



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a chapter published in *Justitiekanslern 300 år*.

Citation for the original published chapter:

Nygren, R. (2013)

Både ombudsman och kansler: Huvuddragen i JK-ämbetets utveckling 1713-1810.

In: Ulf Göranson (ed.), *Justitiekanslern 300 år* (pp. 9-27). Uppsala: Iustus förlag

N.B. When citing this work, cite the original published chapter.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-211670>

Rolf Nygren

Både ombudsman och kansler – Huvuddragen i JK-ämbetets utveckling 1713–1810

1.

Då ständerna år 1809 inrättade JO-ämbetet hade JK redan funnits i nästan etthundra år. RF 1809 omnämnde JO-ämbetet i nio paragrafer,¹ JK-ämbetet i tre² och JO och JK tillsammans i ytterligare två.³ Både JK och JO kallades ”ombudsmän”. Den första JK hade burit titeln ”Högsta Ombudsmannen” och bytt namn till ”Justitiekansler” 1719. JK hade under frihetstidens sista år valts av ständerna men utan förändring av ämbetets funktioner. JK blev härigenom en direkt föregångare till JO år 1809. De instruktioner för de två ämbetena som följde på den nya regeringsformen benämnde JO ”Riksens Ständers Justitiae Ombudsman” och JK ”Kongl. Maj:ts Högste Ombudsman, Justitiae-Cantzleren”. Om man kan tala om att ett brott skett i JK-ämbetets historiska utveckling är det nog 1809. Kanske vore det bättre att tala om två JK-ämbeten, ett äldre fram till 1809 och ett yngre efter denna tidpunkt. RF 1809 blev en vattendelare för JK-ämbetet. Det är det äldre JK-ämbetet som står i centrum för denna framställning. 1809–10 får utgöra framställningens slutpunkt.

Låt oss börja vid framställningens slut: RF 1809. Var RF en fortsättning på frihetstidens statsskick eller början till något helt nytt? Frågan har direkt

¹ RF 1809 §§ 96–100, 106, 108.

² RF 1809 §§ 26, 27, 35.

³ RF 1809 §§ 101, 102.

bäring på JK-ämbetet. En sammanfattning av litteraturen om 1809 års författningsverk pekar tydligt på att det första alternativet finner väsentligt fler förespråkare än det senare: Rötterna till RF 1809 skall sökas i frihetstidens grundlagar, vilket i så fall bör gälla även JK. Betoningen av den historiska erfarenheten för förståelsen av RF 1809 har knappast blivit svagare i den nyare litteraturen. KU:s roll enligt RF 1809 rörande ansvarsprövningen för konungens rådgivare och, i ett vidare perspektiv, JK:s motsvarande roll beträffande ämbetsmännen, blir inte begripliga utan ett historiskt perspektiv som sträcker sig ända tillbaka till den medeltida landslagen, låt vara att ingen period verkar vara så betydelsefull för utvecklingen av ämbetsansvaret som just frihetstiden.⁴

Låt oss inledningsvis göra en tillbakablick på de två begreppen ”ombudsman” och ”kansler”.

2.

Varken ”kansler” eller ”ombudsman” var nya begrepp år 1809. Inte heller hade så varit fallet då den Högste Ombudsmannen tillkom 1713. Ordet ”ombudsman” förekommer i nordiska rättskällor redan under 1200-talet, tidigare i Danmark⁵ och Norge än i Sverige.⁶ Själva ordet ombudsman, *officialis* på latin, har sin bakgrund i den kanoniska rätten. En official handlade med fullmakt på en biskops vägnar, och officialens mandat varierade från fall till fall. Ibland var officialmandatet totalt, han var då biskopens *officialis generalis*. Generalofficialatet kom i första hand i fråga när biskopen var helt förhindrad att fullgöra vad som hörde till hans ämbete. Officialen blev då biskopens ställföreträdare.⁷

Det låg nära till hands att överföra det kanoniska officialatet till den världsliga rätten. Biskopens *officialis generalis* motsvarades i det världsliga regementet av kungens *fullt umbud* eller *rätt ombudsman*. Kungens *fullt umbud* kunde utvecklas till fasta ämbeten som *drottsete* för rättskipningen eller *wäldoger ämbetsman* för andra uppdrag med omfattande befogenheter

⁴ R. Nygren, KU före KU – Om ansvarsprövning för konungens rådgivare fram till 1809 års regeringsform, i: *Maktbalans och kontrollmakt – 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*. Red. M. Brundin och M. Isberg. Stockholm 2009, s. 243–77.

⁵ H. Nielsen, art. ”ombodsmann”, Kulturhistoriskt lexikon för Nordisk medeltid, bd.12, sp. 598.

⁶ K. Lunden, art. ”ombodsmann”, Kulturhistoriskt lexikon för Nordisk medeltid, bd. 12, sp. 594 ff.

⁷ T. Dahlerup, L. Hamre, art:a ”official” (Allmänt, Danmark o. Norge), Kulturhistoriskt lexikon för Nordisk medeltid, bd. 12, sp. 527 ff.

i den kungliga förvaltningen. Det fanns alltså en fast praxis redan under medeltiden att ombudsmän fullgjorde uppdrag, som var kungens alldeles egna.⁸

Under 15- och 1600-talet blev ombudsmän vanligare, särskilt då kungen var frånvarande från huvudstaden under långa tider, som fallet var med framför allt Gustav II Adolf. Rådets medlemmar fungerade i kungens frånvaro som hans ombudsmän med ansvar inom regeringsmaktens olika områden, däribland naturligtvis även den högsta rättskipningen. RF 1634, som kan beskrivas som en förvaltningsstadga, föreskrev att regeringsärenden skulle drivas ”ordinarie” genom fem kollegier, ”dock konungens rätt och höghet oförkränkt och i ingen måtto förminskat”.⁹ RF 1634 innehöll flera viktiga nyheter, av vilka en ska lyftas fram här. Landslagens föreskrifter om rådets ställning hade byggt på en feodal avtalsmodell. Kungen gav uppdrag *in casu*, uppdragstagaren fungerade som ombudsman för ett speciellt ändamål. Genom RF 1634 förändrades denna ordning. Ämbetena blev permanenta. Fokus sattes på själva ämbetet, inte på den tillfälliga ämbetsinnehavaren. RF preciserade varje ämbetes mandat och ansvar, samt regler om revision av ämbetsförvaltningen. Kungen kunde fortfarande efter 1634 principiellt överpröva varje beslut som fattats i hans namn under minderårighet eller frånvaro från riket.¹⁰

Ämbetsbärarna var dock, precis som under medeltiden, kungens ombudsmän, låt vara att RF 1634 inte använde ordet ombudsman. RF 1634 medförde en väsentlig förändring bort från ett feodalt rättsligt tänkande att ämbetsmakt vilade på avtal mellan kungen och hans företrädare. Nu generaliserades uppdragsavtal som tidigare ingåtts *in casu* till fasta instruktioner. Det innebar inte att RF 1634 byggde upp en tydlig maktfördelning mellan kungen och statsförvaltningen. Kungen delegerade sin beslutsmakt men kunde när som helst återkalla denna. I grund och botten var detta

⁸ H. Schück, art. ”official” (Sverige), Kulturhistoriskt lexikon för Nordisk medeltid, bd. 12, sp. 532 ff.

⁹ RF 1634 § 6. Försättningsvis citeras alla grundlagstexterna efter E. Hildebrand, Sveriges Regeringsformer 1634–1809 – –, 1891. Stavningen har normaliserats försiktigt.

¹⁰ Under drottning Christinas och kung Karl XI:s minderårighet (1632–44, resp. 1660–72) handlade det om decennielånga regeringsuppdrag på ombudsmannabas. Jmf RF 1634 § 61: ”Nu kan i konungens frånvaro eller krankhet riksens tarv kräva förändring i lag och stadgar, nya bud och förbud, hövdingars, överstars, slottshövitsmäns eller andra [officerares], högre eller nidriges, som äre vana av konungen immediate att sättas, förordning, traktater och beslut i riksens angelägna ärenden med riksens råd eller kollegierna, förordning i myntväsendet: sådant skall gälla, medan konungen utländes eller krank är, men så snart han hemkommer eller sin hälsa och styrka igenfår, have makt och rätt allt att överväga och det som gjort är ant[ing] en att upphäva eller ratificera, sedan han dess skäl och orsaker haver sig te låtet, efter som det honom och riket nyttigt eller skadeligit finnes.”

fortfarande ett uttryck för den gamla feodala ombudsmannatanken. Vi kan som åskådligt exempel ta en punkt i 1660 års s.k. additament till RF 1634, där det med en pregnant formulering hette, att i det fall riksänkedrottningen ej kunde närvara vid förmyndarregeringens sammanträden, så fick de fem höga riksämbetsmännen företräda henne ”och på våra vägnar underskriva – – – och vad de fem således expediera och underskriva, skall hava samma kraft, såsom vår egen hand tillika stod[–] där under.”¹¹

Vi övergår nu till kanslern. Även under kanslerns kappa doldes en ombudsman. Vi får åter gå till den kanoniska rätten för att hitta kanslerns förebild.

Biskopens kansler förestod biskopens kansli på samma sätt som rikets kansler förestod kungens kansli. I slutet av 1400-talet spelade biskopen i Strängnäs rollen som ständig kansler och det kungliga arkivet – ”riksarkivet” – fanns i Strängnäs. De sista medeltida biskoparna i Strängnäs kallades till och med uttryckligen för rikskanslerer.¹² Att biskopar och klerker tjänstgjorde som rikskanslerer var annars vanligt. I Danmark var biskopen i Roskilde och i Norge prosten vid Mariakyrkan i Oslo rikskanslerer med ansvar för kungens arkiv och urkundsadministration. Bägge vårdade kungens och rikets sigill. Det var en naturlig ordning beroende på att biskoparna vanligtvis hade god utbildning i kanonisk och världslig rätt.

De nordiska kanslersbefattningarna ägde kontinental förebilder. Ärkebiskoparna av Mainz var under flera århundraden kejsrerliga kanslerer. I Preussen spelade storkanslern under 1700-talet rollen som ledare för justitieväsendet, vilket är en intressant samtida parallell till den frihetstida JK. I Sverige förekom under de första vasakungarna flera ämbetsmän med titeln kansler. Den mest kända av dessa var tysken Conrad von Pyhy, som i början av 1540-talet svarade för den kungliga rättsvården.¹³ von Pyhy var rekryterad från det kejsrerliga kansliet, och med honom tillfördes den svenska statsförvaltningen en del nymodigheter, bland dem att kanslern fick särskilt ansvar för rättskipningen.

Under senare delen av 1500-talet möter beteckningen ”rikskansler” som titulatur för chefen för det kungliga kansliet. Med Axel Oxenstiernas utnämning till rikskansler 1612 fick rikskanslersämbetet en veritabel raketstart. Som rikskansler fungerade Axel Oxenstierna som en faktisk vicekung. Efter 1680 tillsattes inga fler rikskanslerer. Chefen för kansliet, som det kungliga kansliet kallades, fick i stället bära den mer intetsägande

¹¹ Additamentet 1660, § 15.

¹² G. Carlsson, art. ”Kansler, Sverige”. Kulturhistoriskt lexikon för nordisk medeltid, bd. 8.

¹³ S. Lundkvist, ”Conrad von Pyhy”, *Svenskt Biografiskt Lexikon*, bd. 29.

titeln ”kanslipresident”. Orsaken till kanslersämbetets försvinnande under 1600-talets senare del berodde på att en ”stark” rikskansler av Axel Oxenstiernas typ inte passade in i enväldets maktstruktur. Först under några år på 1790-talet (1792–97) benämndes kanslikollegiets chef åter rikskansler, men det var en tillfällig historia som uttryckte gustavianernas vurm för vasatidens statsskick.¹⁴

När Karl XII år 1713 inrättade ett särskilt ämbete som Högsta Ombudsman skedde det för att stötta det kungliga enväldet. Det blev en ombudsman och inte en kansler som fick svara för justitiens administration. Med en viss förenkling kan man kanske säga att det karolinska enväldet återupplivade medeltidens *wäldoger ämbitsman*, en ombudsman som agerade i kungens ställe och med kungens eget sigill i sin hand. Frihetstidens författning bröt helt med denna ordning. Av ombudsmannen blev det en kansler. Först med RF 1809 kom det till ett slut med namnväxlingarna. Både JO och JK kallades ombudsmän, JK dessutom kansler. JO var ständernas ombudsman, JK Kungl. Maj:ts, båda styrda genom instruktioner som gav dem tydligt definierade roller att spela inom den nya författningens ram.

3.

Av denna mycket kortfattade exposé över innebörden i begreppen kansler och ombudsman framgår att kanslererna i första hand var kanslitjänstemän, låt vara att rikskanslern, åtminstone under Axel Oxenstiernas tid, fullgjorde rena regeringsuppgifter i kungens stad och ställe. Ombudsmännen handlade mer uttalat på sin kungliga uppdragsgivares vägnar. Ombudsmännen kunde vara självständiga uppdragstagare med stundtals vida och långtgående fullmakter. Det förklarar varför den första JK faktiskt kallades ombudsman och inte kansler. Bakgrunden är följande.

Under sin flera år långa vistelse i Turkiet efter nederlaget vid Poltava år 1709 hade Karl XII mer eller mindre förlorat kontrollen över regeringsarbetet i hemlandet. En motsättning som tidigare funnits mellan kungen och rådet stegrades nu genom de katastrofala yttre politiska och militära omständigheterna. Vid ständernas sammankomst 1713 bubblade missnöjet med det kungliga enväldet upp, de oppositionella ville ha fred och konstitutionella förändringar. Kungens svarade med att från sin uppehållsplats i Turkiet organisera om kansliet i Stockholm, enkelt uttryckt: kasta ut den gamla rådsretsen.

¹⁴ N. Eden, *Om centralregeringens organisation under den äldre vasatiden*, 1899. H. Schück, *Rikets brev och register: Arkivbildande, kansliväsen och tradition inom den medeltida svenska statsmakten*. 1976.

Genom 1713 års kansliförordning delades kanslikollegiets verksamhet upp i ett antal expeditioner. Bland dessa fanns en revisionsexpedition under ledning av den Högsta Ombudsmannen.¹⁵ Den nya kansliorganisationen hade två mål: dels att minska rådets inflytande över rikets styrelse, dels att knyta den direkta maktutövningen starkare till kungens person. Ombudsmannafunktionerna innebar, i kungens frånvaro, ett långtgående ministerstyre för att säkerställa enväldet, alltså en avsikt som var raka motsatsen till vad man 1809 ville förknippa med ordet ombudsman.

Instruktionen för Högsta Ombudsmannen utfärdades av Karl XII på slotet Timurtasch utanför Bender den 26 oktober 1713.¹⁶ Detta datum utgör födelsedagen för det ämbete som några år senare fick det nya namnet Justitiekansler, JK.

Högsta Ombudsmannen gavs omfattande befogenheter att handla i kungens ställe och med rätt att använda K. M:ts sigill, alltså utföra rena statsakter, men mandatet var inte obegränsat. När ombudsmannen utfärdade ”öppna order”¹⁷ fick han sätta det kungliga sigillet på beslutshandlingen. Han signerade sedan med sitt namn under lokutionen: ”Ad Mandatum och i kraft av högsta ombudsämbetet”. Gällde saken däremot utfärdande av kungliga brev, användes samma lokution följd av ombudsmannens underskrift, ”men sigillet sättes intet därunder, utan bliver brevet allenast därmed förseglat”.¹⁸

Skillnaden mellan de två procedurerna var principiellt viktig. Kungen delegerade inte lagstiftningsmakt till Högsta Ombudsmannen. Ombudsmannen fick aldrig mandat att obegränsat handla i kungens stad och ställe. Däremot kunde kungen utan problem lämna justitierevisionen i sin ombudsmans hand. Ombudsmannen fick i detta fall använda det kungliga sigillet.

Högsta Ombudsmannen hade två viktiga uppgifter. För det första att utöva allmän uppsikt över att lagar och förordningar efterlevdes och att ämbetsmän fullgjorde sina uppgifter enligt lag och instruktioner, inkomma till K.M:t med förslag och förfrågningar i anslutning till justitiens administration samt fatta beslut i K.M:ts namn, i första hand i revisionsärenden. För det andra att själv föra talan rörande förbrytelser i bl.a högmål.¹⁹

¹⁵ De övriga expeditionerna leddes av var sitt ombudsråd. Det pågick alltså ett frejdigt blandande av titulaturer. Ombudsråden var kungliga ombudsmän.

¹⁶ N. Edén och H. Schück, a.a. (not 14).

¹⁷ Med öppna order avsågs sannolikt beslut *in casu*.

¹⁸ Instruction hwar efter Kongl. Maj:t Nädigst will at dess Högsta Ombudz Man uti Dess Embete sig skal hafwa at rätta. Gifwen Timurtasch den 26 October 1713. Årstrycket. Hänvisn. t. § 10.

¹⁹ Instruktionen § 1.

Högste ombudsmannen fick vid behov förordna en ”första ombudsman” att assistera honom samt att vid förfall för Högsta Ombudsmannen överta den senares ämbetsuppgifter med samma myndighet som Högsta Ombudsmannen själv.²⁰ Av instruktionen framgick att Högsta Ombudsmannen var chef och kontrollant över landets fiskaler, vilket gav honom en faktisk ställning som riksåklagare, låt vara att denna beteckning självklart inte användes i instruktionen.²¹

I instruktionens fortsättning preciserades båda huvuduppgifterna. Den första gällde Högsta Ombudsmannen som åklagare och chef för rikets fiskaler.

När Högsta Ombudsmannen noterat försummelse eller brott i ämbete och tjänst skulle han uppdra åt en fiskal eller åt sin ställföreträdare att föra talan, förutsatt att saken inte var av den betydelse och beskaffenheten att han själv borde vara aktör. Till den senare kategorin räknades fall då hela menigheter eller militära enheter av regementes eller kompanis storlek visade ohörsamhet eller begick allvarliga brott, alltså rena upprorssituationer.²² I övriga mål var Högsta Ombudsmannen behörig att delegera talan till fiskal eller egen ställföreträdare.

Instruktionen reglerade förhållandet mellan Högsta Ombudsmannen och rikets fiskaler, alltså vad vi kan kalla ”riksåklagarfunktionen”. Ingen fiskal fick starta åtal utan att underrätta den misstänkte eller ge honom möjlighet att komma in med förklaring. Instruktionen gav fiskal frihet att handla efter eget ansvar och gottfinnande. När förklaring väl inkommit från den person, som kunde bli föremål för fiskalisk aktion, måste fiskalen pröva om förklaringen var nöjaktig eller otillräcklig.

Så giver han [=fiskalen] efter sakens beskaffenhet antingen Högsta Ombudsmannen eller andra sina förmän sådant tillkänna, och om han eller de finna förklaringen vara giltig, då lämnas saken opåtald: Men på vidrig händelse bör fiskaliska aktionen anställas, och det änskönt fiskalen skulle tycka förklaringen vara nöjaktig. Skulle ock fiskalen emot Högsta Ombudsmannens eller andra dess förmäns samtycke vilja begynna någon fiskalisk aktion, så må honom sådant ej heller förvägras, dock kan på sådan händelse fiskalen ej befrias, såsom

²⁰ Instruktionen §§ 9, 13.

²¹ Instruktionen § 3: ”Alla ombudsmän och fiskaler under vad jurisdiktion de eljest stå, böra lyda och efterkomma vad Högsta Ombudsmannen dem å ämbetes vägnar till Kongl. Maj:ts tjänst kan hava att befalla. Han bör jämväl på dem hava inseende att de försvarligen förrätta deras ämbete och intet nederlägga någon sak sedan hon är påbegynt utan den samma skyndsammelig och, om möjligt är, innan svaranden något dödeligt händer, till doms utföra samt att de beskedeligen föra deras aktioner, och intet missbruka deras ämbeten till att förolämpa Kongl. Maj:ts undersätare.”

²² Instruktionen §§ 2, 8, 11.

eljest, att giva vederbörande rekonvention allt efter sakens omständigheter, om han billigheten av sin talan ej gitter bevisa eller utföra.²³

Det är två saker som slår en läsare: Å ena sidan var fiskalen skyldig att inrapportera påbörjade fiskaliska aktioner till Högsta Ombudsmannen eller andra överordnade, vilket var ett led i säkerställandet av rättskipningens kvalitet och säkerhet. Å andra sidan handlade fiskalen självständigt inom billighetens ram, vilket medförde betydligt mer omfattande begränsningar i handlingsfriheten än en sentida läsare möjligen kan frestas tro.²⁴

Vi fortsätter nu till en punkt i instruktionen, som blev av grundläggande betydelse för JK och JO långt senare: Att föreslå förbättringar av det befintliga rättsliga regelverket:

När Högsta Ombudsmannen märker att någon förordning varder å sido satt eller efter dess rätta innehåll intet efterlevad, så bör han göra sig underrättad antingen sådant sker av självsvåld eller ock att förordningen är kommen utur bruk. Sker det av självsvåld, så måste han hålla allvarsam hand där över att sådant behörigen varder rättat samt när så behöves, beordra vederbörande fiskaler uti behörigt foro därpå att tala och sedan hava inseende att ingen sak nedlägges utan att den brottslige med välförtjänt straff varder ansedd. Är åter någon förordning genom varjehanda tidernas förändringar kommen utur bruk, då måste han taga i övervägande rätta beskaffenheten varav sådant härrörer samt sedan med förfrågning och tjänliga förslag hos Kongl. Maj:t inkomma om och huru en sådan förordning bäst må kunna stadfästas och handhavas eller om nödvändigheten så fordrar, på vad sätt densamma efter tidernas beskaffenhet må förbättras eller ock alldeles upphävas så att en var må kunna veta varefter han sig bör rätta – –²⁵

Var Högsta Ombudsmannen, åtminstone om man ser till instruktionen, även en allmänhetens ombudsman av det slag som vi sedan länge förknippar med JO-ämbetet? Svaret är nej: Det var hans uppgift att bevaka K.M:ts ”höga intresse”, men instruktionen lämnade öppet att låta praxis utvecklas på egen hand. Ombudsmannen måste nämligen även bevaka K.M:ts ”trogna undersåtars välfärd och noga se där på att ingen onäpst må få – – skada och förolämpa de senare”, alltså enskilda undersåtar.²⁶ Så snart Högsta Ombudsmannen började utreda klagomål som inkommit från enskilda mot ämbetsmäns försummelse, fanns i praktiken även en allmänhetens ombudsman på plats.

²³ Instruktionen § 4.

²⁴ Billighet, *aequitas* på latin, byggde på en omfattande doktrinbildning som i sig växt till ett rättssystem i rättssystemet. J. Becker, art. ”Billigkeit”, HRG, 1, sp. 587–92, med anförd litteratur.

²⁵ Instruktionen § 6.

²⁶ Instruktionen § 14.

4.

Högsta Ombudsmannens ämbete var en produkt av det karolinska enväldet. När enväldet föll samman efter Karl XII:s död i slutet av 1718, fick det naturligtvis konsekvenser för det högsta ombudsmannaämbetet. En ny RF, daterad redan den 21 februari 1719, således mindre än tre månader efter kungens död, fördömde enväldet i expressiva ordalag²⁷ och återförde regeringssättet till det kollegiala system som präglat förvaltningen enligt RF 1634. Karl XII:s kansliordning tvärdog och med kansliordningen även Högsta Ombudsmannen, förutsatt att man enbart ser till titulaturen. Ämbetet levde nämligen kvar men framtogs uppgifter som var direkt förknippade med enväldet, och försågs med ett nytt namn som inte var politiskt komprometterat: Av Högsta Ombudsmannen blev det en Justitiekansler.²⁸ Ombudsmannaämbetet övergick okomplicerat i det nya kanslersämbetet. Den första kanslern, Gabriel Stierncrona, hade för övrigt varit ställföreträdare för Högsta Ombudsmannen ända sedan våren 1714 och var alltså väl förtrogen med den förvaltning han nu fick överta som kansler.²⁹

Det finns tre observerbara i denna förändring. För det första nämndes inte det nya JK-ämbetet i RF 1719. För det andra kallades JK K.M:ts justitiekansler, vilket signalerade något nytt. För det tredje formulerades instruktionen för JK i så nära anslutning till instruktionen för Högsta Ombudsmannen att arbetsformerna knappast förändrades särskilt mycket. Det är inte svårt att ana Gabriel Stierncronas egen hand bakom texten.³⁰ Den principiellt viktiga förändringen gällde JK:s relation till K.M:t, tydligast synlig på så sätt att JK inte, som Högsta Ombudsmannen, fick agera självständigt i en frånvarande kungs stad och ställe eller sätta K.M:ts sigill under sina beslutsdokument. I övrigt gällde Högsta Ombudsmannens instruktion praktiskt taget ord för ord för det nya JK-ämbetet.³¹

JK kunde alltså smidigt ta över efter en högsta ombudsman som var djupt insnrjrd i ett havererat enväldes garn. Det nya ämbetet berövades de maktbefogenheter som hörde samman med enväldets statsskick. Kvar fanns upp-

²⁷ RF 1719, ingressen.

²⁸ Instruction hwarefter Kongl. Maj:t nådigst wil at dess Justitiae-Canceller, uti des Embete sig skal hafwa at Rätta. Gifwen Carlberg den 25 Junii Åhr 1719. Ingår i Årstrycket.

²⁹ M. Lennersand, art. "Gabieli Sierncrona", Svenskt Biografiskt Lexikon, nätupplagan.

³⁰ Gabriel Stierncrona var en minst sagt flexibel politisk personlighet. Under fem år tjänade han enväldet som ställföreträdare för Högsta Ombudsmannen för att efter kungens död omedelbart ansluta sig till den regimfientliga grupp som skrev förslaget till RF 1719.

³¹ Av de 14 paragraferna i 1713 års instruktion flöt åtta in i den nya JK-instruktionen i mer eller mindre ordagrant skick. Helt utmönstrade var §§ 7–10 och 13, vilka alla berörde Högsta Ombudsmannens rättskipande uppgifter, rätt att förordna egen ställföreträdare, genomföra frihetsberövande utan medverkan av domstol eller använda K.M:ts sigill.

gifterna som K.M:ts kontrollant av förvaltningen och rättskipningen, särskilt fiskalsväsendet. Det senare gjorde JK i praktiken till riksåklagare. JK var som tidigare Högsta Ombudsmannen ålagd att till K.M:t anmäla brister han funnit i gällande förordningar och föreslå förbättringar. De nio paragraferna i 1719 års instruktion var påfallande allmänt formulerade. Kanske eftersträvade Gabriel Stierncrona som den första innehavaren av det nya ämbetet att låta praxis konkretisera instruktionens allmänna formuleringar.

RF 1719 blev endast gällande i ett år. Om RF 1719 primärt syftat till att avskaffa och förbjuda enväldet, så lade RF 1720 grunden för frihetstidens statsskick. RF 1720 förutsatte att JK tillsattes av K.M:t i sittande råd likt alla andra ämbeten av minst överstes rang.³² JK:s ämbetsuppgifter precisades förhållandevis ingående i RF. Om ämbetsmän och fiskaler förvaltade sina ämbeten

— — — med förolämpande, egennytta och obeskedlighet och när det befinnes att de således ämbetet missbrukat till enskilda avsikter, den oskyldiges förtryck och egen fördel och båtnad, då stånde de därför till laga ansvar, varöver justitiencelleren bör hava ett vaksamt öga, vilken ock åligger att hava inseende, huru lag och förordningar efterlevas, och därom vid ständernas sammankomst med dess utförliga berättelse inkomma, samt då föra talan, om något befinnes emot regeringsformen vara förelupit och ej vederbörligen blivit rättat.³³

En ny instruktion för JK, utgiven exakt ett år efter den föregående, utvecklade dessa i RF 1720 fastställda ämbetsuppgifter.³⁴ Av instruktionens nio paragrafer hade två övertagits från den tidigare instruktionen, med den skillnaden att inget sades om att JK även skulle bevaka allmänhetens intresse.³⁵ Två paragrafer gällde JK:s övervakning av förvaltningen av statens ämbeten med skyldighet att anställa talan, antingen själv eller genom fiskal, i de fall då brott skett mot förordningar och instruktioner.³⁶ Så långt löpte linjen tämligen obruten tillbaka till Högsta Ombudsmannen.

De resterande fem paragraferna ägnades åt JK:s roll i justitierevisionen, alltså att som chef för revisionen förbereda och administrera sådana mål som avgjordes genom K.M:ts dom. I detta arbete ingick att hålla förhör,

³² RF 1720 § 40.

³³ RF 1720 § 23.

³⁴ Instruction, hwarefter Justitiae-Cantzelern uti des Ämbete sig har at rätta. Gifwen Stockholm den 26 Junii Åhr 1720. Årstrycket.

³⁵ Instruktion 1720 §§ 8, 9.

³⁶ Instruktion 1720 §§ 6, 7.

införskaffa nödvändiga upplysningar, avskilja ärenden som enligt RF inte hörde till K:M:ts avgörande samt tillse att utslagen expedierades utan dröjsmål.³⁷

Det var under den korta tidsperioden 1713 till 1720 som JK-ämbetet i hög grad formades. Det visade sig möjligt att göra om ett ämbete i det kungliga enväldets tjänst till ett ämbete med både administrativa och kontrollerande funktioner helt konformt med frihetstidens annorlunda statsskick. JK befriades från uppgiften att utfärda författningar på det sätt som skett genom Högsta Ombudsmannen. Så långt hade man år 1720 förstått att göra skillnad mellan lagstiftande och dömande makt. Detta gällde även JK:s befattning med revisionsmålen administration och expediering, också detta ett arv från Högsta Ombudsmannen. JK förberedde målen till avgörande men deltog inte som Högsta Ombudsmannen i deras avgörande. I ett annat avseende – ”riksåklagarfunktionen” – förblev det nya vid det gamla. JK kunde hamna i den egendomliga jävssituationen att han som chef för revisionen skötte handläggningen av revisionsmål i vilka han tidigare antingen på egen hand eller genom fiskal väckt och genomfört åtal. Först 1809 fritogs JK uttryckligen från plikten att delta i nedre justitierevisionens ärendebereidning.

5.

Nästa brytpunkt i JK-ämbetets historia kom under 1760-talet och hängde samman med den latent politiska motsättningen mellan hatt- och mösspartierna. Hattarna, som främst hade sitt väljarstöd inom den högre byråkratin, godsägare och välbeställda köpmannaintressen, hade suttit vid makten oavbrutet sedan Arvid Horns fall 1738. Resultatet av valet på våren 1765 bjöd på en kraftfull uppgörelse med hattarnas systematiska misskötsel av statsekonomin: När riksdagen samlades efter valet, visade sig mössorna kunna ta kommandot i utskotten. Den politiska situationen, både inrikes och utrikes, var minst sagt labil. Men i partistridens kölvatten följde en politisk öppenhet som inte funnits tidigare. Den fria politiska debatten premierades och censuren avskaffades i huvudsak. Höjdpunkten blev tillkomsten av 1766 års tryckfrihetsförordning, enligt vilken JK ålades uppgiften att bevaka allmänhetens rätt att utge tryckt skrift. Men även i ett annat avseende drogs JK in i den politiska hetluften. Genom ”förordningen om lagarnas verkställighet” förvandlades JK till en ständernas ombudsman, alltså till en JO enligt 1809 års modell. Låt oss börja med verkställighetsförordningen.

³⁷ Instruktion 1720 §§ 1–5.

Sekreta utskottet, riksdagens viktigaste maktforum, lät allmänheten ta del av utskottets syn på statsverkets tillstånd genom något så ovanligt som tryckning av sitt protokoll. Det må stå öppet om ett riksdagsorgan någonsin förr eller senare klätt av en avsutten regering så brutalt och välformulerat som nu skedde. Utskottet skrädde inte orden om rikets tillstånd: Riket var på väg mot bankrutt. När utskottet sagt sitt tog ständerna över med konkreta beslut. Ständerna ställde i första hand den uppenbara misskötseln av statsekonomi i fokus men aktualiserade även förändringar av andra statsfunktioner, däribland justitieväsendet. Ständerna krävde respekt för lagar och förordningar och vad som med ett modernt uttryck kan kallas skärpning från domstolars, åklagares och exekutorers sida.

Även JK fick sig en skrapa. Ämbetets hela berättigande låg i dess förmåga och beredskap att vårda lagarna, skrev ständerna. Vad man måste kräva ifråga om personliga egenskaper av en JK var mognad, nit, oväld och arbetsamhet, och sådana egenskaper gick inte att säkra om ämbetet tillsattes efter turordning och anciennitet.

Alltså hava Riksens Ständer för att dess tryggare komma till ett så stort ändamål, som påsyftat är med denna syssla, vilken innefattar det yppersta förtroende som ett fritt folk åt någon av sina medlemmar giva kan, samt för den orsak helst bör på dess eget omedelbara val ankomma, pröva Riksens Ständer skäligt att Justitie-Cancellers syssla hädanefter bör av Riksens Ständer efter deras eget val, genom särskilda därtill utsedda elektorer av alla stånd, besättas, men icke för längre tid, än till den nästföljande riksdagen, då Riksens Ständer, sedan Justitie-Cancellern gjort för sitt ämbete redo, åter skrida till nytt val, och antingen den förr varande, eller någon annan på lika sätt till nästa riksdag utnämna till berörda ämbete -- --³⁸

Ständerna tillfogade att JK skulle äga tillträde till i princip alla publika verk utom K. M:ts kansli, när han så fann nödvändigt, dock ej få brukas som ledamot. Så kom den explicita förklaringen att JK även var en allmänhetens ombudsman. Ständerna fann viktigt

att var man må hos honom äga obehindrat tillträde för att munt- eller skriftligen angiva vad helst han förmenar lagstridigt vara och av ämbetsmän eller andra emot lag förövat, med bevis och anledning till åtal därå. Uppå vilken anmälan angivaren bör utur Justitiae-Cancellers Diario strax erhålla bevis och Justitiae-Cancellern sedan med målets utförande förfara, som han finner dess beskaffenhet och sin ämbetes plikt fordra.

³⁸ Kongl. Maj:ts Nådige Förordning, til Befrämjande af Lagarnes behörige wärkställighet bland Rikets Ämbetsmän och öfrige undersåtare. 2.12.1766. Bilaga: Riksdagsbeslutet 29.9.1766 punkt 7.

Genom 1766 års tryckfrihetsförordning (TF) infördes två principer i svensk rätt, dels offentlighetsprincipen, dels rätten att utge tryckt skrift. Även TF var ett led i mössornas upprepningsaktion efter hattvåldet. Två förslag framlades till TF av rikshistoriografen Anders Schönberg och av friherre Gustaf Cederström. Grundtanken med förslagen var att göra s.k. publika handlingar tillgängliga för tryck och spridning till allmänheten. Att offentlighetsfrågan vävdes samman med tryckfriheten berodde på de politiska omständigheterna vid just denna riksdag. Mössorna hade ett starkt intresse av att till allmänhetens granskning och kännedom lägga fram så många dokument som möjligt om hattregimens missvård av rikets angelägenheter. Förutsättningen för detta var att sekretessen kring publika handlingar hävdades i största möjliga utsträckning och att handlingarna gjordes allmänt tillgängliga. Enligt Cederströms förslag borde lagen inte omtala vilka handlingar från verk och myndigheter som var offentliga utan vilka som *inte* var det. Alltså, offentlighet som huvudregel, sekretess som undantag. Sett i ett internationellt perspektiv var denna konstruktion helt revolutionerande. Själva friheten att låta trycka de offentliggjorda handlingarna var sekundär i förhållande till offentlighetsprincipen. Förmodligen hade ständerna till och med kunnat tänka sig teknikneutrala spridningsätt, men nu fanns bara ett spridningsmedel tillgängligt, nämligen tryckpressen, därav namnet tryckfrihetsförordning.³⁹

Hur kom då JK in i sammanhanget? Tillskyndarna av TF hyste, säkerligen på goda grunder, misstanken att den i huvudsak hattvänliga högre byråkratin skulle göra svårigheter att öppna arkiven. Man ville förebygga själva möjligheten för enskilda ämbetsmän, som för det mesta var hattvänner, att vägra lämna ut allmänna handlingar med hänvisning till att sökanden antingen inte kunde uppge exakt vilken handling han efterfrågade eller vad informationen skulle användas till. Cederström skrev därför att "[inga] akter, domar och handlingar, av vad art de vara må --- må förnekas tryck." Det låg i förslaget förlängning att uppdra åt JK, den högste kontrollanten av byråkratin laglydighet, att också inskrida vid fall av vägran att utlämna publika handlingar till allmänhetens upplysning. Det var inte skyddet av tryckfriheten i sig som gjorde JK till övervakare av tryckfriheten utan respekten för offentlighetsprincipen. Men om man väl tog ett första steg, så blev det sedan lättare att ta nästa och göra JK till en kontrollant av

³⁹ En enkel introduktion till det historiska förloppet bakom TF 1766 finns i R. Nygren, "Medborgaren och samhällsinformationen – En historisk betraktelse kring offentlighetsprincipen", i: *Medborgaren och rättsinformationen*. Rapport från det fjärde nordiska juridiska biblioteksmötet i Stockholm 10–13 september 1997, s. 8–17. Stockholm 1997: Riksdagsbiblioteket.

tryckfriheten överhuvud taget. I begreppet tryckfrihet låg ju väsentligt mer än att endast trycka och sprida publika handlingar, men det är en annan historia som inte kan berättas här.

6.

Gustav III rev ner större delen av det författningsbygge som tillkommit under frihetstidens sista år. JK blev åter en kunglig ämbetsman medan tryckfriheten stryptes och offentlighetsprincipens räckvidd inskränktes. JK kunde emellertid göra betydande insatser även under dessa förändrade politiska omständigheter. JK J. W. Liljestråle, en hängiven mössa, reste land och rike runt för att inspektera de lokala byråkratierna, inte minst länsstyrelser och domstolar. Inspektionerna kulminerade i ett åtal mot Göta hovrätt, där Liljestråle hittat riktigt sumpartade förhållanden.⁴⁰

Kungen stod bakom sin JK. Han kunde med en offensiv JK till sitt förfogande kanalisera den allmänna motviljan mot byråkratin till egen fördel och framstå som en riktig kraftkarl som stod på de svagares sida. Men utvecklingens facit blev dystert. Den gustavianska diktaturen kvävde, ju hårdare den blev, effektivt de institutioner som formats under frihetstiden, först och främst den självständiga riksdagen men också helt originella företeelser som tryckfriheten och offentlighetsprincipen. Fortfarande var det dock JK, som likt en ståndaktig tennsoldat, svarade för tryckfrihetens vård, trots att vården allt mer tenderade att förhindra den fria opinionsbildningen eller spridandet av regimkritiska tankar via tryckpressen.

JK figurerade även i ett helt nytt sammanhang, nämligen som åklagare i riksrätten, en uppgift som hade framtiden för sig. Denna nyhet berodde på förändringen av dechargeprocessen, alltså ständernas granskning av rådets ansvarighet. Efter Gustav III:s statskupp 1772 försvann hela förutsättningen för det tidigare dechargeförfarandet. Rådet utnämndes nu av kungen och svarade enbart inför honom för ämbetsförvaltningen. Därmed försvann ständernas rätt att granska rådets protokoll och bestraffa fel i rådsämbetet. Men RF 1772 förutsatte att om ”någon av – – – rikens råd eller ock ett helt kollegium sig så försåg, att det konungen, riket eller kronans majestät anginge och de brotliga varken av hovrätten eller rådet dömas kunde, då skall en rikets rätt sättas – – –.” Det var första gången ordet riksrätt använ-

⁴⁰ Jmf. K. Awebro, *Gustaf III:s räfst med ämbetsmännen 1772–1779 – aktionerna mot landshövdingarna och Göta hovrätt*. Uppsala 1977.

des i en grundlagstext. Åklagare i rätten var JK.⁴¹ När rådet sedan helt avskaffades genom Förenings- och säkerhetsakten 1789, fick riksätten en ny uppgift, nämligen att pröva fel av domare, nu kallade ”justitieråd”, i den nyinrättade högsta domstolen som trätt i det avskaffade rådets ställe. JK var, som tidigare, åklagare även i denna riksrett. Riksätten överlevde det gustavianska enväldets fall och blev en del i 1809 års författningsverk. Detta gällde även åklagarfunktionen, låt vara att JK nu fick dela uppgiften som åklagare i riksätten med JO. Ingen förändring skedde i JK:s uppgifter att övervaka ämbetsmännen i riket.⁴²

7.

När 1809 års författningsreform gjorde slut på det gustavianska enväldet, kunde lagstiftarna återknyta till frihetstidens bästa statsrättsliga traditioner. Denna återanvändning av frihetstida ideal märks tydligt i konstruktionen av de två ombudsmannaämbetena JO och JK.

Låt oss återvända till grundlagsfädernas överläggningar våren 1809. Förhandlingarna är inte möjliga att följa i detalj. Konstitutionsutskottet (KU), som tillsatts av ständerna för att utarbeta förslag till ny regeringsform, fattade vid sitt första möte beslutet att inte föra diskussionsprotokoll vid de punkter, där meningsskiljaktigheter inte förelåg. Till denna typ av ärenden hörde frågan om inrättande av ett JO-ämbete. Känt är dock att utskottssekreteraren Hans Järta framlagt en promemoria som bevarats. Promemorian skulle vägleda utskottets diskussion. Vid frågan om utformningen av riksdagens kontrollmakt framställde Järta ett antal alternativ: Borde kontrollen ligga hos en grupp av ämbetsmän utnämnda av konungen, eller hos riksdagen eller hos någon av dem förordnad kår? Järta fortsatte:

Bör Justitie Cancelleren bibehålla den dubbla egenskapen av actor i mål rörande allmän säkerhet och kronans rätt, varuti konungens talan föres emot enskilda personer eller korporationer, och av väktare över lagarnas efterlevnad av ämbetsmän? – Eller bör dessa olika befattningar åtskiljas, och vardera överlemnas åt en särskild person? – I sådant fall, bör den som skall kontrollera den styrande maktens verkningssätt uti alla därifrån utgående grenar, nämnas af konungen eller av ständerna? – Huru må denne ämbetsman erhålla kunskap om styrelsen, och huru verka? – Huru skall statsverket granskas?⁴³

⁴¹ RF 1772 §§ 15, 16.

⁴² För en sammanfattande framställning, se R. Nygren, KU före KU, s. 268 f.

⁴³ Promemorian av Järta finns återgiven i *Maktbalans och kontrollmakt*, s. 13–17.

KU och i dess efterföljd ständerna valde en dubbel lösning: inrättande av ett ämbete som ombudsman vald av ständerna, JO, och en ombudsman tillsatt av K. M:t, JK. Ständerna skulle vid varje riksdag förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man att som deras ombud och i enlighet med sin instruktion ha tillsyn över domares och ämbetsmäns efterlevnad av lagarna samt tilltala dem som vid ämbetsutövningen begått våld, mannamån eller annan olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter.⁴⁴ Dessa meningar blev det statsrättsliga fundamentet för JO-ämbetet.

På samma sätt lade RF 1809 även en grund för det nya JK-ämbetet:⁴⁵

Till justitiekansler må konungen nämna en lagfaren, skicklig och oväldig man, som i domerevärv varit nyttjad. Honom såsom konungens högste ombudsman åligge förnämligast att föra eller genom de under honom ställda fiskaler låta föra konungens talan i mål, som röra allmän säkerhet och kronans rätt, samt att, å konungens vägnar, hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som av domare och ämbetsmän begångna blivit.

RF föreskrev vidare att JK skulle övervara justitieärendenas föredragning i statsrådet med skyldighet att till protokollet yttra sig med samma ansvar som statsråden.⁴⁶ JK-ämbetet var precis som JO-ämbetet en förtroendesyssla, ”varifrån konungen må [honom] entlediga, när han prövar rikets tjänst det fordra. Konungen kungöre dock sådana beslut i statsrådet, vars ledamöter vare skyldiga att däremot göra underdåniga föreställningar, om de finna sig därtill skäl äga.”⁴⁷

Detta var JK-ämbetets nya konstitutionella ram. En jämförelse med RF:s regler om JO kan vara intressant. Ständerna skulle ju, som nämnt, vid varje riksdag förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man att såsom deras ombud ha tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän samt att vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som i sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak begått någon olaglighet eller underlåtit att fullgöra sina ämbetsplikter.⁴⁸ Detta lät som en parafra på vad som gällt för JK 1766. JO var vidare behörig att efter eget gottfinnande övervara högsta domstolens, och andra myndigheters överläggningar, dock utan rättighet att därvid yttra sin mening, äga tillgång till alla domstolars, myndigheters och ämbetsverks protokoll och handlingar, begära laglig handräckning av K.M:ts ämbetsmän och kunna

⁴⁴ RF 1809 § 96.

⁴⁵ RF 1809 § 27.

⁴⁶ RF 1809 § 26.

⁴⁷ RF 1809 § 35.

⁴⁸ RF 1809 § 96.

uppdra åt alla fiskaler i riket att utföra åtal.⁴⁹ Detta var inget mer eller mindre än en sammanfattning av JK-ämbetets historia från dess början år 1713. Även JO:s skyldighet att avge ämbetsberättelse till varje riksdag var ett arv från den yngre frihetstidens JK. Att tjänstgöra som åklagare i riks-rätten hade hört den gustavianska tidens JK till.⁵⁰ Även JK kunde fungera som åklagare i riks-rätten, men med en viktig skillnad mot JO. JO var *pliktig* att åtala efter anmälan av KU, JK endast *berättigad*. JK var till skillnad mot JO även behörig att låta förordna riks-rätt.⁵¹ Man kan då fråga sig varför inte alla riks-rättsärenden fördes under JO? Orsaken var sannolikt rent principiell. JK lydde under en annan statsmakt än JO och K.M:t kunde därför inte beordra en riksdagens ombudsman att anställa talan för fel i ämbete och tjänst.

I övrigt återkommer uppgifterna för JK som vi sett dem i den tidigare historien. JK har närvarorätt vid myndigheters sammanträden, äger rätt att ta del av alla myndigheters handlingar och leder fiskalsväsendet i riket.⁵² JK har skyldighet att rätta och åtala fel i ämbete eller anmäla behov av ny lagstiftning när behov finns, allt uttryckt på ett sätt som i stort sett förblivit oförändrat sedan Högsta Ombudsmannens dagar.⁵³

Till JK:s uppgifter hörde hans granskning av alla kronobalansmål, listor över intagna på fängelser och arbetsinrättningar samt kvartalsvisa redogörelser från landshövdingarna. Även dessa uppgifter kan ses i historiens backspegel. Kronobalansmålen kom på agendan 1766, fånglistorna hade börjat föras vid mitten av 1700-talet utan att granskningsskyldigheten explicit förts in i JK:s instruktion, medan landshövdingeberättelserna blivit särskilt aktuella efter JK Liljenstråles räfsteresor under 1770-talets första år.⁵⁴

JK förblev även efter 1809 chef för nedre justitierevisionen men nu berövad rätten att delta i beredningen av revisionsmålen. Plikten att delta i statsrådets överläggning i justitieärenden var som vi sett grundlagsfäst men fanns för tydlighetens skull även inskriven i instruktionen. Linjen bakåt slutar hos Högsta Ombudsmannen, låt vara att JK nu var förbjuden att ta del i själva beslutsfattandet.⁵⁵ Som till synes udda kan de uppgifter verka som gick ut på att administrera handlingar ställda till ”Kongl. Maj:ts egna hän-

⁴⁹ RF 1809 § 99.

⁵⁰ RF 1809 § 100–102.

⁵¹ JK-instruktionen 1809 § 3.

⁵² JK-instruktionen 1809 §§ 4–7.

⁵³ JK-instruktionen 1809 § 8.

⁵⁴ JK-instruktionen 1809 §§ 9–11.

⁵⁵ JK-instruktionen 1809 § 12, 13.

der”, alltså nådeansökningar och olika typer av petitioner, samt att årligen inge redovisning över egna inkomna men oavgjorda ärenden.⁵⁶ Byråkratin fick inte låta sina beslutskvarnar mala alltför långsamt.

Till sist några ord om JK och tryckfriheten. Någon uttalad plikt att driva tryckfrihetsärenden var inte inskriven i instruktionen. JK:s roll var förvånande passiv och begränsad till fall då någon part i pågående rättstvist, ämbetsman eller domare missfirmades i skrift som ingivits till JK. JK kunde i sådana fall överlämna ärendet ”till upptagande och avdömande” av den domstol där huvudsaken var anhängig.⁵⁷ Vården av tryckfriheten gled över till JO och blev en av JO:s huvuduppgifter: JO skulle i egenskap av ordförande i ständernas tryckfrihetskommitté ”med synnerlig uppmärksamhet och nit iakttaga vad Riksens Ständer till skyddande av tryckfriheten stadgat.”⁵⁸ Bakom denna avvägning mellan JK:s och JO:s ansvar fanns naturligtvis erfarenheten av det gustavianska enväldets tryckfrihetspolitik som slutat i ett totalt förtryck av det fria ordet. Bättre då att ständerna ensamma tog ansvaret för det tryckta ordet. Självklart kunde ingen år 1809 förutse kronprins Karl Johans manipulation av tryckfriheten genom TF år 1812. Men som förutseende åtgärd var konstruktionen med JO som huvudansvarig tryckfrihetsvårdare ovanligt lyckad.

7.

1809–10 blev en brytpunkt i JK-ämbetets utveckling. JK återkom aldrig i centrum av det politiska livet som den frihetstida JK. Ämbetets karakteristiska drag kan beskrivas som det summerade resultatet av de föregående nittio årens ombudsmannahistoria. De fem åren 1713–1718 skapade den historiska konstruktionen Högsta Ombudsmannen. Detta var JK:s verkligt formativa år tillsammans med den korta perioden mellan 1766 och 1772. I den äldre frihetstidens statsskick gjordes ombudsmannen om till kansler, men fortfarande under användning av ombudsmannakonstruktionen. Högsta Ombudsmannen förvandlades sedan utan svårighet till JK, och om man bortser från ombudsmannens befattning med lagstiftningen, så handlade det hela mest om ett namnbyte som passade till den nya frihetstida författningen. Uppgifterna förblev till stor del desamma.

Frihetstidens sista år blev JK:s verkliga höjdpunkt. Ständerna gjorde JK till sin egen ombudsman i uttalad avsikt att både tvinga den hattvänliga

⁵⁶ JK-instruktionen 1809 §§ 14, 15.

⁵⁷ JK-Instruktionen 1809 § 16.

⁵⁸ JO-Instruktionen 1810 § 22.

byråkratin till laglydighet och skydda det allmänna samtalet genom att öppna för publika handlingars offentlighet och i linje med detta även för tryckfriheten. JK förkroppsligade på så sätt det bästa i frihetstidens författningssliv.

Trots de helt förändrade politiska konjunkturerna under Gustav III visade sig JK kunna göra högst betydande insatser för att komma till rätta med byråkratisk försumlighet, men som särskild beskyddare av offentlighetsprincip och tryckfrihet var zenit passerad för JK. JK kom 1809 på mellanhand med JO när det gällde just tryckfrihetens skydd. Riksdagen tog inte risken att lämna detta känsliga område i händerna på en kunglig ämbetsman.

Vi kan till sist ställa frågan varför JO så tydligt blev en allmänhetens ombudsman medan JK föll tillbaka från det allmänna blickfånget. Det har sannolikt att göra med den politiska utvecklingen som sådan. Efter 1809 fokuserades JK:s arbete på de områden som hörde under regeringsmakten, som efter hand fick allt mer komplicerade områden att styra, medan JO kunde rida på den popularitetsvåg som följde med samhällets allmänna liberalisering och demokratisering. Det politiska initiativet fanns hos riksdagen, och JO kunde därför surfa på en demokratiseringsvåg. JO förknippades allt mer med demokrati och folkstyre ju längre 1800-talet skred fram, medan JK förblev en tung bakgrundsaktör som inte behövde samma folkliga förankring som JO. Så har det förblivit ända till den dag då JK fyller trehundra år.

Det finns inget mystifikt i ämbetets historia. JK är inte en skapelse av djupsinnig konstitutionell teori. JK är en produkt av politiska och offentlighetsrättsliga behov. En sak är dessutom säker: Utan JK som konstitutionell experimentverkstad under de nittio åren efter 1713, hade vi inte fått någon JO år 1809 och därmed ingen export av den svenska rättens mest kända institution.

JK är värd en varm gratulation på trehundraårsdagen.