läser morgontidning och som heller inte har kunskap om när ett överklagande kan bli aktuellt.

En fortsatt fråga som väcks utifrån denna undersökning är huruvida de som faktiskt gör en JO-anmälan tillhör de mer högutbildade samhällsskikten, eller om alla delar av samhället finns företrätt bland anmälarna. Ett ämbete som ska tillse att medborgarna inte drabbas av myndighetsmissbruk, korruption eller på annat sätt drabbas av rättsosäkerhet (ojämlikhet inför lagen), bör då nyttjas lika av alla delar av befolkningen. Svårigheten torde dock vara att en sådan studie skulle kräva att alla som gjorde en JO-anmälan också angav ingående personuppgifter, vilket skulle kunna uppfattas som kränkande och skulle i värsta fall även påverka anmälningsbenägenheten. I stället torde det vara av större vikt att JO mer aktivt försöker identifiera de grupper som har lägst kunskap om och förtroende för JO, för att mer aktivt informera om sin verksamhet i dessa grupper.

En spännande fråga är hur JO har kunnat överleva både konstitutionella och samhälleliga förändringar fram tills idag, en fråga som också behandlas utförligt i Jesper Ekroths avhandling. Han pekar på att JO genom sina kritiska och rättsväglärande uttalanden bidrar till en god kontakt med medborgarna. Detta leder även till att en god förvaltningssed utvecklas (Ekroth 2001:329). Ekroth menar även att JO har ett tydligt medborgarperspektiv i sin verksamhet. Huruvida denna linje

kommer att ligga fast för JO:s fortsatta verksamhet, eller om ökad parlamentarisk lydnad kommer att eftersträvas, är en öppen fråga. Vad som avses med *likhet inför lagen* kan komma att tolkas olika inom detta spänningsfält, och framtiden får utvisa huruvida JO:s roll kommer att omprövas, eller om den nuvarande rollen ligger relativt fast.

Noter

- ¹ En klagan ska gälla myndigheter eller handläggares sätt att hantera ärenden, inte själva sakfrågan i sig eller att ”fel beslut” har fattats. Inte heller kan man klaga på regeringen eller enskilda politiker.
- ² Motsvarande resultat nås även om svarsalternativet ”Ja, men jag vet inte vart jag skulle vända mig” förs till kategorin ”Ja”. Ställningarna blir då 19 – 81 för de som inte har blivit felbehandlade, och 21 – 79 för de som har blivit det.
- ³ Det hade även varit intressant att analysera förtroendet för JO gentemot födelseland [Sverige, Norden, Europa, utanför Europa], men antalet svaranden utanför Sverige var för litet (n=709, 21, 16, 14).

Referenser

- Ekroth, Jesper. (2001). *JO-ämbetet: En offentlighetsrättslig studie*. Juridiska institutionen: Stockholms universitet.
- Elliot, Maria. (1997). *Förtroendet för medierna*. Göteborg: JMG vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, S. (1999). “Down and Down We Go: Political Trust in Sweden” in Norris, P. (eds.) *Critical Citizens*. Oxford University Press.
- Mattson, I. & Petersson, O., Red. (2003). *Svensk Författningsspolitik*. SNS Förlag: Stockholm.
- Norén Bretzer, Ylva. (2005). *Att förklara politiskt förtroende: Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

