

Ett modernt belöningsystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet

BETÄNKANDE AV
KOMMITTÉN OM DET
OFFENTLIGA BELÖNINGSSYSTEMET,
DE ALLMÄNNA FLAGGDAGARNA
OCH UTFORMNINGEN AV
ANSLAGET TILL HOVET



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:74

Ett modernt belöningsystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet

*Betänkande av Kommittén om
det offentliga belöningsystemet, de allmänna
flaggdagarna och utformningen av anslaget till hovet*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:74

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0204-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0205-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 19 november 2019 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av det offentliga belöningsystemet och de allmänna flaggdagarna samt att överväga utformningen av anslaget till hovet.

Som ordförande förordnades den 19 november förutvarande talmannen Björn von Sydow. Som ledamöter förordnades den 19 december 2019 riksdagsledamöterna Tobias Billström Hans Ekström, Karin Enström, Ida Karkiainen, Caroline Nordengrip, Tuve Skånberg, Helena Vilhelmsson, Jessica Wetterling och Allan Widman, f.d. riksdagsledamoten Jonas Eriksson och politiskt sakkunnige Kristoffer Löfblad.

För att bistå kommittén förordades den 19 december 2019 ämnesrådet Tove Axelsson och departementssekreteraren Anna Åström som sakkunniga. Den 4 februari 2020 förordnades följande experter: advokaten Jan-Mikael Bexhed förvaltaren Patrik Laestadius, överintendenten Jan Lindman, kanslirådet Petter Löfdahl, utskottsrådet Hans Hegeland och professor emeritus Staffan Rosén. Den 5 mars 2020 förordnades ämnesrådet Kalle Sevilä som sakkunnig efter att Anna Åström lämnat sitt uppdrag.

Den 1 april 2020 anställdes kanslirådet Frida-Louise Göransson som huvudsekreterare. Den 25 september 2020 anställdes kammarrättsrådet Anders Odmark som sekreterare. Den 18 januari 2021 anställdes jur.kand. Emilia Hjers som sekreterare. Fr.o.m. den 13 januari 2020 t.o.m. den 19 september 2020 var överstelöjtnanten Nils Fransson anställd som sekreterare.

Kommittén har antagit namnet Förtjänstutredningen.

Härmed överlämnas kommitténs betänkande 2021:74. Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i september 2021.

Björn von Sydow

Tobias Billström
Hans Ekström
Karin Enström
Jonas Eriksson
Ida Karkiainen
Kristoffer Löfblad
Caroline Nordengrip
Tuve Skånberg
Jessica Wetterling
Allan Widman
Helena Vilhelmsson

/Frida-Louise Göransson
Anders Odmark
Emilia Hjers
Nils Fransson

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till förordning om vissa statliga utmärkelser	23
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1974:225) om utmärkelsen ”För nit och redlighet i rikets tjänst”	25
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:270) om allmänna flaggdagar	26
2 Utredningsuppdrag och tillvägagångssätt	29
2.1 Kommitténs uppdrag	29
2.1.1 Belöningssystemet	29
2.1.2 De allmänna flaggdagarna	29
2.1.3 Anslaget till Kungliga Hovstaten	30
2.2 Kommitténs arbete och betänkandets disposition	30
2.2.1 Belöningsystemet	31
2.2.2 De allmänna flaggdagarna	32
2.2.3 Anslaget till Kungliga Hovstaten	32

AVSNITT I Belöningsystemet

3	Inledning	37
3.1	Uppdraget, upplägg och terminologi	37
3.1.1	Terminologi.....	37
3.2	Varför en modern stat väljer att belöna.....	39
4	Historisk överblick	43
4.1	Ordensväsendets uppkomst och bakomliggande idéer	43
4.1.1	Från andliga riddarordnar till brödraskap.....	43
4.1.2	Orden som en belöning av insatser för samhället	44
4.2	Det svenska ordensväsendet från 1748	45
4.2.1	Serafimerorden, Svärdsorden och Nordstjärneorden	46
4.2.2	Vasaorden	47
4.3	Utveckling efter 1809 års regeringsform.....	47
4.4	Ordensreformen till modern tid.....	50
4.4.1	Promemorian Ordnar och medaljer.....	51
4.4.2	Propositionen angående ändrat system för statsanställda och ordenskungörelsen.....	54
4.5	De fyra ordnarna och deras organisation	56
4.5.1	Kungl. Maj:ts Orden.....	56
4.5.2	Serafimerorden	57
4.5.3	Svärdsorden	57
4.5.4	Nordstjärneorden.....	57
4.5.5	Vasaorden	58
4.6	Medaljer och utmärkelsen Professors namn.....	58
5	Kartläggning av vissa offentliga belöningar	63
5.1	Introduktion	63
5.2	Regeringens utmärkelser.....	64
5.3	Utmärkelsen För nit och redlighet.....	66

5.4	Belöningsystem vid vissa förvaltningsmyndigheter	67
5.4.1	Utmärkelser för förtjänst.....	67
5.4.2	Utmärkelser för förtjänstfulla insatser.....	68
5.4.3	Två utmärkelser av särskilt historiskt värde.....	70
5.5	Universitetens, högskolornas och akademiernas utmärkelser.....	71
5.5.1	Utmärkelser för förtjänst.....	71
5.5.2	Utmärkelser för förtjänstfulla insatser.....	71
5.6	Riksdagens och konungens utmärkelser m.m.....	74
6	Utgångspunkter för ett modernt belöningsystem	77
6.1	Inledning.....	77
6.2	Ett centralt system för belöning	77
6.3	Principer för tilldelning av en belöning	79
6.3.1	Förtjänstfulla insatser.....	81
6.4	Nominering av förtjänstfulla insatser	83
6.5	Beredning av belöningsärenden.....	84
6.5.1	Rådets sammansättning.....	86
6.5.2	Rådets årsrapport.....	87
6.5.3	Rådets arbetsformer	88
6.5.4	Beredning inom Kungl. Maj:ts Orden av ärenden i ordensväsendet.....	89
6.5.5	Beredning i Regeringskansliet av ärenden i ordensväsendet och regeringens utmärkelser	89
6.6	Regleringsfrågor.....	90
6.6.1	En ny förordning	91
6.6.2	Sekretess- och personuppgiftsfrågor.....	97
6.7	Det föreligger inte ett behov av en ny internationell belöningsmedalj	102
6.8	Utmärkelser för förtjänst	107
6.8.1	För nit och redlighet i rikets tjänst.....	107

AVSNITT II De allmänna flaggdagarna

7	De allmänna flaggdagarna, inledning och bakgrund.....	111
7.1	Inledning och avgränsning	111
7.2	Flaggning som företeelse	113
8	Redogörelse för befintliga flaggdagar	119
8.1	Allmänna flaggdagar	119
8.2	De allmänna flaggdagarna i Sverige enligt nu gällande förordning	120
9	Överväganden och förslag, allmänna flaggdagar	123
9.1	Ny allmän flaggdag, val till Europaparlamentet.....	123
9.2	Ett mindre antal flaggdagar med koppling till kungahuset.....	124
9.3	Övriga överväganden.....	126

AVSNITT III Anslaget till Kungliga Hovstaten

10	Anslaget till Kungliga Hovstaten, omfattning, avgränsning och terminologi	131
10.1	Omfattning och avgränsning	131
10.2	Terminologi	131
11	Historisk bakgrund och utveckling av anslaget till Kungliga Hovstaten	135
11.1	Introduktion	135
11.2	Statschefens roll och successionsordningen	135
11.2.1	Historisk bakgrund till successionsrätten i Sverige.....	136
11.2.2	Nu gällande successionsrätt enligt successionsordningen	138
11.2.3	Beslutandemakt över kungahusets medlemmar ..	138

11.2.4	Beslutet av den 7 oktober 2019.....	139
11.2.5	Statschefens finansiella neutralitet	139
11.3	Anslaget till Kungliga Hovstaten och dess redovisning	140
11.3.1	Anslaget och dess redovisning från 1500-talet till 1809	140
11.3.2	1809–10 års överenskommelse mellan Karl XIII och rikets ständer.....	142
11.3.3	Anslaget och dess redovisning från 1810 till 1980-talet	143
11.3.4	Årsredovisning av hur anslaget används, sedan 1996.....	144
11.3.5	Sammanfattning.....	147
12	Överväganden, anslaget till Kungliga Hovstaten	149
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	151
14	Konsekvensanalys.....	153
14.1	Inledning.....	153
14.2	Belöningssystem	153
14.3	Flaggdagar.....	155
14.4	Anslaget.....	156
15	Författningskommentar	157
15.1	Förslaget till förordning om vissa statliga utmärkelser	157
	Reservationer	163
	Referenser	165
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:76	173
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:127	185

Sammanfattning

Ett modernt statligt belöningsystem

Kommittén föreslår ett centralt system för belöning av förtjänstfulla insatser. Systemet omfattar rikets främsta utmärkelser: det statliga ordensväsendet och regeringens utmärkelser. I det centrala systemet kommer förtjänstfulla insatser kunna belönas med en gemensam utgångspunkt för vilka insatser som ska komma ifråga för en utmärkelse. Bestämmelser om det centrala belöningsystemet samlas i en ny förordning. Den nya förordningen ersätter ordenskungörelsen som upphävs.

Det är kommitténs uppfattning att ett belöningssystems främsta uppgift är att bidra till att förtjänstfulla insatser som utförs för samhällets bästa lyfts fram som goda exempel. En förtjänstfull insats är en insats som har stor betydelse för samhället, en insats som går utöver det som kan förväntas av en person inom det område där personen verkar. Dessa kan vara punktinsatser eller livsgärningar av stor betydelse för samhället, exempelvis en livräddande insats, en vetenskaplig bedrift, en insats för vård och omsorg, insatser inom kultur- eller utbildningsområdet eller inom näringslivet.

Förtjänstfulla insatser för Sverige eller svenska intressen kan utföras inom alla delar av samhället men har en sak gemensamt, de utgör insatser som har lämnat ett varaktigt avtryck på samhället i stort, inom civilsamhället, i offentlig eller privat verksamhet.

Till skillnad från hur ordensväsendet användes innan 1975 är det kommitténs avsikt att det moderna belöningsystemet ska identifiera insatser utifrån ett mycket bredare perspektiv. Därigenom kommer insatser i det svenska samhället i stort kunna lyftas fram och belönas. Det kommittén avser med ett modernt belöningsystem är alltså ett system som lyfter fram de insatser som är värda att belönas

oavsett en persons ställning i samhället och oavsett var inom samhället insatsen har utförts.

Med det statliga ordensväsendet avses Kungliga Serafimerorden, Kungliga Svärdsorden, Kungliga Nordstjärneorden och Kungliga Vasaorden.

Kommittén förutsätter att myndigheter under regeringen låter sig påverkas av det nya systemet i syfte att till det nominera förtjänstfulla insatser de identifierar i sin verksamhet. Därutöver förutsätter kommittén att myndigheter under regeringen inte delar ut bärbara medaljer för förtjänstfulla insatser om de kan konkurrera med det nya systemet. Det är kommitténs förhoppning att även privata och icke-statliga aktörer som i dagsläget delar ut belöningar låter sig inspireras av det centrala belöningsystemet.

Ett självständigt råd

Vi föreslår att ett självständigt råd inrättas, det får till uppgift att granska inkomna nomineringar och avge ett yttrande till regeringen över de insatser som bör belönas. Rådets syfte är att upprätthålla systemets integritet och befästa ett allmänt förtroende för ordensväsendet. Ledamöterna i rådet ska ha nödvändig erfarenhet, mycket högt anseende och integritet för att utföra sin uppgift. Rådets uppgift är i första hand att granska nomineringar som avser det statliga ordensväsendet. Det förhindrar inte att även nomineringar till regeringens utmärkelser underställs rådet för ett yttrande. Vi anser att rådets oberoende granskning inför beslut om en utmärkelse utgör en viktig beståndsdel för att en utmärkelse ska vara något som uttrycker hela samhällets uppskattning.

Rådets ledamöter utses på förord av regeringen men rådet placeras inom Kungl. Maj:ts Ordens organisation vars kansli har mångårig erfarenhet av att bereda belöningsärenden. Rådets verksamhet omfattas av kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. En jävsregel ska möjliggöra att en ledamot kan avsäga sig möjligheten att delta i en beredning. Ledamöterna ska vara självständiga, inte ta instruktion från någon och vara partipolitiskt obundna, de tillför rådet sin erfarenhet men företräder ingen. De bör vara minst åtta men inte överstiga tio till antalet.

Protokoll från rådets sammanträden ska publiceras på rådets hemsida. Rådet ska även presentera en årsrapport som överlämnas till regeringen. Vi förutser att kansliet vid Kungl. Maj:ts Orden ansvarar för en god servicenivå i sin externa kommunikation.

Nomineringar

Det är kommitténs bedömning att ett modernt belöningsystem bör välkomna nomineringar från alla delar av vårt samhälle i syfte att öka möjligheten att finna belöningsvärda insatser. Det bör därför vara möjligt för envar att nominera en person som utfört en förtjänstfull insats som skulle kunna belönas med rikets främsta utmärkelser.

Det statliga ordensväsendet och regeringens utmärkelser

Ett mer aktivt och ändamålsenligt användande av belöningar förutsätter att det finns ett flertal former av utmärkelser att använda. Det är lämpligt att kunna återknyta till de belöningar som tidigare använts eftersom de har ett erkänt och uppskattat värde.

Kommitténs förslag innebär ett återupptaget utdelande av utmärkelser till svenska medborgare inom det statliga ordensväsendet som innebär att såväl svenska som utländska medborgare kommer att kunna tilldelas utmärkelser inom det statliga ordensväsendet.

Utmärkelserna inom de olika ordnarna delas ut, i enlighet med ordnarnas stadga, i förhållande till olika kategorier. Serafimerorden används för medlemmar av det svenska kungahuset samt företrädesvis till statschefer och därmed jämställda. Svärdsorden, Nordstjärneorden och Vasaorden tilldelas för insatser för Sverige eller för svenska intressen. Nordstjärneorden tilldelas med tonvikt på insatser med anknytning till offentlig verksamhet medan Vasaorden företrädesvis tilldelas för insatser inom privat verksamhet. Svärdsorden tilldelas militär personal för insatser inom det militära området. Svärdsorden har ett Militärkors som är det centrala systemets utmärkelse för tapperhet i strid. Medaljen För berömliga gärningar är avsedd att belöna personligt mod under civila insatser. Även Nordstjärneordens medalj försedd med en banddekoration kan användas för belöning av personligt mod och rådhighet visat vid insatser av t.ex. polis eller tullpersonal i deras viktiga arbete med att upprätthålla lag och ordning.

Sammantaget är tillämpningsområdet för ordnarna sådant att alla former av förtjänstfulla insatser som någon utfört kan komma ifråga för utmärkelser inom någon av ordnarna. Likvärdighet råder mellan ordnarna inom det statliga ordensväsendet. Både Svärdsorden och Vasaorden har funnits kvar sedan reformen på 1970-talet även om de varit vilande. De stadgar som reglerar delar av ordnarna behöver dock revideras, vilket Kungl. Maj:ts Orden ombesörjer och regeringen godkänner.

Regeringens utmärkelser som i dag delas ut är följande:

Illis quorum merure labores och

För medborgerlig förtjänst används för att belöna insatser för kulturella, vetenskapliga eller andra nyttiga ändamål.

För berömliga gärningar används för att belöna insatser för mod och rådighet, utanför rent livräddande.

För omsorgsfull renvård används för att belöna insatser inom renvården.

Professors namn tilldelas för insatser, utanför den akademiska världen, som har stor folkbildande eller på annat sätt allmännyttig betydelse.

Kommittén föreslår inga direkta ändringar vad avser regeringens utmärkelser. Kommittén noterar att utmärkelserna delats ut i allt mindre utsträckning under de senaste tjugo åren. Vi förväntar oss ett nära samarbete mellan Regeringskansliet och Kungl. Maj:ts Orden vilket kommer att vara nödvändigt, bl.a. för att samordna belöningsärenden.

I syfte att undanröja risken att det nya systemet skulle kunna framstå som politiskt färgat förutsätter vi i vårt betänkande en begränsning av hur politiskt förtroendevalda och politiskt anställda kan belönas i det nya systemet.

Regeringen bör efter några år utvärdera hur väl det centrala belöningsystemet fungerar.

Det protokollära behovet av att dela ut ordnar vid statsbesök samt till avgående ambassadörer (inklusive viss personal) samt till konsulter kommer även fortsättningsvis bestå. Eftersom beredningen av den sortens förord inte innefattar någon värdering av en insats finns det inget behov av att det föreslagna rådet yttrar sig över de protokollära ärendena.

De allmänna flaggdagarna

För att högtidlighålla den demokratiska aspekten av rätt till val i Europeiska unionen föreslår kommittén att dagen för val till Europaparlamentet införs som ny allmän flaggdag. Vi understryker även den demokratiska aspekten av nationaldagen som flaggdag. Vi föreslår att de tre flaggdagarna för de kungliga namnsdagarna samt flaggdagen för regentens gemål utgår vid nästa tronskifte. Förhoppningen är att de kvarvarande flaggdagarna då får större utrymme. Vi har övervägt om någon ytterligare flaggdag bör tas bort men har noterat att de allmänna flaggdagarna har vuxit sig in i allmänhetens medvetande även om användande av den svenska flaggan vid de allmänna flaggdagarna förefaller variera framför allt beroende på årstid. Vi bedömer därför att någon ytterligare allmän flaggdag inte bör tas bort.

Anslaget till Kungliga Hovstaten

Kommittén välkomnar en ökad öppenhet i Kungliga Hovstatens årsredovisning, i enlighet med Riksmarskalksämbe­­tets åtagande. Enligt den nya redovisningsmodellen kommer årsredovisningen innehålla en redogörelse för hur statschefen fördelat anslaget till medlemmar av den kungliga familjen som utfört officiella uppdrag som åligger statschefen eller anknyter till statschefsämbe­­tets. Årsredovisningen kommer även innehålla en exemplifiering av vilka sorters utgifter som ingår i dessa belopp.

Vårt betänkande beskriver hur anslaget och dess redovisning utvecklats framför allt från 1800-talet till i dag. Kommittén har inhämtat en studie i form av en rättshistorisk sammanställning och analys av bl.a. anslagets utveckling utförd av jur. dr. docent Martin Sunnqvist, Lunds universitet. Studien utgör en självständig bilaga till betänkandet.

Summary

A modern system of national honours

The committee proposes a central system for honouring meritorious achievements. The system constitutes the nation's finest awards: the national system of orders and the Government's awards. In the central system it will be possible to honour meritorious achievements using a common basis for the achievements to be considered for an award. The provisions on the central system of honours should be brought together in a new government ordinance. The new ordinance should replace the Orders Ordinance of 1974, which should be revoked.

In the view of the Committee, the foremost task of a system of honours is to contribute to the recognition of meritorious achievements performed for the best interests of society as being good examples. A meritorious achievement is an achievement that is of great importance for society, an achievement that goes beyond what can be expected of a person in the area where the person is active. They can be a single achievement or a lifework of great importance to society, for example a life-saving contribution, a scientific feat, a contribution to health care and social care, contributions in the area of culture and education or in business.

Meritorious achievements for Sweden or Swedish interests can be performed in all parts of society, but have one thing in common; they are achievements that have made a lasting impression on society as a whole, in civil society, in public or private activities.

Unlike how the system of orders was used before 1975, the Committee's intention is that the modern system of honours should identify achievements from a much broader perspective. This will make it possible to recognise and honour achievements in the whole Swedish society. A modern system of honours implies a system that

recognises the achievements that are worth honouring, irrespective of a person's position in society and irrespective of where in society the achievement has been performed.

The national system of honours includes the Royal Order of the Seraphim, the Royal Order of the Sword, the Royal Order of the Polar Star and the Royal Order of Vasa.

We assume that authorities under the government will be influenced by the new system and nominate to that system those meritorious achievements which they identify within their own sphere of responsibility. We thus assume that the authorities under the government will not award wearable medals for meritorious achievements if such medals may be conceived as competing with the new system. We hope that private and non-state actors that award honours will allow themselves to be inspired by the central system of honours.

An independent council

We propose that an independent council should be established; it should have the task of reviewing nominations received and delivering an opinion to the Government about the achievements that should be awarded honours. The purpose of establishing such a council is to maintain the integrity of the system and to bolster public confidence in the system of orders. The members of the council should, to perform their task, have the necessary experience, being of a strong integrity and held in high esteem. The prime task of the council should be to examine nominations relating to the national system of orders. This would not prevent nominations to the Government's awards from also being submitted to the council for an opinion. We are convinced that the council's independent evaluation of nominations as a prerequisite to the final decision to make an award, significantly contributes to the general acceptance of the award as a token of appreciation from the whole nation.

The members of the council should be appointed on the recommendation of the government, while the council should be placed within the organizational framework of The Royal Orders of Knighthood, the chancery of which has many years of experience in handling matters of awards.

The activities of the council are covered by the requirement of objectivity and impartiality stated in Chapter 1, Article 9 of the Instrument of Government. A conflict of interest rule should enable a member to decline the possibility of participating in the processing of a matter. The members should be independent, they should not take instruction from anyone nor have any party-political affiliation; they bring their experience to the council but represent no one. They should be at least eight but not more than ten in number.

Minutes from meetings of the council should be published on the council's website. The council should also present an annual report that is submitted to the Government. We anticipate that the Chancery of the Royal Orders of Knighthood will maintain a good level of service both to the council and in the external communication of the chancery.

Nominations

The Committee's assessment is that a modern system of honours should welcome nominations from all parts of our society to increase the possibility of finding achievements worth honouring. It should therefore be possible for everyone to nominate someone who has performed a meritorious achievement worthy to be honoured with the nation's finest awards

The national system of orders and the Government's awards

A more active and well-adapted use of honours presupposes that several different forms of honours can be used. It is appropriate to be able to link back to the honours used previously since they have a recognised and appreciated value. The Committee proposes a resumption of bestowal of awards to Swedish citizens in the national system of honours; both Swedish and foreign citizens will be able to receive awards.

The awards in the various orders are distributed in relation to various categories, as indicated in the statutes of the respective order. The Royal Order of the Seraphim is used for members of the Swedish Royal Family and especially for heads of state and persons of comparable status. The Royal Order of the Sword, the Royal

Order of the Polar Star and the Royal Order of Vasa are conferred for achievements for Sweden or for Swedish interests. The Royal Order of the Polar Star is conferred with an emphasis on achievements linked to public activities while the Royal Order of Vasa is conferred especially for achievements in private activities. The Royal Order of the Sword is conferred on military personnel for achievements in the military area. The Royal Order of the Sword has a military cross that is the award in the central system for bravery in combat. The Medal for Noble Deeds (För berömliga gärningar) is intended to honour personal courage in a civilian context. The Medal of the Royal Order of the Polar Star with a special emblem on the ribbon can also be used to honour personal courage and presence of mind shown in operations by, for example, police, prison and probation service or customs officers in their important task to maintain law and order.

Overall, the scope of the orders is such that all forms of meritorious achievements that someone has performed can be considered for awards in one of the orders. The orders in the national system of honours are among themselves of equal rank. Both the Royal Order of the Sword and the Royal Order of Vasa have been retained since the reform in the 1970s even though they have been dormant. However, the statutes that regulate parts of the orders need to be revised, a task which will be performed by the Royal Orders of Knighthood and approved by the government.

The Government's awards distributed today are:

the Medal Illis quorum meruere labores and

the Medal for Distinguished Service (För medborgerlig förtjänst) which both are used to honour achievements for cultural, scientific, scholarly or other useful purposes.

The Medal for Noble Deeds (För berömliga gärningar) is used to honour not only the noble deed of lifesaving but also courage and presence of mind.

The Medal for Careful Reindeer Husbandry (För omsorgsfull renvård) is used to honour achievements in reindeer husbandry.

The Title of Professor can be awarded for achievements, outside the academic world, that are of great importance for popular education or some other community purpose.

The Committee does not propose any direct changes regarding the Government's awards. The Committee notes that the awards

have been distributed to an ever-decreasing extent in the past 20 years. We expect close cooperation between the Government Offices and the Royal Orders of Knighthood, which will be essential to matters pertaining to the awarding of honours.

To eliminate the risk that the new system appears to be politically coloured, we suggest in our report a restriction on how elected political representatives and political employees can be honoured in the new system.

The government should after a few years evaluate how well the central system of honours has functioned.

For reasons of protocol there will be a continued need to confer orders and medals at state visits and to retiring foreign ambassadors (incl. certain diplomatic personnel) and consuls. Since the preparation of this kind of recommendation does not involve an appraisal of an achievement, there is no need for the proposed council to state an opinion on protocol matters.

The public flag days

To celebrate the democratic aspect of the right to elections in the European Union, the Committee proposes that the day of elections to the European Parliament is introduced as a new flag day. We also emphasize the democratic aspect on the National day as a flag day. We also propose that the three flag days for the Royal name days and the flag day for the birthday of the spouse of the Monarch are to be removed at the accession of the next Monarch. The remaining flag days will thereby be emphasized. We have considered to remove other flag days but refrain from making such suggestion since the current days nowadays are commonly known although the actual use of the Swedish flag at the public flag days varies, largely due to the season.

The public funding of the Royal Household

The Committee welcomes the greater openness in the annual accounts of the Royal Household, according to the commitment by the Office of the Marshall of the Realm. Under the new reporting model, the annual accounts will contain a statement of how the Head of State has allocated the public funding to members of the Royal Family

who have performed official duties that are incumbent on the Head of State or related to the office of Head of State. The annual accounts will also contain an exemplification of what kinds of expenditure are included in these amounts.

Our texts describe the historical background and the development of the public funding of the Royal Household. The Committee has obtained a study in the form of a legal history compilation and analysis of matters including the development of the appropriation carried out by Associate Professor Martin Sunnqvist LL.D., Lund University. The study is a free-standing annex to our report.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om vissa statliga utmärkelser

Regeringen föreskriver följande.

1 § Rikets främsta utmärkelser för förtjänstfulla insatser är:

1. ordensutmärkelser inom Kungl. Serafimer-, Svärds-, Nordstjärne- och Vasaordnarna, och
2. regeringens utmärkelser.

2 § Nominering till utmärkelse enligt 1 § 1 ges in till Kungl. Maj:ts Orden. Om det finns särskilda skäl ges en sådan nominering i stället in till regeringen.

Nominering till utmärkelse enligt 1 § 2 ges in till regeringen.

3 § För beredning av nomineringar finns ett självständigt råd vid Kungl. Maj:ts Orden. Rådet lämnar förslag om utmärkelser till regeringen.

Ledamöter i rådet utses av Kungl. Maj:ts Orden på förord av regeringen.

4 § Beslut om ordensutmärkelse meddelas av Kungl. Maj:ts Orden. För annan än medlem av det svenska kungahuset meddelas beslut på förord av regeringen, eller vad avser andra utmärkelser än för förtjänstfulla insatser, av Regeringskansliet.

Beslut om utmärkelse enligt 1 § 2 meddelas av regeringen.

5 § Stadgar för Kungl. Serafimer-, Svärds-, Nordstjärne- och Vasaordnarna fastställs av Kungl. Maj:ts Orden sedan de godkänts av regeringen.

6 § En ordensutmärkelse som beslutats efter förord ska bekostas av staten.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Genom denna förordning upphävs
 - a) ordenskungörelsen (1974:768),
 - b) Utrikesdepartementets föreskrifter (UF 1995:11) om tillämpningen av ordenskungörelsen (1974:768) m.m.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1974:225) om utmärkelsen ”För nit och redlighet i rikets tjänst”

Regeringen föreskriver att 5 § förordningen (1974:225) om utmärkelsen ”För nit och redlighet i rikets tjänst” ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Uret *skall* vara ett *herr-* eller *damarmbandsur* av guld.

Konstglaset *skall* vara av kristall och unikt för utmärkelsen. Ur och konstglas *skall* vara försedda med en bild av lilla riksvapnet i enlighet med de anvisningar som Statsheraldikern meddelar. Medaljen, vars diameter är 27,5 millimeter, *skall* präglas i guld. Medaljens framsida *skall* utformas på det sätt som Kungl. Maj:ts Orden anvisar. På alla formerna av utmärkelsen *skall* inskriptionen ”För nit och redlighet i rikets tjänst” finnas.

Uret *ska* vara ett *stort* eller *litet armbandsur* av guld.

Konstglaset *ska* vara av kristall och unikt för utmärkelsen. Ur och konstglas *ska* vara försedda med en bild av lilla riksvapnet i enlighet med de anvisningar som Statsheraldikern meddelar. Medaljen, vars diameter är 27,5 millimeter, *ska* präglas i guld. Medaljens framsida *ska* utformas på det sätt som Kungl. Maj:ts Orden anvisar. På alla formerna av utmärkelsen *ska* inskriptionen ”För nit och redlighet i rikets tjänst” finnas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:270) om allmänna flaggdagar

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1982:270) om allmänna flaggdagar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Allmänna flaggdagar är

- nyårsdagen,
- den 28 januari; *Konungens* namnsdag,
- den 12 mars; *Kronprinsessans* namnsdag,
- påskdagen,
- den 29 maj; veterandagen,
- den 30 april; *Konungens* födelsedag
- den 1 maj,
- pingstdagen,
- den 6 juni; Sveriges nationaldag och svenska flaggans dag
- midsommardagen,
- den 14 juli; *Kronprinsessans* födelsedag,
- den 8 augusti; *Drottningens* namnsdag,
- dag för val i hela riket till riksdagen,
- den 24 oktober; FN-dagen,
- den 6 november; *Gustav Adolfsdagen*,
- den 10 december; *Nobel-dagen*,

Föreslagen lydelse

1 §

Allmänna flaggdagar är

- nyårsdagen,
- den 28 januari; *Kung Carl XVI Gustafs* namnsdag,
- den 12 mars; *Kronprinsessan Victorias* namnsdag,
- påskdagen,
- den 30 april; *Kung Carl XVI Gustafs* födelsedag,
- den första maj,
- pingstdagen,
- *den 29 maj; veterandagen*,
- den 6 juni; Sveriges nationaldag och svenska flaggans dag,
- *dag för Sveriges val till Europaparlamentet*,
- midsommardagen,
- den 14 juli; *Kronprinsessan Victorias* födelsedag,
- den 8 augusti; *Drottning Silvias* namnsdag,
- dag för val i hela riket till riksdagen,
- den 24 oktober; FN-dagen,
- den 6 november; *Gustav Adolfsdagen*,
- den 10 december; *Nobel-dagen*,

– den 23 december;
Drottningens födelsedag,
– juldagen.

– den 23 december;
Drottning Silvias födelsedag,
– juldagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Utredningsuppdrag och tillvägagångssätt

2.1 Kommitténs uppdrag

2.1.1 Belöningsystemet

Enligt kommittédirektiven ska kommitténs översyn av det offentliga belöningsystemet ha inriktningen att Sverige ska få ett modernt och sammanhängande system för belöning av såväl svenska som utländska medborgare för bl.a. viktiga samhällsinsatser. Vi har haft till uppgift att kartlägga formerna för tilldelande av regeringens och förvaltningsmyndigheternas olika offentliga belöningar och att ta ställning till om de bör ändras. Vi har även haft till uppgift att undersöka och redovisa vilka ändringar av ordenskungörelsen som behövs för att återuppta tilldelandet av utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden och för att utmärkelser inom dessa ordnar och inom Nordstjärneorden ska kunna tilldelas svenska medborgare. I uppdraget har även ingått att ta ställning till om en ny regeringsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser bör införas. Slutligen har det i uppdraget ingått att undersöka möjligheterna för medborgare att nominera individer för offentlig belöning och ta ställning till om dessa möjligheter bör utvidgas.

2.1.2 De allmänna flaggdagarna

Kommitténs uppdrag är att göra en översyn av de allmänna flaggdagarna. Dessa framgår i förordningen (1982:270) om allmänna flaggdagar. Kommittédirektiven anger att översynen ska ha inriktningen att den ska leda till ett minskat antal kungliga flaggdagar vid nästa tronskifte. Kommittén ska även ta ställning till om en eller flera nya

allmänna flaggdagar bör införas för att uppmärksamma och högtidlighålla händelser och liknande som är av större betydelse för riket som helhet. Kommittédirektiven uttrycker att de allmänna flaggdagarna ska ha bred förankring och stå sig över tid.

2.1.3 Anslaget till Kungliga Hovstaten

Kommitténs uppdrag enligt kommittédirektiven är att, i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att det kungliga husets officiella åtaganden främst utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar och, med utgångspunkt i detta, utarbeta principer för anslaget utformning.

2.2 Kommitténs arbete och betänkandets disposition

Kommitténs arbete har bedrivits på sedvanligt sätt genom regelbundna sammanträden med kommitténs ledamöter. Det första kommittésammanträdet hölls i januari 2020 och därefter har arton sammanträden hållits. Ett av sammanträdena har varit längre och i internatform och två sammanträden har kombinerats med studiebesök. Av kommitténs nitton sammanträden har elva, med anledning av covid 19-pandemin, hållits digitalt och eller via telefon. Eftersom det digitala formatet innebär vissa begränsningar vad avser diskussionsmöjligheter har det även hållits kompletterande digitala möten med ordförande, sekretariat och ledamöter från respektive parti.

Inför kommittésammanträdena har synpunkter inhämtats från sakkunniga och experter. Med anledning av covid 19-pandemin har endast två möten hållits med samtliga sakkunniga och experter tillsammans. Sekretariatet har däremot haft kontinuerlig kontakt med sakkunniga och experter under hela arbetets gång. I syfte att kartlägga främst regeringens och förvaltningsmyndigheters utmärkelser har vi samlat in information från vissa organ genom en enkät som vi redogör för i avsnitt 2.2.1.

Slutligen har sekretariatet haft kontakt med bl.a. Stiftelsen Sveriges nationaldag, Svenska kyrkan, med myndigheter och andra statliga utredningar, exempelvis kommittén Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati (Ku 2018:02).

Betänkandet är uppdelat i tre avsnitt, ett för varje deluppdrag. Utredningens förslag till ny förordning och ändring i förordningar framgår kapitel 1. Kapitel 13 utgör ikraftträdande, kapitel 14 konsekvensanalys och kapitel 15 författningskommentar. I bilaga återfinns kommittédirektiv och reservationer. I en självständig bilaga återfinns en rätts-historisk rapport.

2.2.1 Belöningssystemet

Avsnitt 1, kapitel 3–6 behandlar belöningssystemet. I syfte att kartlägga främst regeringens och förvaltningsmyndigheters utmärkelser har vi riktat en enkät till totalt 339 mottagare i form av förvaltningsmyndigheter under regering och riksdag, domstolar, akademier, allmänna pensionsfonder samt statliga affärsverk. Enkäten utvidgades till att omfatta även kungliga akademier eftersom de har utmärkelser liknande de som universitet och högskolor förfogar över. I uppdraget att kartlägga formerna har vi inkluderat både information om vilka utmärkelserna är, för vilka insatser de kan delas ut och hur beredning av beslut går till.

Enkäten omfattade frågor om hur nomineringar tas in och hur beslut bereds, vilka olika sorters utmärkelser som används, i vilken utsträckning de används och när de upprättades. I enkäten ombads även respondenterna yttra sig om utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst samt om behovet av en ny regeringsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser.

Totalt inkom 284 svar. Svarsfrekvensen låg på totalt 84 procent med inkomna svar från 208 av 239 förvaltningsmyndigheter, 59 av 73 domstolar och 17 av 27 akademier, allmänna pensionsfonder och statliga affärsverk. Alla svar har sammanställts i ett dokument vilket har behandlats av kommittén. Sekretariatet har också varit i kontakt med ett antal av de förvaltningsmyndigheter som svarat på enkäten för att följa upp deras svar. De inkomna svar eller övergripande resonemang utifrån svaren som vi ansett bör framgå i betänkandet redovisas i kapitel 5 och 6.

Vi har även tagit fram statistik över hur många av regeringens utmärkelser som delats ut totalt samt en uppdelning mellan kvinnor och män under perioden 1975–2020. På samma sätt har vi tagit fram

statistik för samma period vad gäller Nordstjärneorden och de medaljer som delats ut av konungen.

Eftersom pandemin omöjliggjort resor till andra länder för att inhämta information om deras belöningssystem har sekretariatet sänt frågor och fått svar från ett antal europeiska länder om deras olika belöningssystem.

I syfte att ta in underlag om varför en stat väljer att belöna och en extern syn på frågan vilka värden som kan ligga till grund för ett modernt belöningssystem har Institutet för framtidsstudier haft till uppdrag att skriva en rapport som har diskuterats av kommittén.

Underlag om ordensväsendets rättshistoriska bakgrund i bred bemärkelse har även tagits in av jur. dr. docent Martin Sunnqvist, Lunds universitet.

2.2.2 De allmänna flaggdagarna

Avsnitt 2, kapitel 7–9 behandlar de allmänna flaggdagarna. Kommittén har utifrån kommittédirektiven behandlat den historiska bakgrunden och tidigare förarbeten i syfte att diskutera möjliga ändringar i förhållande till nu gällande flaggdagar.

2.2.3 Anslaget till Kungliga Hovstaten

Avsnitt 3, kapitel 10–12 behandlar anslaget. Kommittén har utfört sitt arbete i ljuset av uppdraget i kommittédirektiven att bidra till att det kungliga husets officiella åtagande utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar. Vi har tagit i beaktande Kung Carl XVI Gustaf beslut som förtydligade vilka personer som kan förväntas tas i anspråk för uppdrag som åligger statschefen eller anknyter till statschefsämbetet. Kostnader för det kungliga husets officiella åtaganden belastar främst Kungliga Hovstaten. De bedömningar vi gör och våra bakomliggande resonemang anknyter därför till den delen av anslaget. Kungliga Slottsstaten och de Kungliga Hovstaterna i stort har behandlats för att ge en bakgrundsbild och förståelse för anslaget historiska utveckling, nutida utformning och framför allt dess redovisning.

Vi har inhämtat en rättshistorisk sammanställning och analys av anslagets utveckling utförd av jur. dr. docent Martin Sunnqvist, Lunds universitet. Studien utgör en självständig bilaga till betänkandet.

AVSNITT I

Belöningsystemet

3 Inledning

3.1 Uppdraget, upplägg och terminologi

Kommitténs uppdrag avseende belöningsystemet redovisas i kapitel 5 till 6. För en historisk överblick hänvisas till kapitel 4. I kapitel 5 redogörs för kartläggningen av formerna för tilldelande av regeringens och förvaltningsmyndigheternas m.fl. olika belöningar. Kapitel 6 redogör för kommitténs uppfattning avseende hur utformningen av ett modernt belöningsystem bör ske. Kapitel 6 svarar även på direktivens frågeställningar avseende de ändringar av ordenskungörelsen som skulle behövas för att återuppta tilldelandet av utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden och för att utmärkelser inom dessa ordnar och inom Nordstjärneorden ska kunna tilldelas svenska medborgare. Där redogörs även för uppdraget att ta ställning till om en ny belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser bör instiftas samt de författningsförslag som kommittén bedömer är motiverade.

3.1.1 Terminologi

Kommittén har i sitt arbete kategoriserat ett antal belöningar i syfte att bättre åskådliggöra olika sätt att belöna olika insatser eller gärningar. Nedan redogörs för några återkommande termer i betänkandet.

Termerna förtjänst och förtjänstfull insats används ofta i belönings-sammanhang, exempelvis i de stadgar som reglerar ett belönings-system, för att uttrycka vad som motiverar en belöning. Vi anser att båda dessa termer har en plats i ett modernt belönings-system. Förtjänst och förtjänstfull insats används i vissa sammanhang synonymt. Vi utgår emellertid i betänkandet från den kategorisering som anges nedan som innebär en viktig distinktion mellan de två.

Förtjänstfulla insatser

Utmärkande för en förtjänstfull insats är att den går utöver det som kan förväntas av en person i en viss roll eller i ett visst sammanhang. En förtjänstfull insats kan t.ex. vara när en person, ibland med fara för sitt liv, gör en betydande insats för en annan medmänniska eller samhället. En förtjänstfull insats har, till skillnad från förtjänst, sin utgångspunkt i en bedömning och värderingen av själva insatsen eller gärningen.

Termen förtjänstfull insats förekommer ofta tillsammans med förstärkningsord som ”synnerligen” eller ”särskilt”, i exempelvis en stadga eller i den motivering som publiceras tillsammans med informationen om att en insats belönats. Någon enhetlig begreppsbyggnad kring graderingen eller klassificeringen av förtjänstfulla insatser finns dock inte. Kommitténs utgångspunkt kring begreppet förtjänstfull insats i ett modernt belöningsystem framgår i avsnitt 6.3.1.

Förtjänst

Förtjänst används i regeringsformen rörande statliga anställningar och utnämning av ordinarie domare. För beslut om sådana anställningar eller utnämningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Termen innebär enligt regeringsformens språkbruk den vana som erhållits genom tidigare tjänstgöring inklusive erfarenhet och anställningstid (Eka 2018, s. 555). Regeln kan sägas komplettera 1 kap. 9 § regeringsformen som stadgar att allas likhet inför lagen ska beaktas samt att saklighet och opartiskhet ska iakttas i den offentliga verksamheten (prop. 1973:90 s. 406).

Termen förtjänst används ofta i belöningsssammanhang för en insats som kan vara att ha tjänat samhället under ett antal år. Utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst (NOR) är en sådan. Även vid olika internationella insatser tilldelas utmärkelser som en uppskattning för själva deltagandet i insatsen. En belöning för förtjänst rör sig främst om en belöning som premierar t.ex. anställningstid eller uppdragstid utan att närmare bedöma insatsen som sådan.

Belöning eller utmärkelse

Belöning eller utmärkelse är i detta betänkande synonymt för det erkännande som ges för en punktinsats, en livsgärning som inneburit insatser över det förväntade eller en arbetsinsats under viss tid. Betänkandets förslag omfattar enbart personer och inte grupper eller juridiska personer.

En belöning eller utmärkelse kan bestå av exempelvis en medalj som bärs på klädedräkt eller en medalj som placeras någon annanstans än på klädedräkten. Det kan också t.ex. vara en jetong, en plakett, ett diplom, ett konstverk, ett ur, ett stipendium eller en titel.

Övrig terminologi

I betänkandet avser termen regeringens utmärkelser de utmärkelser för förtjänstfulla insatser som regeringen delar ut, vilka framgår i avsnitt 4.6. Kungl. Serafimer-, Svärds-, Nordstjärne-, och Vasaordnarna, som redogörs för i avsnitt 4.5, utgör sammantaget det statliga ordensväsendet. Termen det centrala belöningssystemet innebär i betänkandet det statliga ordensväsendet och regeringens utmärkelser som en enhet. Termen det offentliga belöningssystemet används i betänkandet för att beskriva de belöningssystem som framgår i kartläggningen i kapitel 5.

3.2 Varför en modern stat väljer att belöna

Frågan om varför en stat belönar kan diskuteras oberoende av vilka instrument som finns att tillgå för att belöna och oavsett statsskick.

Genom att en stat belönar uttrycker den sina värderingar på ett offentligt och symboliskt sätt. Det skulle därför kunna hävdas att en stat inte borde använda sig av belöningssystem för att undvika att utsätta sig för risken att framstå som icke-neutral gentemot olika former av samhällsinsatser samt för att minska risken för kritik att fel insatser eller personer belönas. Schweiz är ett exempel på ett land som inte har ett statligt ordensväsende och som inte heller deltar i det internationella protokollära utbytet av ordnar mellan stater.

En stat kan belöna för belöandets skull, oavsett om det leder till några positiva konsekvenser eller inte. Om det däremot kan förväntas

att positiva effekter kommer kunna uppnås så har belöningssystemet en tryggare grund att utgå ifrån (Andersson 2021 s. 12).

Kommittén noterar att ett mycket stort antal länder har väl fungerande och väl förankrade belöningssystem som innebär att staten uttrycker sin erkänsla för insatser som gjorts för samhället. Finland, Norge, Estland, Österrike, Frankrike och Storbritannien är några exempel på länder som har belöningssystem som belönar medborgare som utför insatser. Storbritannien har ett belöningssystem som delvis är styrt av politiska prioriteringar vad avser vilka områden som ska prioriteras under en premiärministers tid vid makten. Andra länder fortsätter att tillämpa belöningssystem utifrån exempelvis tjänstegrad eller insatser inom specifika områden. Exempelvis har de allra flesta länders försvarsmakter belöningssystem. Även internationella organisationer som FN, EU, Nato och Internationella Röda Korset har belöningssystem för att premiera insatser för dem som tjänstgjort vid dessa organisationer.

Det är synnerligen svårt att vid utformningen av ett belöningssystem utgå ifrån att det råder konsensus bland befolkningen om vilka insatser som bör belönas. Ett belöningssystem kan dock utformas så att det kan sägas ge uttryck för vad Rawls (2005) benämner som en överlappande konsensus. Det skulle för ett belöningssystem innebära att det går att enas om de grundläggande villkoren för systemet trots att oenighet kan råda om hur det tillämpas i särskilda fall. Ett modernt svenskt belöningssystem bör utgå från de värderingar som framgår i de svenska grundlagarna. Därigenom ökar det systemets existensberättigande och legitimitet. Det torde även kunna öka incitamenten för medborgare att engagera sig i, och öka intresset för, våra grundläggande demokratiska värderingar vad gäller exempelvis hur makt utövas och respekt för alla människors lika värde. Kommittén bedömer att ett belöningssystem kan fylla en funktion som ett instrument för att kommunicera de värderingar som framgår av våra grundlagar. Det gäller även om systemet belönar insatser som endast indirekt har en anknytning till dessa. Av den anledningen bör ett modernt svenskt belöningssystem fokusera på insatser som utförs för samhällets bästa utan att begränsas av särskilda områden eller en persons ställning i samhället.

Ett belöningsystem, hur noggrant det än är utformat kan svårigen uppnå rättvisa i hur utmärkelser fördelas, däremot kan det bidra till att synliggöra insatser som en stor del av befolkningen bedömer är värda att belöna.

4 Historisk överblick

Kapitlet består av en historisk överblick av det statliga ordensväsendet och de utmärkelser som regeringen i dag delar ut. Ordensväsendets uppkomst och bakomliggande idéer (4.1), det svenska ordensväsendet från 1748 (4.2), utveckling efter 1809 års regeringsform (4.3), ordensreformen till modern tid (4.4), de fyra ordnarna i nutid (4.5) och medaljer och utmärkelsen Professors namn (4.6).

I den fortsatta texten använder vi termen stadga för de olika riddarordnarnas styrande dokument, trots att de benämndes statuter under en begränsad tid. Ordet stadga användes i singular och stadgor i plural; begrepp som på 1700-talet var en vanlig beteckning för föreskrifter.

4.1 Ordensväsendets uppkomst och bakomliggande idéer

4.1.1 Från andliga riddarordnar till brödraskap

De äldsta kända riddarordnarna var andliga riddarordnar som uppkom i samband med korstågen. De grundades kring 1100-talet och bestod av riddare som såg korstågen och erövringen av det heliga landet som en helig plikt. En av de tidigaste ordnarna, Johanniterorden ursprungliga syfte var att ta hand om och erbjuda sjukvård åt kristna pilgrimer och ansvarade för sjukhus i Jerusalem. Den utvecklades senare även till att ansvara för väpnad eskort åt pilgrimerna. Orden blev år 1113 av påven bekräftad som en självständig och självstyrande organisation. Orden existerar än idag. En annan liknande orden är Tempelherreorden som inrättades år 1119 i syfte att skydda pilgrimer på väg till Jerusalem från överfall och plundring. Den upplöstes dock år 1312 av påven. Heliga Gravens orden som bildades på medeltiden är ännu ett exempel på en liknande orden. I Riga grundades 1202 Svärdsriddarorden med syfte att skydda kristendomens utbred-

ning i Baltikum. Den orden uppgick i Tyska orden fram till 1562 när den upplöstes. Svärdsriddarorden var troligen förebild för den senare svenska Svärdsorden. De andliga riddarordnarna kom även att bli en förebild för den svenska Serafimerorden vars riddare ursprungligen hade till uppgift att stödja bl.a. sjuk- och fattigvård.

Till skillnad från de andliga riddarordnarna innebar de riddarordnar som inrättades under 1300- och 1400-talet ett mer begränsat antal riddare och att monarken var ordensherre till vilken trohetslöfte avgavs, till skillnad från tidigare då kyrkan var auktoriteten. Riddarkedjor som ett tecken på medlemskap var vanligt förekommande och riddarna samlades i särskilda kyrkor eller kapell där deras vapensköldar i förekommande fall hade en given plats. En annan stor skillnad från de andliga riddarordnarna var förstås att den hedersbetygelse som de nya riddarordnarna i flera fall vilade på var av en mer sekulär natur än tidigare. En riddarorden var dock fortfarande ett slutet sällskap som en person blev upptagen i.

Under sent 1600-tal uppkom förtjänstordnarna som belöningar för militära eller civila förtjänster. De skilde sig från äldre ordnar genom att de hade flera grader eller klasser. Det innebar att den tidigare karaktären av slutet sällskap tonades ner men bestod. Ett större antal personer kunde nu belönas.

4.1.2 Orden som en belöning av insatser för samhället

En övergång från uppfattningen att en orden utgjorde ett sällskap knutet till monarken till att det utgjorde ett system för belöning av förtjänster skedde successivt från slutet av 1700-talet. När den franska hederslegionen instiftades 1802 var det ett tydligt tecken på denna förändring. Till skillnad från tidigare ordnar var den inte avsedd att påminna om medeltida brödraskap utan snarare med Romarrikets legioner utifrån hur orden var graderad. Även den danska Danebrogsorden, som inrättades år 1671, införde år 1808 grader utifrån fransk inspiration. Allteftersom behovet av att belöna i bredare kretsar ökade avlägsnades begränsningar av hur många som kunde tilldelas vissa ordensgrader. I Sverige skedde detta år 1844 för alla ordnar utom Serafimerorden. Den danska Elefantorden och den brittiska Strumpebandsorden är exempel på ordnar som än i dag endast har en klass och som delas ut i mycket begränsat antal.

4.2 Det svenska ordensväsendet från 1748

Kungl. Serafimer-, Svärds- och Nordstjärneordnarna instiftades genom en förordning den 23 februari 1748 som bl.a. innebar att riddare och kommandörer av de olika ordnarna utnämndes i samråd med riksrådet. Bakgrunden till instiftandet var dels ett behov att belöna förtjänstfulla insatser utöver det som redan fanns till handa: adelstitlar, tilldelning av namn, heder och värdighet av olika ämbeten. Det fanns emellertid redan från 1720-talet planer på ett ordensväsende med tre ordnar med serafihuvuden, svärd respektive nordstjärnan som framträdande symboler. Frågan lyftes i riksdagen år 1738 utan att nå framgång. En av anledningarna till att ordensväsendet blev verklighet ett decennium senare var att tronföljaren Adolf Fredrik var riddare av en rysk orden. Det var endast genom att bära en egen svensk orden han kunde undvika att bära den ryska orden. Motsvarande gällde även för svenska medborgare. Det fanns en önskan att belöna svenskar med svenska utmärkelser för att inte ge intryck av att vara i beroendeställning till andra länder genom deras utmärkelsetecken.

När riksdagen samlades 1751 prövades bl.a. ordensförordningen från 1748, enligt de rutiner som gällde de bestämmelser som riksrådet vidtagit. Inom adeln diskuterades om ordensväsendet borde frikopplas från riksrådet. Syftet med detta förefaller bl.a. ha varit att tilldelning borde ske utifrån förtjänstfulla insatser personer utfört och mindre utifrån vilken tid de innehåft ett ämbete. Bondeståndet gav stöd till adelns förslag och till följd av detta utfärdades en ny förordning om de tre riddarordnarna. Samma år, 1751, avled Fredrik I och Adolf Fredrik tillträde.

Förordning antogs av Kungl. Maj:t i ordenskapitlet, dvs. efter det att riksdagen avgett sitt samtycke till att ärendena skulle förflyttas från rådet till ordenskapitlet. Riksrådet hade därmed förlorat sin funktion när det gällde utnämningar. I stället tog ordenskapitlet dess plats med konungen som ensam beslutsfattare i förlämningsfrågor. Beslutanderätten fördes därmed över från att vara ett regeringsärende till att handhas av konungen i mer personlig skepnad. Dock utan att ordensväsende kunde betraktas som en privat angelägenhet för konungen (För distinktionerna, se Sunnqvist 2021 kapitel 3).

Det fanns inga regler i förordningarna om hur ordnarna kunde ändras, utöver att de inte kunde upphävas eller avskaffas. 1720 års regeringsform innehöll av naturliga skäl inga regler om beslutande-

rätten angående ordensväsendet, någon sådan infördes dock inte heller genom 1772 års regeringsform. Värt att notera är att det vid denna tid inte går att dra en självklar gräns mellan konungens beslutsmakt i rådet, konungens personliga beslutsmakt och konungens beslutsmakt i anslutning till andra institutioner (Sunnqvist och Wenander 2018 s. 560–563). Det förefaller som att ordnarna vid denna tid uppfattades som något som inte hörde till den lagstiftningsmakt som riksdagen var en del av.

4.2.1 Serafimerorden, Svärdsorden och Nordstjärneorden

Förordningen från 1748 bestod av dels en ingress, dels en stadga för de olika ordnarna. Där angavs att konungen var ordnarnas herre och mästare men att ingen konung skulle ha makt att avskaffa ordnarna. Där angavs även att prinsar av det svenska kungahuset skulle födas som riddare av Serafimer-, Svärds- och Nordstjärneordnarna. Det fanns begränsningar i antal svenska och utländska män som kunde dubbas till riddare. Dessa begränsningar fanns kvar fram till 1844 och bestod även därefter för Serafimerorden.

Serafimerorden tilldelades enligt 1748 års ordensförordning konungar och furstar samt svenska män som av det allmänna gjort sig förtjänta att blivit värdiga rikets högsta ämbeten. För att bli riddare av Serafimerorden behövde man vara av minst antingen generallöjtnants rang och kommendör av Svärdsorden eller kommendör av Nordstjärneorden.

Ett antal av kommendörerna av en orden hade rätt till viss pension, detta levde kvar fram till den stadga som antogs 1974. Serafimeriddarna hade sedan ordens tillblivelse 1748 som särskild uppgift att få fram medel till stöd för landets sjuk- och fattighus. Deras kanske mest kända verk är Serafimerlasarettet, som öppnades 1752. Gustav III utfärdade 1787 en instruktion för Serafimerordensgillet som fick till uppgift att ha överinseende över barnhus, hospital och lasarett i hela riket. Gillets uppgifter i detta hänseende upphörde dock i maj 1876 och Serafimerlasarettet frikopplades från Serafimerorden 1888. Begränsningen av antalet utländska män som kunde förlänas Serafimerorden togs bort 1811, även ordensavgift för dessa togs då bort.

Svärdsorden kunde vid dess tillkomst förlänas krigsbefäl för militära insatser och långvarig tjänstgöring. Vårdigheten riddare med stora korset av Svärdsorden instiftades 1788.

Vid dess tillblivelse kunde Nordstjärneorden förlänas civila, till skillnad från Svärdsorden som enbart förlänades militär personal. Det framgick i ingressen till 1748 års stadga för Nordstjärneorden att

them, som i andra förättningar, eller ock med Borgerliga dygder, Snille och för Riket nyttige inrättningar gjordt sig af en Nådig ihogkomst förtiente.

4.2.2 Vasaorden

På sin kröningsdag i maj 1772 instiftade Gustav III Vasaorden. Frågan om instiftandet drogs inför riksdagen utan erinran. Gustav III ansåg att det saknades en utmärkelse för dem som gjort sig förtjänta inom åkerbruk, bergverk, de sköna konsterna, näringsliv och handel, varför Vasaorden instiftades. Vasaorden var det första exemplet på en svensk egalitär orden, den kunde delas ut oavsett mottagarens börd, rang eller tjänsteställning. Namnet Vasaorden kopplades både till Vasaätten och till vasa, vilken påminde om en sädeskärve, som symbol för åkerbruket. Redan från början kunde präster förlänas Vasaorden. Vasaorden hade historiskt även en särställning så till vida att medlemmar av det kungliga huset inte tilldelades ett ordenstecken från födseln.

4.3 Utveckling efter 1809 års regeringsform

Ordensväsendet ändrades inte genom 1809 års regeringsform. Det sköttes även fortsättningsvis av konungen i ordenskapitlet och inte i statsrådet. Regeringsformen innehöll inga bestämmelser som avsåg riddarordnarna eller konungens beslut i ordenskapitlet. Det enda stadgandet i regeringsformen vilket indirekt bekräftar att konungen hade rätt att dela ut ordensutmärkelser var 39 §, där det stadgades att en regent under konungens utrikesresa inte fick förläna adelskap eller dela ut riddarvärdighet (ordensutmärkelser).

Adelns ensamrätt till de högre ämbetena upphävdes genom 1809 års regeringsform, och därmed kunde även ofrälse komma i fråga för sådana ämbeten och värdighet av serafimerriddare. Den förste ofrälse

serafimerriddaren var justitierådet, statsrådet och presidenten i Kommerskollegium Gabriel Poppius år 1843. Dessutom hade ärkebiskopen Lindblom blivit ledamot år 1818, dock utan att statuterna hade ändrats, och ärkebiskopen Wallin blev ledamot år 1837 när det andliga ståndet inom serafimerorden fick en fastare form

När riddarordnarnas bestämmelser ändrades under 1800-talets första del var det i form av Kungl. Maj:ts nådiga förordning, beslutad i ordenskapitlet. Detta uttryckssätt ändrades till Kungl. Maj:ts nådiga förordnande 1860 för att 1902 övergå till att ha rubriken ”Stadgar”. Denna förändring i uttryckssätt kan ha tillkommit för att tydliggöra att konungen inte använde sig av sin lagstiftande makt i administrativa och ekonomiska frågor enligt 89 § i 1809 års regeringsform när han beslutade om förändring av ordnarnas styrande dokument.

Utgående expeditioner skulle enligt 38 § i 1809 års regeringsform, med undantag för kommandomål, för att bli gällande vara försedda med konungens underskrift och kontrasignation av föredragande. Detta avsåg emellertid endast regeringsärenden, vilket bl.a. framgår av att de föredragande var departementscheferna. Även lagar som stiftades gemensamt mellan konung och riksdag utfärdades på detta sätt. Samtliga ordensförordningar och ändringar av dessa har från och med år 1748 kontrasignerats av ordenssekreteraren vilket visar att dessa – i likhet med föreskrifter från hovet – har ansetts falla utanför det förfarande som gäller för lagstiftning och för beslut i regeringsärenden. En ytterligare anledning till att ordensväsendet inte hörde till de svenska regeringsärendena kan, under unionstiden 1814–1905, eller åtminstone fram till dess att S:t Olavsorden inrättades 1847, vara att det ansågs utgöra en unionsangelägenhet (Nordenvall 1998 s. 595, 598, 599, 601, 604, 605).

Ett intressant undantag är dock instiftandet av Svärdsstecknet och Svärdsmedaljen vilket skedde genom ett cirkulär från 1850 och som kontrasignerades av statsrådet för lantförsvarsdepartementet i stället för av ordenssekreteraren. Därmed torde detta ha behandlats som ett regeringsärende rörande Försvarmakten.

En ledamot kritiserade vid 1840–1841 års riksdag att Svärds- och Nordstjärneorden delades ut för generöst. Det framgick i ordnarnas stadga att den person som tilldelades en orden skulle sända ordenskapitlet en lista över de förtjänster personen i fråga utfört för Sverige. Motionären önskade att konungen skulle påminnas om dessa föreskrifter i syfte att upprätthålla systemet. Utskottet ansåg däremot

att utdelandet av riddarvärdighet inte hörde till regeringsärenden enligt grundlagen. Ordensförläningar var därför inte underkastade riksdagens konstitutionella kontroll. Motionen lämnades alltså utan avseende.

1902 utfärdade Oscar II i ordenskapitlet nya bestämmelser för de fyra ordnarna, som kallades stadgar. Den tidigare ordningen med en förordning och fyra stadgor upphörde därmed. 1902 ändrades stadgarna till att uttrycka att Nordstjärneorden delades ut för

medborgerliga och ämbetsmannaförtjänster, vetenskaper, vittra, lärda och nyttiga arbeten.

1908 infördes i stadgarna att drottningen skulle bära Serafimerorden. Det skulle dock dröja till 1952 års stadga innan någon annan kvinna kunde tilldelas en svensk orden. År 1902 avlägsnades bestämmelsen från 1748 om att konungen inte har makt att upphäva eller avskaffa ordnarna.

1955 infördes nya ordensprinciper och så kallade normalplaner för meritvärdering. Bakgrunden till förändringen är sannolikt införandet av statens allmänna avlöningsreglemente i juli 1947 med standardiserade lönegrader och löneklasser. Det nya systemet innebar att Nordstjärneorden skulle utdelas till ämbets- och tjänstemän och inte enbart till ämbetsmän. Vasaorden skulle utdelas för förtjänster av annan natur än anställning vid statlig, kommunal eller annan verksamhet som på den tiden innebar en automatisk belöning. De s.k. normalplaner som statsrådsberedningen tog fram innebar ordensförläningar till svenska medborgare utifrån den befattning och det antal tjänsteår personen i fråga hade. Det framgick även att Nordstjärneorden undantagsvis kunde användas som Vasaorden

för meriter av annan art än de som följer med utövandet av befattningen (Ordensprinciperna 1955).

I detta sammanhang kan det noteras att även Svärdsorden följde ett strikt hierarkiskt system för vem som kunde tilldelas vad.

Genom denna utveckling av Nordstjärneorden till att bli en orden som utdelades automatiskt till vissa, i kombination med avsaknad av ett bejakande av att lyfta förtjänstfulla insatser, växte kritiken mot ordensväsendet.

4.4 Ordensreformen till modern tid

Från 1968 upphörde beredning i departementen av förslag till tjänsteorden inom Nordstjärneorden och Svärdsorden, med undantag för vissa högre befattningshavare. Förslagen lämnades i stället direkt till Kungl. Maj:ts Orden (se även avsnitt 4.5.1). Även förslag till Vasaorden lämnades dit. Tidigare hade ärendena beretts inom Regeringskansliet av ett av de konsultativa statsråden, systemet byggde på att någon saklig omprövning av de förslag som tagits fram i departementen utifrån nomineringar av verkschefer m.fl. inte skulle ske inom Kungl. Maj:ts Orden (bet. 1969:14 s. 4).

Under denna tid väcktes även motioner om ordensväsendets avskaffande, vilket även skett under flera andra tillfällen sedan 1869. Riksdagens allmänna beredningsutskott konstaterade att utdelandet av ordensutmärkelser var ett av konungens personliga prerogativ och att ordensangelägenheterna handhades av Kungl. Maj:ts Orden. Utskottet noterade att ordensförläningar främst utgjorde belöning för utövande av statlig tjänst och att utmärkelser inom Svärdsorden och inom Nordstjärneorden var knutna till tjänstemeriter, lönegrader och kvalifikationstider.

Utskottet gjorde följande uttalande som godkändes av riksdagen.

Ordensväsendet har sitt ursprung i äldre tiders samhällssystem, och principerna för utdelning av ordnar som belöning för en samhällsinsats kan svårigen förenas med nutida demokratiska betraktelsesätt. Utskottet ser därför med tillfredsställelse att åtgärder företagits för att avveckla ordnar som en statlig belöning för offentlig tjänst (bet. 1969:14 s. 6 rskr 1969:118).

Utskottet ansåg det lämpligt att Grundlagberedningen fick i uppdrag att pröva statschefens befogenheter beträffande ordensväsendet. Detta uppdrag godkändes av riksdagen. Grundlagberedningen tog i sitt betänkande om en ny regeringsform och en ny riksdagsordning upp frågan om konungens uppgifter i förhållande till ordensväsendet. Där angavs att konungens hantering av Serafimerorden, Svärdsorden, Nordstjärneorden och Vasaorden har betraktats som en konsekvens av hans ställning som statschef (SOU 1972:15 s. 139).

Som en följd av riksdagens uttalande år 1969 skulle statsmyndigheternas befattning med ordensutmärkelser till svenska medborgare upphöra. Utmärkelsen för nit och redlighet i rikets tjänst skulle i stället

användas i större utsträckning för alla statsanställda efter viss tjänstgöringstid (se vidare kapitel 6).

Grundlagberedningen uttalade att om statsmyndigheterna upphör att befatta sig med ordensfrågor, måste vissa praktiska konsekvenser uppkomma för statschefen. Det bör

betraktas som uteslutet att statschefen [...] kommer befatta sig med utdelning av ordnar såsom belöning för insatser i offentlig tjänst. Med hänsyn till sambandet mellan olika ordnar för skilda former av samhällsinsatser måste en annan konsekvens vara att statschefen inte heller befattar sig med utdelning av ordnar som belöning för insatser i det svenska samhället utanför den offentliga tjänsten. I den mån ordensutdelande skall fortsätta därefter – t.ex. beträffande utländska medborgare – förutsätter beredningen att principerna för statschefens handlande utformas under det samråd mellan statschefen och regeringen varom har talats i det föregående (SOU 1972:15 s. 140).

Därmed upphörde regeringens befattning med ordensväsendet och ordensärendena hanterades under den närmaste tiden genom att verkschefer och andra förslagsställare skickade förslag direkt till Kungl. Maj:ts Orden.

4.4.1 Promemorian Ordnar och medaljer

Till följd av riksdagsuttalandena hade Statsrådsberedningen och Finansdepartementet överläggningar med personalorganisationerna vilket resulterade i att alla statsanställda skulle omfattas av utmärkelsen för nit och redlighet i rikets tjänst samt att utdelandet av ordnar skulle upphöra. En promemoria med titeln Ordnar och medaljer (Ds Fi 1972:5), sammanställdes i nära anslutning till det utkast som legat till grund för överläggningarna.

I promemorian gjordes bedömningen att det även fortsättningsvis fanns anledning att behålla möjligheten att förläna ordnar till utländska medborgare. Däremot gav promemorian uttryck för kritik mot ordensväsendet, det ansågs vara otidsenligt och orättvist att förläna svenska medborgare utifrån olika kategorier av offentligt anställda.

I promemorian redogörs det för tre alternativa reformer: att staten helt upphör med tjänsteutmärkelser, att ordensväsendet reformeras i ”demokratisk riktning” eller att utmärkelsen för nit och redlighet i rikets tjänst omfattar alla statligt anställda. Det första alternativet var

uteslutet eftersom flera arbetsgivare redan belönade för lång och trogen tjänst. Det andra alternativet uteslöts bl.a. eftersom en reform till ett system som bygger på individuell prövning i fråga om alla statsanställda av praktiska skäl ansågs ogenomförbart. Det som återstod var att inte längre dela ut ordnar utan låta För nit och redlighet i rikets tjänst bli en enhetlig tjänstebelöning.

Promemorian behandlade även ordnarnas rättsställning. En utgångspunkt var att ordensärenden inte var regeringsärenden, eftersom de inte hanterades i statsrådet. En annan utgångspunkt var att ordnarna var konstruerade som ordenssällskap och att konungen i stadgarna tilldelats en beslutsfunktion. Det gav en personlig anknytning till statsöverhuvudet, vilket var ägnat att ge ordensväsendet en viss officiell prägel. Ordnarna betraktades som ”självständiga, icke-statliga rättssubjekt”. Slutsatsen blev därmed att ordnarna som sådana inte kunde avskaffas på annat sätt än genom att ”förbjuda vissa former av slutna sällskap ett utdelande av privata utmärkelsetecken”. Denna tanke utreddes dock inte vidare.

Argumenten för att ordnarna var en statlig angelägenhet var att de genom 1748 och 1751 års förordningar hade fått en offentlig-rättslig reglering som accepterades genom 1809 års regeringsform. Ordnarna användes som tjänstebelöningar och statliga myndigheter medverkade i handläggningen av ordensärenden genom att nominera. Dessutom framfördes argumentet att ordensutdelandet utomlands uppfattades som ett utflöde av den svenska statens verksamhet. Slutligen antogs att Kungl. Maj:ts Orden ansetts fri från beskattning enligt samma regler som gällde staten, något som i och för sig också gällde

andra icke statliga rättssubjekt vars verksamhet ansetts utgöra led i en av staten bedriven verksamhet (Ds Fi 1972:5 s. 12).

Andra omständigheter talade för att ordensutdelandet borde betraktas som en kunglig personlig angelägenhet. Ett argument var att enbart ordenskapitlet kunde ändra ordensstadgarna och att Kungl. Maj:t i statsrådet inte disponerade över dem. Ordensförläningar beslutades av konungen och ordenskapitlet kunde själv besluta om ordensärendenas handläggning. Slutligen angavs att ordnarna inte hade betraktats som statliga organ vid tillämpningen av sådan lagstiftning som gäller för statliga myndigheter (Ds Fi 1972:5 s. 12).

Promemorian drog inte någon bestämd slutsats beträffande om ordensväsendet var en statlig myndighet eller inte. Slutsatsen blev att ”frågan om ordensväsendets karaktär av statlig angelägenhet lämnas därhän” eftersom utredningens förslag var oberoende av hur ordnarna skulle kategoriseras.

Promemorian återger en del av det yttrande som Kungl. Maj:ts Orden dessförinnan hade avgivit. Yttrandet innehöll kritik mot promemorians tanke att Kungl. Maj:ts Orden skulle omhänderta ordensväsendet utan medverkan av statliga myndigheter, det bedömdes som en inskränkning av statschefens befogenheter. Däremot ansåg kanslersämbetet att det inte fanns något hinder mot att avskaffa tjänsteordenssystemet och i stället belöna personer som gjort samhällsinsatser av betydande värde (Ds Fi 1972:5 s. 4–5).

I den senare remissbehandlingen yttrade kanslersämbetet att eftersom ordensväsendet tillkommit genom ett riksdagsbeslut borde det krävas ett nytt riksdagsbeslut för att förändra rättsläget. Kanslersämbetet uttryckte även att ordenskapitlet är ett statsorgan som fullgör en statlig uppgift och att det skulle te sig säreget om Kungl. Maj:ts Orden förvandlades till ett privaträttsligt organ med uppgift att förläna utlänningar ordnar. Detta eftersom det inte råder någon tvekan om att den uppgiften har en statlig betydelse (Utredning Kungl. Maj:ts Orden 1972).

Samtidigt som remissyttrandet färdigställde en utredning, efter konungens önskan, ett preliminärt förslag till utformning av ett reformerat ordenssystem. Bl.a. noterades att utmärkelser borde avse antingen en speciell gärning av stor nytta för nationen, samhället eller mänskligheten eller ett alldeles ovanligt mått av duglighet och initiativkraft i fullgörandet av långvarig verksamhet av krävande art. Ett annat exempel nämndes, såsom långvarig betydelsefull politisk gärning, handhavande av ansvarsfullt uppdrag inom internationell organisation, extraordinära vetenskapliga, konstnärliga, litterära, sociala och humanitära insatser och osedvanliga förtjänster inom näringslivet och arbetsmarknadens organisationer (Utredning Kungl. Maj:ts Orden 1972). Utredningen omnämndes endast kort i regeringens efterföljande proposition. Vissa remissinstanser uttryckte att ordensväsendet inte var förenligt med den gällande samhällssynen medan andra remissinstanser efterlyste en närmare redogörelse för hur ett demokratiserat eller reformerat ordensväsendet skulle kunna fungera (prop. 1973:91 s. 17–22).

4.4.2 Propositionen angående ändrat system för statsanställda och ordenskungörelsen

I proposition (1973:91) angående ändrat belöningsystem för statsanställda m.m. föreslogs att medaljen För nit och redlighet i rikets tjänst skulle bli en enhetlig tjänstebelöning och ersätta tjänsteordnarna. Redan propositionens namn indikerar att det var just ordnarnas karaktär av tjänsteordnar som utgjorde bevekelsegrunden för förslaget. Det framgår i propositionen att ordnarnas syfte från början var att främja insatser på högre poster inom statsförvaltningen men att utvecklingen särskilt från mitten av 1800-talet hade förstärkt inriktningen att belöna de offentligt anställda.

Vidare framgick att medaljerna Illis quorum och För medborgerlig förtjänst skulle kunna användas för belöning av samhällsinsatser men att ordnarna inte förväntades fungera på det sättet. Slutsatsen var att förlänandet av ordnar helt borde upphöra (prop. 1973:91 s. 26–27).

Det framgår i propositionen att någon ändring av regeringsformen inte krävdes för att utdelande av ordensutmärkelser skulle upphöra. Oenigheten om ett riksdagsbeslut krävdes utgjorde dock

ett skäl att underställa riksdagen frågan, även om detta inte är nödvändigt” (prop. 1973:91 s. 29). Detta skulle göras i samband med att riksdagen behandlade frågan om statschefens ställning. Ordenskanslersämbetet hade anfört att Kungl. Maj:ts Orden var en offentligrättslig stiftelse och att en ändring i ordensväsendets offentligrättsliga ställning krävde riksdagens medverkan. Departementschefen tog inte ställning till den saken men menade att riksdagen sedan tidigare ansett sig kunna uttala sig med bindande verkan för Kungl. Maj:ts Orden. Detta skulle innebära att Kungl. Maj:ts Orden inte borde dela ut utmärkelser ”i den mån staten inte längre lämnar sin medverkan (prop. 1973:91 s. 30).

När det gäller de praktiska formerna för förändringen framgår det i propositionen att ordensstadgan kunde ändras så att en av ordnarna kvarstod och reserverades för utlänningar. Det framgår även att regeringen borde fastställa stadga för den kvarstående orden ”för att klart markera den officiella karaktären”. Det ansågs att handläggningen borde ske på så sätt att den politiska ledningens inflytande över avgörandena säkerställs (prop. 1973:91 s. 30). Det framgår inget bestämt uttalande om vilken juridisk form eller rättsställning ordnarna hade. Däremot angavs det att Kungl. Maj:ts Orden efter en övergångstid torde ”enligt allmänna rättsregler kunna besluta om upplösning av en sådan orden” där utmärkelser inte längre delas ut. Det precisera-

des dock inte vad detta var för allmänna rättsregler. Det nya systemets ikraftträdande skulle inte ske under Gustaf VI Adolfs regeringstid.

Gustaf VI Adolf signerade propositionen med ett av statsrådets kontrasignation vilket var det sätt på vilket beslut fattades vid den tiden. Formellt sett hade då konungen medgivit regeringens och riksdagens inflytande på ordensfrågorna, omfattningen av ordensförläningarna och deras mottagandekretets. Det bör dock tilläggas att konungen aldrig vägrat att signera en proposition.

Utskottet anslöt sig till bedömningen att Kungl. Maj:ts Orden borde upphöra att utdela utmärkelser till svenska medborgare men ansåg inte att det ankom på utskottet att ”uttala sig om formerna för Kungl. Maj:ts Ordens fortsatta verksamhet” (bet. 1973:27). Riksdagen beslutade enligt utskottsmajoritetens förslag. (rskr. 1973:266) De moderata ledamöterna reserverade sig och ansåg bl.a. att ordensutmärkelser borde kunna förlänas till

svenskar som i sin gärning – i allmän eller enskild tjänst – gjort särskilt förtjänstfulla insatser (bet. 1973:27 s. 5).

Som en följd av riksdagens beslut utfärdades den 6 december 1974 en ordenskungörelse (1974:768). Den trädde i kraft den 1 januari 1975 och saknar, i likhet med många föreskrifter som regeringen meddelar, förarbeten eller motivuttalanden som ger stöd för hur den ska tolkas. Ordenskungörelsen utfärdades uttryckligen med stöd av riksdagens beslut (ingress SFS 1974:768). Enligt punkt 2 i övergångsbestämmelsen angavs att vid ikraftträdandet

upphör utdelandet av utmärkelse inom Kungl. Maj:ts Orden till svenska medborgare.

Den 17 december 1974 fastställdes nya stadgar för Serafimer- och Nordstjärneorden. Svärds- och Vasaordnarna nämndes endast indirekt i övergångsbestämmelserna med en hänvisning till de bärande bestämmelser från 1952 års stadga som låg kvar. Ingenstans angavs det uttryckligen att Svärds- och Vasaordnarna var vilande, vilket de uppenbarligen i praktiken var.

Ordenskungörelsen innebar att chefen för Utrikesdepartementet fick rätt att meddela verkställighetsföreskrifter. De föreskrifter som meddelades med stöd av bemyndigandet i ordenskungörelsen, Utrikesdepartementets föreskrifter om tillämpning av ordenskungörel-

sen (1974:768) m.m. (UF 1995:11), handlar bl.a. om hur förslag kan sändas in och om överlämnande och återlämnande av ordenstecken.

4.5 De fyra ordnarna och deras organisation

De fyra ordnarnas struktur framgår dels i en stadga från 1995 (Serafimerorden och Nordstjärneorden), dels i en stadga från 1952 (Svärdsorden och Vasaorden). I både stadgan från 1952 och 1995 framgår att ordenskapitlet kan återkalla en ordensförläning. Stadgan ger också uttryckligen möjlighet för ordenskapitlet att ge råd om hur ordenstecken och medaljer bör bäras på klädedräkt.

4.5.1 Kungl. Maj:ts Orden

Kunglig Majestäts Orden, eller Kungl. Maj:ts Orden består av ordenskapitlet och Kungl. Maj:ts Ordens kansli. Ordenskapitlet är det styrande organ som under konungens ordförandeskap sammanträder en gång per år, eller vid behov oftare än så i s.k. extra ordenskapitel. I ordenskapitlet deltar konungen som ordnarnas stormästare, ordenskanslern, vice ordenskanslern och ytterligare fyra av stormästaren utsedda ledamöter. I extra ordenskapitel deltar förutom stormästaren, ordenskanslern och vice ordenskanslern. Stormästaren tar enligt ordnarnas stadga beslut om bl.a. ordensförläningar.

Kungl. Maj:ts Orden finansierar sin verksamhet genom egna medel samt genom att staten betalar ersättning för kostnader för ordnar vid varje ordensförläning till Kungl. Maj:ts Orden.

Kungl. Maj:ts Orden utgör i dag ett stöd till Utrikesdepartementet när det gäller de ordensutmärkelser som delas ut till utländska personer. Kungl. Maj:ts Ordens kansli har även hand om administration av ordensväsendet inklusive ordenskapitlets arkiv. Slutligen administrerar Kungl. Maj:ts Ordens kansli en hemsida där det finns information om hur en person kan nominera till Nordstjärneorden samt till konungens medaljer.

4.5.2 Serafimerorden

Serafimerorden delas sedan 1995 ut till medlemmar av det svenska kungahuset samt till utländska statschefer, exempelvis vid statsbesök. Den består enligt den senast gällande stadgan från 1995 av en grad.

4.5.3 Svärdsorden

Svärdsorden består enligt den senaste stadgan från 1952 av en grad att enbart tillämpa för insatser under krig (riddare med Svärdsordens stora kors), och därutöver i likhet med de övriga ordnarna fem grader att utdelas i krig eller fred (kommendör med stora korset, kommendör första klass, kommendör, riddare första klass och riddare). Ordensbandet är gult med blå kantränder. Till orden hör också ett Svärdstecken och en svärdsmedalj i guld respektive i silver. Slutligen hör till orden Militärkorset i tre klasser som tilldelas all militär personal för visad tapperhet under insatser i krig och fred. Enligt stadgan tilldelades Svärdsorden svensk och utländsk militär personal för förtjänstfulla insatser inom försvarsområdet

4.5.4 Nordstjärneorden

Nordstjärneorden består enligt senast gällande stadga från 1995 av fem grader (kommendör med stora korset, kommendör första klass, kommendör, riddare första klass och riddare) och Nordstjärne-medaljen i guld respektive silver. Det förutses att Nordstjärneorden kompletteras med ett Nordstjärnetecken och ytterligare en valör av medaljen för att ha samma uppsättning som Vasaorden. Ordensbandet har förekommit i svart eller blått med gula kantränder.

Ordenskungörelsen anger i dag att Nordstjärneorden tilldelas den som har gjort personliga insatser för Sverige eller för svenskt intresse. Innan 1974 angavs i stadgan att Nordstjärneorden delas ut för medborgerliga förtjänster, för ämbets- eller tjänstemannagärning, för vetenskaper, vittra, lärda och nyttiga arbeten samt för nya och gagneliga inrättningar. Med nya och gagneliga inrättningar avses olika former av innovationer för samhällets bästa.

En myndighet under regeringen ska enligt ordenskungörelsen ge in förslag om utmärkelse för en utländska medborgare till det departe-

ment dit myndigheten hör. I Utrikesdepartementets föreskrifter om tillämpning av ordenskungörelsen (1974:768) m.m. upplyses det om att enskilda svenska medborgare, institutioner och företag kan sända in förslag direkt till ordenskansliet inom Kungl. Maj:ts Orden. Dessa förslag översänds senare till Regeringskansliet.

4.5.5 Vasaorden

Vasaorden består enligt den senast gällande stadgan från 1952 av fem grader (kommendör med stora korset, kommendör första klass, kommendör, riddare första klass och riddare). Till orden hör också ett Vasatecken, en medalj av två valörer, en i guld och en i silver. Ordensbandet är grönt. Vasaorden har enligt stadgan från 1952 delats ut för insatser inom jordbruk, bergshantering, konst och handel, industri, hantverk och undervisning, för nyttiga skrifter i dessa ämnen samt för väl förrättade allmänna värv.

4.6 Medaljer och utmärkelsen Professors namn

Adolf Fredrik tillsammans med Lovisa Ulrika, Gustav III och Gustav IV Adolf instiftade ett flertal medaljer under sin levnadstid. När de nedan nämnda medaljerna instiftades var det i de flesta fall i en storlek vilket senare utvecklades till flera. Vissa medaljer var kopp-lade till någon form av pensionsrättighet och i förekommande fall in-validersättning.

*Illis quorum meruere labores och För medborgerlig förtjänst,
samt Sui memores alios fecere merendo och För berömliga gärningar*

Gustav III godkände medaljen *Illis quorum meruere labores*, nedan *Illis quorum*, år 1785 men det finns inga uppgifter som indikerar att den delades ut förrän 1787. Medaljens namn, för dem vars gärningar gör dem förtjänta av det, är ett citat ur Propertius (57 f.kr.). Efter Gustav III:s död skedde inga förläningar, Gustav IV Adolf tog dock medaljen i bruk 1798 och den användes relativt flitigt under 1800-talet. Till skillnad från ordnarna delades medaljen ut till kvinnor

redan från 1802. Medaljen användes för skiftande insatser och till personer från stora delar av samhället.

Sui memores alios fecere merendo (för berömliga gärningar) instiftades 1805 av Gustaf IV Adolf avsedd för att hedra insatser för allmännyttig verksamhet. Den övergick sedan till att bli en belöning för räddande av människoliv.

1832 beslutade Karl XIV Johan att medaljerna skulle användas i svensk språkräkt i framtiden men att varianterna på latin skulle behållas för särskilda fall. Detta innebar att en viss förväxling skedde mellan medaljerna under ett antal år. På 1860-talet återfick Illis quorum sin ställning som utmärkelse för svenska medborgare för medborgerliga förtjänster. Illis quorums motsvarighet i svensk språkräkt, För medborgerlig förtjänst, blev därför 1832 en utmärkelse för långvariga och gedigna lokalt betonade insatser i det kommunala och av praktisk natur. Illis quorum delades i bred omfattning ut för bl.a. kulturella förtjänster (Löfström 1933 s. 22). Även medaljen För berömliga gärningar som är den svenska varianten av Sui memores alios fecere merendo instiftades 1832 för att tilldelas svenskar medan varianten på latin tilldelas utländska personer.

Medaljen för tapperhet i fält, medaljen för tapperhet till sjöss.

Medaljerna instiftades 1789 i silver i åttonde storleken avsedda som belöning för tapperhet i samband med krig, främst avsedda för underbefäl och manskap. Guldvalören tillkom senare och var riktad till officerare. I fredstid har medaljerna mellan 1814 och 1915 delats ut till svenska officerare och soldater vid 43 tillfällen, samtliga har haft statens tillstånd att tjänstgöra i annan nations fälttåg. Medaljerna bedömdes redan i 1951 års krigsdekorationskommittés betänkande vara obsoleta utifrån hur deras stadga sedan 1809 är formulerad.

För örlogsflottan instiftades ett distinktionstecken för tapperhet till sjöss 1789 i två klasser, det kunde delas ut till innehavare av ämbetet storamiral vilket så småningom upphörde.

För mod och rådhets till sjöss i farofylld tid

Medaljen instiftades av Gustav V och delades ut för att belöna civila sjömäns insatser under andra världskriget.

Til heder för den qvinna, som fint och snält kan spinna

Medaljen instiftades 1751 och delades ut till skickliga spinnerskor bland allmogen under ett antal år. Medaljer återupplivades tillfälligt under Karl XIV Johans tid (Areen 1938 s. 60–61) samt 1945 när Kungliga Hemslöjdsföreningens Riksförbund delade ut den efter att erhållit kungligt tillstånd. Den delas fortfarande ut på detta sätt (Hemslöjdens verksamhetsberättelse 2018 s. 20).

För dygdig flit och slögd är äran bästa winning

Medaljen instiftades 1753 för yrkesskicklighet och delades särskilt ut till fabrikanter och arbetare vid Kanton vid Drottningholm. Den delades bara ut under Adolf Fredriks regeringstid. Även denna medalj återupplivades 1945 med kungligt tillstånd att delas ut av Kungliga Hemslöjdsföreningens Riksförbund. Den delas fortfarande ut på så sätt.

Mullbärs träns plantering

Medaljen instiftades 1755 och delades ut under en period när det i Sverige var aktuellt med försök att producera siden och därmed föda silkesmaskar med mullbärsblad. Medaljen delades endast ut under Adolf Fredriks regeringstid.

Försigtig landtmans stenbygge

Ständerna begärde 1762 att en belöningsmedalj skulle tas fram och delas ut till personer som utfört nyodlingar och i stället för trähus uppfört byggnader av sten. Medaljen infördes 1765 och delades endast ut under Adolf Fredriks regeringstid.

Länder fridsamt intagne

Medaljen instiftades 1756 och har samma bakgrund som Försigtig landtmans stenbyggnad. Medaljens inskription syftar på gjorda förbättringar i jordbruket och betydliga nyodlingar. Medaljen delades ut under Adolf Fredriks regeringstid och sedan under Gustav IV Adolf,

Karl XIII, Karl XIV Johan och Oscar I men inte under Karl XV och därefter.

Inuvat indulgeri labori – Det är hugnesamt att ägna sig åt arbete

Medaljen tillkom som minnesmedalj 1772 med anledning av Vasaordens instiftande men delades sedan ut som belöningsmedalj, senast år 1821 till två skånska bönder för framstående lantbruksinsatser.

För nyttiga uppfinningar och Quod inventas vitam excoluere per artes

Karl XIV Johan instiftade medaljen 1832 men den har inte delats ut mer än en gång 1865.

För omsorgsfull renvård

Oscar II instiftade medaljen 1897 avsedd för den samiska befolkningen på initiativ av länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten som ett offentligt erkännande av värdet för det allmänna av en omsorgsfull renvård. Medaljen hade från början en inskription på svenska och samiska, Puorre pátsoi suittemest. Senare infördes möjligheten att använda den nordsamiska eller den sydsamiska varianten: Buorre reinuhimmes respektive Väjkele reijnomännih.

Utmärkelsen Professors namn

Belöningar med titlar var vanliga under 1700- och 1800-talet. Från 1909 när den officiella rangen för ämbetsmän avskaffades, med några undantag, förlorade titlarna i betydelse och användes därmed i allt mindre utsträckning (Sunnqvist 2021 8.5.1). Utmärkelsen Professors namn lever dock kvar sedan 1700-talet.

För en sammanställning av de utmärkelser som utdelats sedan 1970-talet, se avsnitt 5.2.

5 Kartläggning av vissa offentliga belöningar

5.1 Introduktion

Kapitlet redogör för riksdagens, regeringens och konungens belöningar men också för en del av de belöningar som finns hos myndigheter under riksdag och regering. Därutöver finns en redogörelse för olika belöningar som finns hos vissa kungliga akademier som utan att vara statliga organ har belöningar som har en offentlig anknytning.

Kommittén har haft till uppgift att kartlägga formerna för tilldelande av regeringens och förvaltningsmyndigheternas olika offentliga belöningar och att ta ställning till om de bör ändras. Kapitlet redogör för resultatet av den kartläggning som utförts, kapitel 2 innehåller en redogörelse för hur kartläggningen utfördes. De ställningstaganden som tagits till följd av de inkomna svaren redogörs för i kapitel 6.

De inkomna svaren visar att totalt 39 av de svarande förvaltningsmyndigheterna under riksdag och regering har egna belöningssystem. Tillsammans utgör dessa totalt 95 olika belöningar; det finns emellertid även flera belöningar hos vissa av myndigheterna som de valt att inte redogöra för. Till exempel Säkerhetspolisen har angett att de har ett belöningssystem, men inte hur många belöningsstyper eller vad de delas ut för. Av de svarande akademierna, är det endast tio som hade belöningssystem. Dessa akademier har dock redogjort för totalt 120 olika belöningar. Flera akademier och några myndigheter delar ut stipendier, vi inkluderar inte dessa i redogörelsen nedan. Inga av de svarande domstolarna har egna belöningar.

Som redogjorts för i kapitel 3 delar vi i betänkandet in belöningar i förtjänst och förtjänstfulla insatser. I följande avsnitt har vi även grupperat belöningarna utefter vad de belönar. Avsnittet innehåller också exempel på olika belöningar. Kartläggningen omfattar alla for-

mer av utmärkelser, inte enbart medaljer. Det kan i sammanhanget noteras att förvaltningsmyndigheternas medaljer för förtjänst är en del av kategorin statens övriga medaljer som omnämns i promemorian Regeringens belöningsmedaljer och regeringens utmärkelse Professors namn.

I de enkätsvar som inkommit till kommittén framgår att den allra största delen av myndigheter som har ett belöningsystem främst belönar de som är anställda vid myndigheten. Kartläggningen visar dock även att det förekommer att myndigheterna belönar personer som inte har någon anknytning till myndigheten. Det har emellertid inte framkommit några exempel på om, eller i sådana fall hur, myndigheterna i dessa situationer får in förslag från enskilda personer utanför den egna verksamheten. Något formellt hinder för någon att tillskriva en myndighet med förslag på en belöning föreligger dock inte.

5.2 Regeringens utmärkelser

Den historiska bakgrunden till regeringens utmärkelser framgår av avsnitt 4.6.

I promemorian Regeringens belöningsmedaljer och regeringens utmärkelse Professors namn framgår det hur nominering till, och beredning av de utmärkelser regeringen delar ut går till. Frågor om att dela ut regeringens utmärkelser tas oftast upp som initiativärenden av de olika statsråden. Förslag kan också komma från myndigheter eller andra. Sedan 1975 har regeringen delat ut ett antal olika utmärkelser:

- *Illis quorum meruere labores* Åt dem vars gärningar gör dem förtjänta av det, nedan *Illis quorum*, är en medalj som används för att belöna insatser för kulturella, vetenskapliga och andra allmännyttiga ändamål. Det ska vara personliga insatser på riksplanet. Vad någon gör på grund av en offentlig anställning eller ett offentligt uppdrag belönas i regel inte med *Illis quorum*. För insatser som har anknytning till en anställning eller ett uppdrag bör denna medalj, enligt nämnd promemoria, bara komma i fråga om insatserna är synnerligen förtjänstfulla och överträffar vad som kan förväntas inom ramen för en mycket väl skött anställning eller ett mycket väl utfört uppdrag.

Medaljen finns i fyra storlekar: guld av artonde, tolfte, åttonde och femte storleken. Längre delades Illis quorum inte ut till andra än svenska medborgare. I linje med den internationalisering som präglat samhällsutvecklingen under senare år kan medaljen numera komma i fråga också för utländska medborgare som gör personliga insatser av synnerlig betydelse för Sverige, för svenska intressen eller för Sveriges förbindelser med andra länder. Ett riktmärke bör enligt tidigare nämnd promemoria vara att insatserna ska nå upp till den nivå som krävs för en medalj av tolfte storleken. Det antal personer som får Illis quorum under ett år är i genomsnitt, efter 1975 års reform, cirka sju.

- Medaljen För medborgerlig förtjänst har samma syfte om Illis quorum. Medaljen för medborgerlig förtjänst kan användas för förtjänstfulla insatser för samhället i stort exempelvis för insatser med anknytning till vård av människor, djur och natur eller kris-hantering. Den finns i guld i fyra storlekar och i silver i en storlek.
- Medaljen För omsorgsfull renvård kan tilldelas företrädare för renvården. Den finns i guld respektive i silver, i en storlek.
- Medaljen För berömliga gärningar kan tilldelas personer som rådigt och modigt räddat en människa i livsfara. Medaljen har sedan dess instiftande 1832 tilldelats i guld i två storlekar och i silver i en storlek.
- Professors namn är inte kopplad till någon bärbar utmärkelse såsom en medalj. Det är i stället en hedersbetygelse, dvs. en utmärkelse som har till syfte att belöna insatser utanför den akademiska världen som har stor folkbildande eller på annat sätt allmännyttig betydelse.

Därutöver anser kommittén att medaljen Sui memores alios fecere merendo bör framhållas. Medaljen är med sin latinska inskription avsedd att utgöra en medalj för berömliga gärningar som kan tilldelas utlänningar. Den har inte delats ut sedan 1975. Något formellt hinder för att återuppta tilldelningen av medaljen föreligger dock inte.

5.3 Utmärkelsen För nit och redlighet

Utmärkelsen är en belöning för förtjänst som delas ut till statligt anställda.

Historik

Utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst (NOR) har funnits i Sverige i mer än 200 år. Den instiftades 1803 av Gustaf IV Adolf, som efter förslag från generaltullarrendesocieteten, förespråkade att en ny medalj skulle instiftas för att belöna statsanställda. (Arvidsson 1998 s. 5) Medaljen tillkom i en tid då det fanns ett väletablerat ordensväsende och utdelning av medaljer var vanligt förekommande i Sverige. Vid tillkomsten av NOR kunde endast statsanställda inom en viss (lägre) lönegrad tilldelas belöningen; statsanställda med högre lönegrader belönades i stället med ordensutmärkelser (Ds Fi s. 7).

Den första NOR-medaljen delades ut 1830, det vill säga nästan 30 år efter dess instiftande (Arvidsson 1998 s. 2). 1968 gjordes en första förändring av valet av belöning vid tilldelning av NOR. Fram till dess hade den enda belöningsformen varit en medalj, men genom förändringen blev det möjligt att välja ett armbandsur som alternativ. Det skulle mellan 1968–1973 visa sig att armbandsuret blev ett mycket populärt alternativt.

Utmärkelsen NOR förändrades genom kungörelsen (1974:225) om utmärkelsen ”För nit och redlighet i rikets tjänst” som trädde i kraft den 1 januari 1974 (från 1979 förordning [1974:225] om utmärkelsen ”För nit och redlighet i rikets tjänst”). Lönegradsbegränsningen togs då bort och alla statsanställda har fortsättningsvis kunnat ta emot utmärkelsen. Samtidigt togs även möjligheten att tilldelas en orden bort.

Tilldelande

Det grundläggande kravet för att tilldelas NOR är att en person har arbetat inom staten i minst 30 år. För att anses ha arbetat inom staten är huvudregeln att anställningen varit på en statlig myndighet, inklusive affärsverk, hos riksdagen eller på en av riksdagens myndigheter. Anställning på statliga bolag eller stiftelser efter det att de

slutade vara statliga affärsverk räknas inte (Arbetsgivarverket 2018 s. 11).

I de fall den anställda ska pensioneras, eller om det föreligger annan särskild anledning, kan NOR även tilldelas efter 25 års anställningstid. Gränsen på 25 år är ett undantag och en absolut gräns för att tilldelas NOR; en statsanställd som går i pension strax innan 25 års tjänstgöringstid uppfyller således inte kraven för att tilldelas en utmärkelse (Arbetsgivarverket 2018 s. 18).

Sedan 1974 har det gjorts ytterligare ändringar i förordningen. Bland annat har statsanställda sedan 1998 möjligheten att även välja mellan två sorters konstskulpturer och två sorters kristallskålar utöver armbandsur och medalj. Myndigheter som ska dela ut NOR har dessutom möjligheten att i samråd med Arbetsgivarverket dela ut ett för myndigheten unikt föremål som belöning. Denna möjlighet har emellertid beviljats restriktivt av Arbetsgivarverket.

Under 2019 delades totalt 3 684 föremål ut till NOR-berättigade i Sverige. Totalt 1 900 personer valde uret, 1 205 personer valde medaljen och 579 personer valde något av konstglasen. Den totala kostnaden för detta uppgick till knappt 23 miljoner kronor.

Det framgår i Ds Fi 1972:5 att endast 2 procent av de belönade år 1969 valde medaljen. Detta kan jämföras med i dag när 33 procent gör det valet.

5.4 Belöningsystem vid vissa förvaltningsmyndigheter

5.4.1 Utmärkelser för förtjänst

Medaljer för förtjänst som belöning till anställda går att hitta hos ett antal förvaltningsmyndigheter.

Utmärkelser för anställda som befunnit sig i internationella insatser under en viss tid finns hos Polismyndigheten, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Kriminalvården och Kustbevakningen. Samtliga belöningar är i form av en medalj och delas ut efter att den utsände varit stationerad under ett på förhand bestämt antal dagar.

Försvarets materielverk har en förtjänstmedalj i brons som till sitt syfte liknar NOR eftersom den uppmärksammar anställning efter viss tid, närmare bestämt femton år. Mellan 2013 och maj 2020 har totalt 328 bronsmedaljer delats ut. Även Försäkringskassan har en

belöningsform som liknar NOR och som används i stor omfattning. Den används för de anställda som inte kan tillgodoräkna sig anställningstid som ligger innan förstatligandet av Försäkringskassan. De anställda kan välja mellan ett armbandsur och ett konstglas.

Försvarsmakten har ett antal olika utmärkelser för förtjänst. Försvarsmaktens medalj för sårade i strid är en medalj för Försvarsmaktens personal som skadats direkt eller indirekt till följd av strids handlingar vid internationell insats. Medaljen instiftades av Försvarsmakten i enlighet med regeringsbeslut den 10 juni 2010 20FÖ2010/1074/MFI om genomförande av veteranpolitiken. Medalj i guld tilldelas endast postumt. Försvarsmakten har en medalj för internationella insatser som tilldelas Försvarsmaktens personal efter genomförda insatser utom riket. Utmärkelser har även instiftats för att ge erkänsla till olika personalgruppers tjänstgöring: Reservofficersmedaljen (vid anställningens avslutande), Hemvärnets tjänstgöringsmedalj (tidigast efter 10 års tjänstetid som hemvärnssoldat), Grundutbildningsmedaljen (till totalförsvarspliktig efter godkänd militär grundutbildning) och Medaljen för rikets försvar (till anställda gruppbefäl, soldater och sjömän).

Utrikesdepartementet har även en förtjänstmedalj för förtjänster inom utrikesförvaltningen, den instiftades på den tid då Utrikesdepartementet var en egen myndighet. Medaljen är i förgyllt silver och bärs i blågult band. Medaljen kan delas ut till svenska eller utländska medborgare efter viss tjänstgöring om minst fem eller femton år, villkoren regleras närmare i Utrikesdepartementets föreskrift Utrikesförvaltningens förtjänstmedalj (UF 1994:15).

5.4.2 Utmärkelser för förtjänstfulla insatser

Ett flertal myndigheter har medaljer för förtjänstfulla insatser för att belöna både anställda inom myndigheten och personer som gjort en insats inom myndighetens ansvarsområde.

Försvarsmakten delar ut en förtjänstmedalj (instiftad 2008). Medaljen med ett tillägg i form av ett svärd som banddekoration tilldelas för insatser i strid eller krigsliknande situationer för stort personligt mod med fara för eget liv, mycket förtjänstfull ledning av förband under svåra förhållanden, mycket förtjänstfull insats under svåra förhållanden eller vid dödsfall i tjänsten. Medalj utan banddekoration

kan tilldelas vid övriga situationer och för förtjänstfulla insatser för myndigheten.

Kustbevakningen delar ut en förtjänstmedalj (2012) för förtjänstfulla insatser utöver det normala inom sjö- och miljöräddningstjänsten.

Försvarets materielverks förtjänstmedalj (2010) i guld, silver eller brons delas ut för förtjänstfulla insatser som gagnat Försvarets materielverk.

Statens försvarshistoriska museer har en förtjänstmedalj (1994) i tre valörer som delas ut för synnerliga, särskilt och förtjänstfulla insatser som varit av värde för verksamheten. Belöningen och val av valör är även kopplad till anställningstid.

Försvarets radioanstalt (FRA) delar ut en förtjänstmedalj (2010) för förtjänstfulla insatser som gagnat FRA eller dess verksamhet. Med förtjänstfulla insatser avses prestationer som varit till synnerligen stor nytta för FRA och för myndighetens uppdragsgivare.

Polismyndigheten har en medalj för förtjänstfulla insatser (2017) i guld och silver. Den tilldelas anställda vid polismyndigheten och utländska tjänstemän. Medalj i silver tilldelas den som uppvisat särskilt stort personligt mod, gjort en förtjänstfull insats av särskild betydelse för Polismyndighetens verksamhet eller på ett förtjänstfullt sätt arbetslett personal under särskilt svåra förhållanden. Medalj i silver tilldelas den som uppvisat ett särskilt stort personligt mod med allvarlig skada som följd, uppvisat ett särskilt stort personligt mod upprepade gånger, uppvisat ett synnerligt stort personligt mod, gjort en förtjänstfull insats av synnerlig betydelse för polisens verksamhet eller på ett förtjänstfullt sätt arbetslett personal under synnerligen svåra förhållanden.

Säkerhetspolisen har en medalj för förtjänstfulla insatser men har inte angett vilka kriterier som ställs för utdelande.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fattade 2018 beslut om att införa en medalj och plakett för förtjänstfulla insatser. Belöningsystemet har emellertid inte hunnit införas på myndigheten.

Kriminalvårdens förtjänstmedalj i guld *In servitio pacis* (2006) delas ut till den som visat utomordentligt personligt mod, upprepat stort mod, förtjänstfull ledning av personal under svåra förhållanden eller vid dödsfall i tjänsten. Medaljen instiftades för att uppmärksamma de internationella insatser som görs i fredens tjänst.

Tullverket har en förtjänstmedalj (2017) i guld för berömlig gärning eller för förtjänstfull insats som gagnat myndighetens verksamhet.

Vissa av de svarande myndigheterna har, som redan nämnts, också belöningar för förtjänstfulla insatser som utförts av privatpersoner utan koppling till myndigheten.

Polismyndighetens medborgarmedalj (2015) i guld eller silver kan tilldelas den som hjälpt polisen. Under åren 2015–2020 har totalt 4 medaljer i guld delats ut och 30 i silver.

Länsstyrelsen i Värmland och Riksantikvarieämbetet har också medaljer för samhällseliga insatser. Länsstyrelsen i Värmland har en förtjänstmedalj (1992) i guld som delas ut vid förtjänstfulla insatser av bestående värde för Värmlands län och Riksantikvarieämbetets förtjänstmedalj (1981) i silver delas ut för stora insatser inom kulturmiljövården. Riksantikvarieämbetet bedriver tillsammans med länsstyrelserna en uppsökande verksamhet hos bl.a. ideella föreningar för att identifiera förtjänstfulla insatser som kan vara värda att belönas av myndigheten.

Kungliga biblioteket har en donationsmedalj (2006) som tilldelas donatorer som tack för gynnande av kulturarvet.

De ovan nämnda myndigheterna har angett att de vid införande av det centrala belöningsystemet inte avser belöna förtjänstfulla insatser på ett sätt som kan konkurrera med det nya systemet.

5.4.3 Två utmärkelser av särskilt historiskt värde

Kommittén har identifierat två medaljer som instiftades innan ordensreformen ägde rum och som fortfarande utdelas av myndigheter under regeringen. Det finns enligt vår uppfattning ett historiskt värde att dessa medaljer kan fortsätta att delas ut. Det handlar dels om Sveriges geologiska undersökningar som delar ut medaljen Svensk Bergsmans Hedersmärke för Snille och Flit. Medaljen instiftades 1756 och delas ut för:

Det skickliga och idoga kroppsarbetet, parat med intelligens och initiativförmåga ('snille och flit').

Den andra myndigheten är Skogsstyrelsen som sedan 1942 delar ut Skogsstyrelsens förtjänstmedalj. Denna medalj utdelas

såsom erkänsla för värdefulla insatser och framgångsrik verksamhet i vården av den svenska skogen.

5.5 Universitetens, högskolornas och akademiernas utmärkelser

Universitetens, högskolornas och akademiernas inkomna svar redovisas tillsammans. Belöningarna liknar varandra både sett till form och med hänsyn till de bakomliggande orsakerna till att de delas ut. Det är också anledningen till att akademierna inkluderades i den skara som ombads inkomma med svar på enkäten.

5.5.1 Utmärkelser för förtjänst

Uppsala Universitetets medalj för trohet och nit (1928) är en förtjänstmedalj som kan tilldelas befattningshavare vid Uppsala universitet. Medaljen kan tilldelas anställda efter minst 25 års väl vitsordad tjänstgöring vid universitetet, dock i undantagsfall under kortare tid än 25 år, eller person, som under särskilt lång tid och med goda vitsord varit arrendator.

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademiens hedersledamotstecken (1989) är akademiens främsta utmärkelsetecken och utdelas till den som genom sin verksamhet eller på annat sätt i synnerlig grad befordrat akademiens ändamål. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademiens tacktecken (1941) delas ut för synliggörande och erkännande av insatser för akademien.

5.5.2 Utmärkelser för förtjänstfulla insatser

Universiteten, högskolorna och akademierna belönar främst insatser som gagnar det vetenskapliga område verksamheten verkar inom, eller som bidrar till den aktuella myndigheten eller akademien.

Kungl. Krigsvetenskapsakademiens stora belöningsmedalj (1995) i guld och belöningsmedalj (1987) i guld eller silver ges för gärningar inom akademiens verksamhetsområde.

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademiens stora guldmedalj (1921) ges för synnerligen framstående gärningar inom akademiens verksamhetsfält och deras guldmedalj (1921) för förtjänstfulla gärningar, förtjänstfullt arbete med tillämpning och vidareutveckling av kunskap och teknik samt för förtjänstfulla insatser till stöd för forskning och utveckling inom akademiens verksamhetsfält. Akademien har även en medalj för framstående insatser inom material- och bergsvetenskapliga områden (Brinellmedaljen) och en medalj för synnerligen framstående livsgärning inom akademiens verksamhetsfält (Axel F. Enströmmedaljen).

Kungl. Musikaliska Akademiens förtjänstmedalj (1944) i guld delas ut för förtjänstfulla insatser.

Kungl. Vitterhets-, Historie- och Antikvitetsakademiens Gustaf Adolfsmedalj (1950) i guld ges till personer som nedlagt ett betydelsefullt arbete på kulturminnesvårdens område. Enligt stadfästelsebrevet ska medaljen efter mottagarens död återställas till akademien. De har även en stor medalj (1912) i guld som belöning och uppmuntran för tjänster gjorda åt akademien och insatser inom dess arbetsområde och en förtjänstmedalj (1967) i guld till anställd vid akademien som uppskattning för långvarig och väl vitsordad tjänst samt till annan person som genom verksamhet eller insats ansetts förtjänt. Deras antikvariska medalj (1986) i silver ges för insatser inom kulturminnesvården och inskriftsmedaljen (1986) i silver delas ut dels för förtjänster beträffande publicering av akademiens skrifter, dels för andra insatser i akademiens tjänst.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens guldmedalj (1996) ges för utomordentlig gärning inom akademiens verksamhetsfält. Silvermedalj ges den som på ett förtjänstfullt sätt väckt intresse för de areella näringarna.

Kungl. Vetenskapsakademiens von Höpken-medalj (1990) i guld ges för utomordentliga förtjänster om Akademien eller de vetenskaper som omfattas av Akademiens verksamhet. Medaljen delas ut sparsamt. Sedan 2010 har två personer belönats med den och totalt åtta sedan den instiftades 1990.

Kungl. Vetenskapsakademiens äldre Linnémedalj (1997) i guld ges för förtjänster inom akademien eller understående institut.

Kungl. Örlogsmannasällskapets belöningsmedalj (1999) i guld, silver eller brons delas ut för förtjänstfulla insatser.

Kungl. Vetenskapssamhället i Uppsalas (KVSU) medalj (1959) i guld tilldelas ledamot av KVSU som på ett förtjänstfullt sätt genomfört särskilda uppdrag åt akademiens styrelse.

Kungl. Tekniska högskolans (KTH) guldmedalj med band om halsen, för industrisamverkan, uppmärksammar och premierar goda insatser för att främja en djup och nära samverkan mellan industri och akademi. Det finns en särskild priskommitté vars uppgift är att på olika sätt marknadsföra priset utanför och inom KTH, för att fånga in lämpliga och kvalificerade kandidater.

Uppsala Universitetet har ett antal belöningar för olika förtjänstfulla insatser. Gustaf Adolf-medaljen (1924) ges till förutvarande rektor och andra särskilt förtjänta personer. Uppsala universitet har även en Gustaf Adolf-medalj, ett s.k. Hedersmedlemskap (1990), för förtjänta personer upptagna som hedersmedlemmar. Den äldre Gustaf Adolf-medaljen (Hedlingermedaljen) (1733) ges till den som gett betydande gåvor till Uppsala universitet eller genom sådan tjänstgöring vid universitetet, som varit förenad med särskilt ansvar och förtroende, eller inlagt utomordentliga förtjänster om universitetet, och deras Rudbeck-medalj (2002) ges för utomordentligt framstående insatser inom vetenskapen, i första hand vunna vid Uppsala universitet. Uppsala universitets Linnémedalj (2006) i guld eller silver ges för utomordentligt framstående vetenskaplig gärning särskilt inom de linneanska vetenskapsområdena men också för synnerligt befrämjande av Linnéminnet eller Uppsala universitet, och Uppsala universitets Torgny Segerstedt-medalj (1988) i guld utdelas för särskilt framstående insatser inom humaniora och samhällsvetenskaperna.

Goteborgs universitets belöning Pro Arte et Scientia (1987) ges till särskilt förtjänt person som gjort värdefulla insatser till gagn för universitetets verksamhet. Göteborgs universitets Pro Studio et Scientia (2006) delas ut för omfattande och mångåriga insatser för att stödja och främja Handelshögskolan.

Umeå universitets förtjänstmedalj (1985) i guld ges för särskilt betydelsefulla insatser för universitetet.

Linköpings universitets förtjänstmedalj Semper in flore (2011) i guld ges för förtjänstfulla insatser. Medaljen är i 18 k guld och har delats ut till 15 personer sedan 2011.

Luleå tekniska universitets förtjänstmedalj (1994) i guld ges för förtjänstfulla insatser för Luleå tekniska universitet.

Lunds universitets nya medalj (1960) i guld eller silver tilldelas som uppskattning av någon inom eller utom universitetet eller av en organisation. Universitetets bronsmedalj (1918) tilldelas som uppskattning av någon inom eller utom universitetet eller av en organisation.

Stockholms universitets stora gulmedalj (1990) i kedja delas ut för långvarigt och betydande arbete för att främja universitetet, dess forskning eller dess undervisning. Stockholms universitets förtjänstmedalj (2010) i guld belönar person som på betydande sätt bidragit till att stärka Stockholms universitet, dess forskning eller dess undervisning.

Medaljen Karlstad universitets vänner (2000) delas ut för förtjänstfulla insatser för universitetets verksamhet och utveckling.

Karolinska institutets gulmedalj (2010) ges för enastående insatser till stöd för Karolinska institutet, deras stora silvermedalj (2010) i silver belönar storartade insatser till stöd för Karolinska institutets verksamhet och Karolinska institutets silvermedalj (2010) ges för särskilt goda insatser till stöd för Karolinska institutet.

Mittuniversitetets förtjänstmedalj (2015) i guld belönar särskilt betydelsefulla insatser för Mittuniversitetet.

Mälardalens högskolas samverkansmedalj (2013) tilldelas för framstående insatser som direkt eller indirekt haft betydande påverkan på högskolans arbete.

Sveriges lantbruksuniversitetets (SLU) stora förtjänstmedalj (2009) i guld tilldelas den som med stora personliga insatser på ett synnerligen förtjänstfullt sätt utfört handlingar som för lång tid gagnar SLU eller den sektor som SLU verkar inom. SLU har även en förtjänstmedalj (2009) i guld och silver för förtjänstfulla insatser av bestående värde för SLU eller den sektor som SLU verkar inom.

5.6 Riksdagens och konungens utmärkelser m.m.

Varken riksdagens medaljer eller H.M. konungens medaljer ingick i kartläggningen men bör ändå omnämnas i betänkandet.

Riksdagens ombudsmän (JO) handhar Mannerheimmedaljen som tilldelas justitieombudsmän vid deras uppdrags upphörande.

Riksdagsstyrelsen föreslog i maj 2021 en lag om riksdagens medalj (framst. 2020/21:RS5). I den föreslagna lagen anges att talmannen

får besluta att dela ut riksdagens medalj till ledamöter som lämnar riksdagen och till andra personer som har gjort förtjänstfulla insatser för riksdagen.

Konungen delar för närvarande ut fem medaljer samt jubileums- och minnesmärken. Serafimermedaljen tillhör Serafimerorden, sedan 1975 står den emellertid direkt till konungens förfogande. Medaljen utdelas mycket sparsamt till personer som genom humanitär eller allmänt samhällsgagnande gärning gjort sig synnerligen förtjänta. H.M. Konungens medalj (1813) delas ut som belöning för långvarig och trogen tjänst vid hovet och för särskilda förtjänster. Medaljen Litteris et Artibus (1853) delas ut för framstående konstnärliga insatser, främst inom musik, scenisk framställning och litteratur. Litteris et Artibus betyder ”för vitterhet och konst”. Prins Eugen-medaljen (1945) tilldelas för framstående konstnärlig verksamhet och prins Carl-medaljen (1945) för nationell eller internationell humanitär verksamhet.

6 Utgångspunkter för ett modernt belöningsystem

6.1 Inledning

Kapitlet redogör för kommitténs bakomliggande överväganden och förslag för ett centralt system för belöning.

Kapitlet är indelat i följande rubriker: ett centralt system för belöning (6.2), principer för tilldelning av en belöning (6.3), nominering av förtjänstfulla insatser (6.4), beredning av belöningsärenden (6.5), regleringsfrågor (6.6), en ny internationell belöningsmedalj (6.7) och utmärkelser för förtjänst (6.8).

6.2 Ett centralt system för belöning

Kommitténs förslag: Sverige ska ha ett centralt system för belöning som ska bestå av rikets främsta utmärkelser: det statliga ordensväsendet och regeringens utmärkelser. I det centrala belöningsystemet ska tilldelandet av utmärkelser inom det statliga ordensväsendet återupptas i sin helhet genom att de ska kunna delas ut till både svenska och utländska medborgare. I det centrala systemet kommer insatser kunna belönas på nationell nivå och med en gemensam utgångspunkt för vilka insatser som ska komma ifråga för en belöning.

Kommitténs bedömning: För att belöningsystemet ska bli effektivt och sammanhängande bör regeringen ha ett nära samarbete med Kungl. Maj:ts Orden.

Den historiska tillbakablicken i kapitel 4 påvisar att det sedan länge, av olika anledningar, funnits ett behov att belöna olika sorters insatser. Behovet har förändrats i takt med att samhället i övrigt förändrats och fortsätter göra så.

Det förekommer ett flertal sätt att belöna inom det offentliga Sverige, vilket kommitténs kartläggning visar. Belöningar sker också i ett flertal former. Det bedöms inte ändamålsenligt att försöka hålla samman alla dessa olika belöningar. Däremot finns det enligt kommittén anledning att hålla samman de främsta utmärkelserna för förtjänstfulla insatser som delas ut på central statlig nivå. Genom en sådan ordning framhålls det stora belöningsvärdet av just viktiga samhällsinsatser för det svenska samhället eller svenska intressen liksom utmärkelsernas särskilda ställning.

Enligt kommittédirektiven ska kommitténs översyn av det offentliga belöningsystemet ha inriktningen att Sverige ska få ett modernt och sammanhängande system för belöning av såväl svenska som utländska medborgare för bl.a. viktiga samhällsinsatser. Med den utgångspunkten föreslår vi att det ska finnas ett centralt system med gemensamma utgångspunkter för tilldelande av rikets främsta utmärkelser för förtjänstfulla insatser. Dessa insatser kan därigenom belönas med ett yttre bevis på statens erkänsla vilket reflekterar den belönade insatsens betydelse för samhället i stort. Att erhålla en utmärkelse från det centrala belöningsystemet är således att betrakta som ett tydligt och starkt bevis på statens tacksamhet och uppskattning.

Såsom framgår av den historiska överblicken har ordensväsendet historiskt använts som ett viktigt belöningsinstrument. Ett mer aktivt och ändamålsenligt användande av belöningar förutsätter att det finns ett flertal former av utmärkelser att använda. Det är härvid naturligt att kunna återknyta till de som tidigare använts eftersom de har ett erkänt och uppskattat värde. Kommittén föreslår därför att tilldelande av utmärkelser inom det statliga ordensväsendet återupptas. Ett återupptaget statligt ordensväsende ska innebära att såväl svenska som utländska medborgare kommer att kunna tilldelas utmärkelser inom det statliga ordensväsendet. Likvärdighet råder mellan dessa ordnar.

Både Vasaorden och Svärdsorden har funnits kvar sedan reformen på 1970-talet även om de varit vilande. De stadgar som reglerar delar av ordnarna behöver däremot revideras.

Regeringens olika utmärkelser redogörs för i avsnitt 5.2 och historiken i avsnitt 4.6. Kommittén föreslår inga direkta ändringar vad

avser dessa utmärkelser. Kommittén noterar att utmärkelserna delats ut i allt mindre utsträckning under de senaste tjugo åren.

Ett effektivt användande av ett nytt belöningssystem förutsätter att regeringen samt Regeringskansliet mer aktivt samarbetar och samordnar sig med Kungl. Maj:ts Orden, bl.a. eftersom tillämpningsområdet för ordensväsendet och regeringens utmärkelser delvis är överlappande. Ett sådant samarbete innebär exempelvis en möjlighet för diskussion om en insats bör belönas i ordensväsendet eller med en av regeringens utmärkelser. Ett närmare samarbete skulle kunna leda till ett mer aktivt användande än i dag av de utmärkelser som regeringen förfogar över. Kommittén noterar att regeringen kan välja att någon annan än statsministern eller statsråd kan dela ut en av regeringens utmärkelser, exempelvis en generaldirektör eller en landshövding. Ett sådant förfarande skulle kunna vara lämpligt där belöningen har en stark koppling till en viss myndighets verksamhet eller en viss region.

Det centrala systemet för belöningar innebär att insatser kan belönas på nationell nivå med rikets främsta utmärkelser och med en gemensam utgångspunkt för vilka insatser som ska kunna komma ifråga för en belöning.

Regeringen bör utvärdera belöningssystemet efter några år.

Det protokollära behovet av att dela ut ordnar vid statsbesök samt till avgående ambassadörer (inklusive viss personal) samt till konsulter kommer även fortsättningsvis bestå. Det protokollära behovet av att dela ut ordnar utgår från internationell praxis vilket bl.a. innebär att stater utbyter utmärkelser vid exempelvis statsbesök, den så kallade reciprocitetsprincipen. Ett sådant utbyte av utmärkelser ligger i allmänhet inom ansvarsområdet för respektive stats utrikesförvaltning och utgår inte från inkommande nomineringar utan exempelvis ifrån vilka personer som ingår i en delegation.

6.3 Principer för tilldelning av en belöning

Kommitténs bedömning: Det centrala belöningssystemet bör belöna förtjänstfulla insatser som är av sådan betydelse att de bör uppmärksammas på nationell nivå.

Ett modernt belöningsystem är en möjlighet för ett land att erkänna och synliggöra insatser som bidrar till det svenska samhället. Till skillnad från hur ordensväsendet användes fram till och med 1974 är det kommitténs avsikt att det moderna belöningsystemet ska identifiera insatser utifrån ett mycket bredare perspektiv jämfört med det som belönades innan ordensreformen 1974. Därigenom kommer insatser i samhället i stort kunna lyftas fram och belönas. Genom att den tidigare starka kopplingen till statlig tjänst försvinner är det vår uppfattning att belöningsystemet ska kunna återspegla och ha relevans för hela det moderna samhället.

När viktiga samhällsinsatser belönas skapas incitament för andra att följa i samma fotspår vilket kan leda till en positiv effekt för samhället i stort. Ett belöningsystem som en stor del av befolkningen känner sig delaktig i kan dessutom skapa en ökad känsla av gemenskap. Oavsett hur samhället förändras bör ett modernt svenskt belöningsystem utgå från de grundläggande värderingar som Sverige som demokratisk rättsstat bygger på och som återfinns i våra grundlagar. Detta förhållande begränsar dock inte belöningsvärda insatser till enbart de som direkt kan kopplas till våra grundlagar.

Det kommittén avser med ett modernt belöningsystem är ett system som lyfter fram de insatser som är värda att belönas oavsett den ställning i samhället en person som kan komma ifråga för en belöning har. Det skiljer det moderna system vi föreslår från den tillämpning av ordensväsendet som gällde fram till och med 1974. Avgörande i sammanhanget är alltså inte den belönade personens ställning i samhället, utan den belönade insatsens betydelse för samhället. Det är mot den bakgrunden vi föreslår att ett självständigt råd inrättas för beredning av nomineringar, se avsnitt 6.5. Kommittén betonar att urvalet av de insatser som belönas ska präglas av regeringsformens saklighetskrav.

Kommittédirektiven anger att politiskt förtroendevalda och politiskt anställda inte ska tilldelas belöning under den tid som uppdraget eller anställningen pågår. Kommittén bedömer att personer ur denna krets endast kan prövas för belöning av insatser som inte har en direkt koppling till partipolitiska engagemang. För det fall det finns en indirekt partipolitisk koppling i den insats som belönas kan en belöning endast ske under förutsättning att den insats eller det uppdrag som ligger till grund för belöningen har avslutats när be-

slutet fattas. Detta för att undanröja risken att belöningssystemet ska framstå som politiskt färgat.

I andra länder finns det liknande regler. I exempelvis Italien är parlamentsledamöter förhindrade att ta emot den italienska förtjänstorden under pågående mandattid. I Storbritannien är alla ministrar förhindrade att ta emot nationella ordensutmärkelser under den tid de tjänstgör som ministrar.

6.3.1 Förtjänstfulla insatser

En förtjänstfull insats är en insats som går utöver det som kan förväntas inom det område där personen verkar oavsett vem personen ifråga är. En förtjänstfull insats innebär i många fall även någon form av personlig uppoffring av personen som utfört något. Det innebär en insats där en person utfört något för en annan person eller för samhället och för vilken samhället vill visa erkänsla. Förtjänstfulla insatser kan ske inom alla delar av samhället men har en sak gemensamt. De har lämnat ett varaktigt avtryck på samhället i stort, inom civilsamhället, offentligt eller privat verksamhet. Bland dessa insatser kan bl.a. framhållas insatser som innebär att de värden som framgår i våra grundlagar stärks.

En förtjänstfull insats kan utföras på det lokala eller regionala planet likväl som på nationell eller internationella nivå. En förtjänstfull insats utgör något som är av sådan art och har sådan koppling till det svenska samhället att den är värd att belönas på central nivå med någon av landets främsta utmärkelser för förtjänstfulla insatser. Dessa utmärkelser utgör ett yttre bevis på statens tacksamhet och uppskattning som reflekterar den belönade insatsens betydelse för samhället i stort.

I kapitel 3 redogörs för olika vanligt förekommande sätt att förstärka termen ”förtjänstfull insats”. Oavsett beskrivning eller förstärkning är det ytterst de utdelade utmärkelserna som visar vad som avses med de olika termerna och det är vår uppfattning att det begrepp som ska användas för det som kan belönas på rikets högsta nivå är begreppet förtjänstfull insats. Genom de belöningar som kommer att delas ut kommer begreppet fyllas med sin egen betydelse för de utmärkelser som omfattas av det centrala belöningssystemet.

Det är kommitténs uppfattning att ett belöningsystems främsta uppgift är att bidra till att lyfta fram förtjänstfulla insatser som utförs för samhällets bästa. Dessa kan vara punktinsatser eller livsgärningar av stor betydelse för samhället och dess invånare, exempelvis en livräddande insats, en vetenskaplig bedrift, en insats för vård och omsorg, insatser inom kultur- eller utbildningsområdet eller inom näringslivet. Flera olika sorters insatser kan premieras i det nya belöningsystemet jämfört med hur tidigare belöningsystem fungerat i Sverige. Det är vår utgångspunkt att det statliga ordensväsendet och regeringens utmärkelser ska kunna användas i större omfattning.

Val av utmärkelse m.m.

De olika ordnarna har olika användningsområden. Svärdsorden, Nordstjärneorden och Vasaorden tilldelas för insatser för Sverige eller för svenska intressen. Svärdsorden tilldelas militär personal inom det militära området. Nordstjärneorden tilldelas med tonvikt på insatser med anknytning till offentlig verksamhet medan Vasaorden tilldelas företrädesvis för insatser inom privat verksamhet.

Både Nordstjärneorden och Vasaorden med respektive medaljer i guld eller silver kan tilldelas en person för en samhällsinsats, exempelvis en livsgärning för samhället i stort, eller för en insats av annan sådan natur att den ska belönas på rikets högsta nivå.

Graden inom respektive orden bör spegla den relativa vikten av den förtjänstfulla insatsen. Förtjänstfulla insatser utförda inom ett och samma verksamhetsområde eller samhällssektor kan ha olika stor betydelse och inverkan. Den grad som en mottagare erhåller återspeglar detta. Det innebär också möjligheten att en tidigare mottagare i särskilda fall, efter noggrann prövning, kan bli föremål för att vid senare tillfälle föreslås tilldelas en högre grad, alternativt erhålla en utmärkelse inom en annan av ordnarna.

Vi anser att det nuvarande antalet grader inom ordnarna ger stora möjligheter för att utveckla lämplig praxis som återspeglar ett skiftande belöningsvärde. Samma princip om gradering som föreslås för ordnarna tillämpas redan i dag avseende regeringens utmärkelser.

Belöning för visat personligt mod under civila insatser sker huvudsakligen genom medaljen För berömliga gärningar. Den tilldelas personer som rådigt och modigt räddat en människa exempelvis i livs-

fara. Medaljen har sedan dess instiftande 1832 tilldelats i guld i två storlekar och i silver i en storlek. Det finns därmed utrymme för att utifrån dessa tre olika varianter av medaljen skilja på olika nivåer av personligt mod och rådighet samt att utvidga hur termen livsfara tolkas. Även Nordstjärneordens medaljer försedda med en banddekoration kan användas för belöning av personligt mod och rådighet visat vid insatser av t.ex. polis, kriminalvården eller tullpersonal i deras viktiga arbete med att upprätthålla lag och ordning.

I ordensstadgan från 1952 och 1995 framgår att ordenskapitlet kan återkalla en ordensförläning. Den värdighet som följer med en utnämning till riddare eller kommendör, inom ramen för ett modernt ordenssystem bör beaktas som ett uttryck för det personliga ansvar som varje mottagare av en ordensutmärkelse har att inför staten, stormästaren och övriga innehavare av samma orden, med sin insats, visa sig värdig det uttryck för statens tacksamhet som utnämningen innebär. Vi konstaterar att möjligheten att återkalla en ordensförläning inte påverkas av våra förslag utan även fortsatt kan regleras i ordensstadga.

6.4 Nominering av förtjänstfulla insatser

Kommitténs förslag: En person som utfört en förtjänstfull insats ska kunna nomineras till det statliga ordensväsendet eller till regeringens utmärkelser.

En av grundförutsättningarna för att kunna belöna förtjänstfulla insatser inom alla delar av samhället är att det inkommer användbara nomineringar till belöningssystemet. Det är därför vår bedömning att ett modernt belöningssystem bör välkomna nomineringar från alla i syfte att öka möjligheten att finna belöningsvärda insatser. Det kan också bidra till att skapa en känsla av delaktighet i belöningssystemet. Även de organ som ansvarar för olika delar av beredning av utmärkelser kan uppmärksamma insatser som bör föranleda en utmärkelse. Det bör således vara möjligt för envar att nominera en person som utfört en förtjänstfull insats som bör belönas med rikets främsta utmärkelser till det statliga ordensväsendet eller till regeringens utmärkelser.

En nominering bör innehålla en motivering för nomineringen och tillräcklig information för att personen som nominerats ska kunna identifieras, exempelvis namn, adress, telefonnummer och e-postadress. Av tradition har det inte ansetts lämpligt att nominera sig själv till en belöning och kommittén delar uppfattningen att en nominering inte bör avse personen som nominerar, dvs. det är inte lämpligt att söka en belöning för egen räkning.

Nomineringar kan lämnas till regeringen eller till Kungl. Maj:ts Orden eftersom de båda administrerar utmärkelser i det statliga belöningsystemet. Regeringen och Kungl. Maj:ts Orden bör upprätta likartade webbaserade verktyg för ökad jämförbarhet mellan den information som inkommer. Vid nominering bör det framgå om insatsen nominerats både till regeringen och ordensväsendet. Oavsett var nominering sker är det i den efterföljande beredningsprocessen som ställning tas till vilken belöning som skulle vara den bäst lämpade, förutsatt att insatsen i sig anses förtjänt av en utmärkelse.

De två ingångarna för nominering får till konsekvens att Regeringskansliet och Kungl. Maj:ts Orden behöver samordna sig för att säkerställa att rätt insats belönas på rätt sätt. En ytterligare anledning till att samordning är viktig är att dubbelbelöning för samma insats bör undvikas.

Eftersom tapperhetsutmärkelsen Militärkorset i tre klasser, förbereds i ett särskilt beredningsorgan inom Försvarsmakten med särskilt kompetens inom området föreslår kommittén att nomineringar till dessa belöningar lämnas in till regeringen utan att rådets yttrande behöver inhämtas. Däremot bör Försvarsmakten informera rådet om de nomineringar som inkommer och rådet bör inkludera de insatser som belönas i sin årsrapport.

6.5 Beredning av belöningsärenden

Kommitténs förslag: Ett självständigt råd får till uppgift att granska nomineringar och avge ett rådgivande yttrande som består av namn och motivering för de som föreslås tilldelas en belöning. Rådet placeras inom Kungl. Maj:ts Ordens organisation men agerar självständigt i sin bedömning. Rådets ledamöter utses på förord av regeringen.

Ett återupptaget ordensväsende kommer, enligt kommitténs bedömning, att leda till att betydligt fler utmärkelser delas ut. Till skillnad från den närmast automatiska utdelningen som skedde innan ordensreformen kommer tilldelandet av ordnar kräva en värdering och bedömning av en insats. En sådan bedömning bör ske utifrån ett brett samhällsperspektiv där insatsens värde för samhället i stort kan värderas. Detta utan politisk eller annan påverkan. Kommittén anser därför att det ska inrättas ett självständigt råd som granskar alla nomineringar och avger ett rådgivande yttrande till regeringen.

Ett antal andra länder som har belöningssystem, ofta ett ordenssystem, har olika former av råd eller kommittéer som ger beslutsfattaren stöd i beredningsprocessen. Estland, Italien, Nederländerna och Storbritannien är exempel på sådana länder.

Syftet med att upprätta ett råd är att upprätthålla belöningssystemets integritet och att befästa ett allmänt förtroende för ordensväsendet. Rådet ska inge förtroende genom att det agerar självständigt och att dess ledamöter har den kunskap och erfarenhet som behövs för att utföra uppgiften att granska nomineringar. Det ska framgå av rådets konstituerande dokument att det agerar sakligt och opartiskt och att dess ledamöter inte tar instruktion från någon.

Vad gäller rådets placering har kommittén övervägt en placering inom Regeringskansliet eller att rådet ska utgöra en självständig nämndmyndighet. Vad som skulle tala för en placering inom Regeringskansliet är att det där finns en kompetens vad gäller belöningsverksamhet samt att det skulle vara en naturlig organisatorisk koppling till regeringen som ger förord för tilldelandet av belöningar och även beslutar om egna utmärkelser. För att markera att rådet ska vara politiskt obundet och för att tydliggöra att ett modernt belöningssystem har ett betydligt bredare perspektiv än det tidigare tjänstemannacentrerade ordensväsendet har dock en placering inom Regeringskansliet bedömts som mindre lämplig. En självständig nämndmyndighet bedöms vara kostnadsdrivande eftersom det skulle vara nödvändigt att bygga upp en kompetens kring belöningar som i dagsläget inte finns hos förvaltningsmyndigheterna. Vi föreslår i stället att rådet organisatoriskt ska vara en del av Kungl. Maj:ts Orden. Därigenom kan rådet dra nytta av Kungl. Maj:ts Orden mångåriga erfarenhet av att administrera ordens- och medaljärenden. Vi föreslår av samma anledning att Kungl. Maj:ts Ordens kansli blir den samordnande

punkten för ordensväsendets administration. Detta är en lösning som Kungl. Maj:ts Orden också ställer sig positiv till.

Rådets mötesfrekvens och arbetsbörda kommer vara beroende av hur många nomineringar som ska hanteras. Det kan förutses att rådet skulle behöva sammanträda åtminstone två gånger per år under förutsättning att utmärkelser delas ut två gånger per år. Det står Kungl. Maj:ts Ordens kansli fritt att ge rådets ledamöter ett arvode för sitt uppdrag, inget förhindrar dock att ledamöter utför sitt uppdrag utan ersättning.

6.5.1 Rådets sammansättning

Rådets syfte är att befästa ett allmänt förtroende för ordensväsendet. Förtroende kan främst uppnås genom de förläningar som delas ut, men också genom rådets sammansättning som bör återspegla det svenska samhället av i dag. Även rådets arbetsformer bör präglas av ett modernt och öppet förhållningssätt. Eftersom rådets ledamöter ska säkerställa en bred förankring av systemet i det svenska samhället bör rådet också eftersträva att finna konsensus om de nominerade insatser de lägger fram i sina yttranden.

Rådets ledamöter ska utses på förord av regeringen vilket motsvarar formen för utdelandet av utmärkelser inom ordensväsendet. Förordnandet upptas i ordenskapitlets protokoll. Rådets ledamöter bör vara åtminstone åtta men inte överstiga tio till antalet och ska ha nödvändig erfarenhet, mycket högt anseende och integritet för att utföra sin uppgift. Ledamöterna ska ha en bred erfarenhet av olika delar av det svenska samhället för att lyckas i sin bedömning av nomineringar, särskilt inom de områden som omfattas av ett stort antal nomineringar. Exempel på hur en person uppnår en bred erfarenhet i den här bemärkelsen är genom ett rikt studie- eller arbetsliv, genom delaktighet i föreningsliv eller genom delaktighet i hur det svenska samhället har utvecklats. Rådets ledamöter ska vara självständiga, de tar inte instruktion från någon och är partipolitiskt obundna. Ledamöterna ska bidra med sin erfarenhet men företräder ingen.

Vice ordenskansler vid Kungl. Maj:ts Orden, som av tradition är någon med sakkunskap inom belöningsfrågor, bör delta i rådets möten som sakkunnig men utan rösträtt. I syfte att upprätta rådets protokoll bör en person från Kungl. Maj:ts Ordens kansli ha en administra-

tiv roll som sekreterare vid rådets möten. Det är också möjligt att sakkunnig från Försvarsmakten ges rätt att närvara. Försvarsmakten förutses stå för en stor del av nomineringarna till Svärdsorden. Eftersom rådets yttrande går vidare till regeringen för förord innan beslut är det lämpligt att en representant från Regeringskansliet har rätt att närvara och yttra sig. En sådan sakkunnig ska, liksom vice ordenskanslern, Försvarsmaktens expert och sekreteraren inte vara ledamot av rådet och föreslås därför inte ha någon rösträtt.

Ledamöter i rådet bör förordnas för en period på fyra år med möjlighet till förlängning med en till två perioder. För att undvika kontinuitetsproblem kan undantag från denna princip ske. I samma syfte kan rådets ledamöter efter de första åren förnyas genom ett rullande schema.

Rådet bör få till uppgift att välja sin ordförande och vice-ordförande för en mandattid på två år. Rådets arbete med nomineringar förutsätter att alla rådets ledamöter kommer behöva lägga ner lika mycket tid på sitt uppdrag. Det innebär bl.a. att samtliga ledamöter kan vara ordförande, i olika omgångar om så är lämpligt, samt att omval är möjligt.

6.5.2 Rådets årsrapport

Kommittén förutsätter att rådet, med stöd av Kungl. Maj:ts Ordens kansli, publicerar en årlig rapport över de ordens- och medaljföreläningar som rådet hanterat, tillsammans med de motiveringar som även framgår i regeringens förord och i Kungl. Maj:ts Ordens beslut. Rapporten bör vara utformad så att den på ett tillgängligt sätt redovisar huruvida rådet har identifierat insatser i stora delar av samhället. Syftet med årsrapporten är att de allra flesta i samhället ska kunna relatera till eller uppskatta olika insatser som föranlett en utmärkelse. Som vi angivit i avsnitt 6.3 utgör de svenska grundlagarna de principer som ett modernt svenskt belöningsystem vilar på. Rapporten möjliggör för rådet att tydliggöra kopplingen mellan dessa principer och de utmärkelser som delas ut. Årsrapporten överlämnas varje år till regeringen.

6.5.3 Rådets arbetsformer

Det ska framgå av rådets stadga, som kan ingå i ordensstadgan, att ledamöterna agerar i eget namn på ett sakligt och opartiskt sätt. En jävsregel ska möjliggöra att en ledamot avsäger sig möjligheten att delta i beredningen av enskilda nomineringsärenden.

Rådets arbete ska genomsyras av de principer som redovisas i avsnitt 6.3. Rådet ska i nära samarbete med Regeringskansliet säkerställa att regeringen har det beslutsunderlag som krävs för att kunna lämna sitt förord. Protokoll från rådets sammanträden publiceras på rådets hemsida inklusive uppgift om vilka som deltagit vid respektive möte och eventuella anmälningar om jäv.

Kommittén bedömer att Kungl. Maj:ts Ordens kansli kommer kunna svara för information om ordensväsendet till allmänheten och också ansvara för kommunikation med både förslagsställare och andra personer som har synpunkter på ett ändamålsenligt sätt. På så sätt kan en god servicenivå upprätthållas i ordensfrågor.

Rådet bör använda sig av referensgrupper med representanter från hela samhället och olika delar av landet. Referensgrupperna kan vara behjälpliga att ytterligare identifiera insatser och personer som utför dessa insatser. Dialogen med representanter från hela samhället torde öka möjligheten att ett brett spektrum av insatser kan lyftas till rådet. Dialogen torde även kunna leda till att personerna i referensgrupperna själva nominerar de insatser och därmed de personer de bedömer lämpliga.

Det förutses att rådet, med stöd av kansliet, behöver agera utåt-riktat för att sprida kunskap om sin verksamhet. Det förutses även att kansliet behöver ha kapacitet att praktiskt hantera ett betydande antal inkommande nomineringar från hela samhället.

Rådet bör efter några år utvärdera hur väl dess arbetsformer har fungerat.

Det bör vara möjligt för regeringen att vända sig till rådet för rådgivning vad avser regeringens utmärkelser. Kungl. Maj:ts Orden ser inget hinder mot en sådan lösning. Kommittén uppmantrar regeringen att den i framtiden använder rådet för en självständig granskning av inkomna nomineringar även inför beslut om tilldelning av regeringens utmärkelser.

6.5.4 Beredning inom Kungl. Maj:ts Orden av ärenden i ordensväsendet

Beredningen bör utformas så att nomineringar till ordensväsendet inkommer till Kungl. Maj:ts Orden som i sin tur upprättar listor över inkomna namn inklusive tillhörande motiveringar. Listorna ska sedan överlämnas till rådets ledamöter som överlägger om vilka av insatserna som bör belönas, vilken sorts belöning som bör användas samt vilken grad eller storlek som bör användas. Rådet ska sedan sammanställa sitt yttrande med uppgifter om namn och motivering för varje person som föreslås att tilldelas en utmärkelse. Yttrandet ska sedan lämnas över till regeringen, Regeringskansliet förbereder sedan regeringens förord.

Beredning av ordensförläningar av protokollära skäl

Det protokollära behovet av att dela ut ordnar vid statsbesök och till avgående ambassadörer (inklusive viss personal) samt till konsuler kommer även fortsättningsvis bestå. Kommittén bedömer att det inte finns någon anledning att rådet ska yttra sig över dessa ordensförläningar eftersom förläningarna är en ren protokollär fråga och inte innefattar någon egentlig bedömning av en gärning. Det är i dag Utrikesdepartementet som i nära samarbete med Kungl. Maj:ts Orden ansvarar för hanteringen av detta rent protokollära behov. Regeringskansliet kan även fortsättningsvis hantera detta i nära samarbete med Kungl. Maj:ts Orden. Som anges i avsnitt 6.6.1 bör en delegering ske av förord från regeringen till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) för förläningar av protokollära skäl.

6.5.5 Beredning i Regeringskansliet av ärenden i ordensväsendet och regeringens utmärkelser

För att det nya systemet ska fungera tillfredsställande kommer det kräva ett nära samarbete mellan Regeringskansliet och Kungl. Maj:ts Orden. Det gäller redan i nomineringsfasen där samma insats kan komma att nomineras både till Kungl. Maj:ts Orden och till regeringen. I den fortsatta beredningen förutsätts att Regeringskansliet i nära kontakt med Kungl. Maj:ts Orden diskuterar nomineringar till

olika belöningar liksom de motiveringar som ligger till grund för ett förslag till en belöning. Ett sådant samarbete bör öka möjligheten att en insats belönas med lämpligast möjliga utmärkelse oavsett om detta är inom ordensväsendet eller genom regeringens utmärkelser. Samordningen möjliggör även att en diskussion förs om en viss insats för samhället bör leda till att utmärkelser delas ut vid en särskild ceremoni utöver de reguljära, exempelvis vid en särskild händelse som bör uppmärksammas.

6.6 Regleringsfrågor

Tilldelandet av ordnar eller andra utmärkelser är ett uttryck för tack-samhet från statens sida. Förutom ordenskungörelsen (1974:768) har belöningsverksamheten för vad som kan beskrivas som förtjänstfulla insatser i Sverige historiskt inte reglerats varken genom lag eller förordning.

Det utförs många insatser i vårt samhälle som är värda att belönas. Det är kommitténs uppfattning att en reglering av privata eller icke-statliga aktörers möjligheter att dela ut belöningar inte skulle fylla något syfte. Det är dock vår förhoppning att även privata och icke-statliga aktörer som i dagsläget delar ut belöningar låter sig inspireras av det centrala belöningsystemet och nominerar belöningsvärda insatser som förtjänar att belönas inom ordensväsendet eller genom regeringens utmärkelser till det centrala systemet.

Som utgångspunkt bedömer vi att det inte behövs någon närmare reglering av förvaltningsmyndigheternas möjlighet att belöna. Det får dock förutsättas att myndigheter under regeringen låter sig påverkas av det nya systemet i syfte att till det nominera förtjänstfulla insatser de identifierar i sin verksamhet. Därutöver förutsätter kommittén att myndigheter under regeringen inte delar ut bärbara medaljer för förtjänstfulla insatser om de kan konkurrera med det nya systemet. Om en anpassning av myndigheternas användning av dessa medaljer inte sker kan regeringen i ett senare skede överväga att använda någon av de möjligheter regeringen har att styra sina myndigheter. Kommittén bedömer att de utmärkelser universitet och högskolor förfogar över ska lämnas utanför en sådan styrning av respekt för den akademiska friheten samt eftersom flera av dessa belöningar har ett historiskt värde. Vi bedömer även att de belöningar som om-

nämns i avsnitt 5.4 även de har ett sådant historiskt värde att de ska lämnas utanför en sådan styrning.

Vi förutsätter att myndigheter under regeringen som avser inrätta nya belöningsystem eller belöningar samråder med regeringen inför ett sådant beslut.

6.6.1 En ny förordning

Kommitténs förslag: Ordenskungörelsen upphävs och ersätts av en ny förordning som reglerar grunden för vad som är statens centrala belöningsystem för förtjänstfulla insatser, var en nominering lämnas in samt hur beredningen av belöningar inom ordensväsendet går till.

För att tydliggöra att det är samma principer som ligger till grund för tilldelande av en utmärkelse i det centrala belöningsystemet, oavsett om belöning sker inom ordensväsendet eller genom regeringens utmärkelser, bör såväl det statliga ordensväsendet som regeringens utmärkelser omfattas av samma reglering. En sådan reglering utgör därmed grunden för det föreslagna centrala belöningsystemet för förtjänstfulla insatser.

Ordenskungörelsen (1974:768) har varit i kraft sedan 1975 och ändrades senast 1995. Ordenskungörelsens tillkomst var ett direkt resultat av ordensreformen 1974 vid vilken man ansåg att ordensväsendet var otidsenligt. För att markera att det återupptagna ordensväsendet inte innebär en fortsättning på det system som i stort lades vilande 1974 och för att tydliggöra att rikets främsta utmärkelser även omfattar regeringens utmärkelser är det kommitténs uppfattning att ordenskungörelsen bör upphävas och ersättas av en ny förordning för förtjänstfulla insatser. Förordningen ska behandla både utmärkelser inom ordensväsendet och regeringens utmärkelser, dvs. rikets främsta utmärkelser för förtjänstfulla insatser.

Nominering

En förutsättning för att få ett välfungerande belöningsystem som ska kunna återspegla samhällets alla sektorer är att systemet får in relevanta nomineringar. Vad gäller det statliga ordensväsendet är det naturligt att nomineringar lämnas in till Kungl. Maj:ts Orden där även rådet föreslås placeras.

I nuläget sker all beredning av regeringens utmärkelser inom Regeringskansliet varför det för regeringens utmärkelser är naturligt att nomineringar ges in till regeringen.

Det kan finnas fall när det av särskilda skäl bör vara möjligt att lämna en nominering direkt till regeringen och där rådet inte deltar i beredningsprocessen. När det inte är möjligt att lämna en nominering på grund av sekretessbestämmelser vad avser information om den person som nomineras (se avsnitt 6.6.2), bör en myndighet kunna lämna in nomineringen till regeringen i stället för till Kungl. Maj:ts Orden.

Nominering till tapperhetsutmärkelser, Militärkorset i tre klasser, bör lämnas in till Regeringskansliet (se avsnitt 6.4). Svärdsordens övriga ordensutmärkelser nomineras dock till Kungl. Maj:ts Orden och bereds av ordensrådet.

Beredning

Ett viktigt inslag i kommitténs förslag till ett modernt centralt belöningsystem är instiftandet av ett självständigt råd som ska bereda och värdera de olika nominerade insatserna. Kommittén föreslår att rådet organisatoriskt placeras vid Kungl. Maj:ts Orden, vilket även Kungl. Maj:ts Orden stödjer (se avsnitt 6.5). Det bör i den nya förordningen framgå att rådet är placerat vid Kungl. Maj:ts Orden. Ledamöterna utses av Kungl. Maj:ts Orden på förord av regeringen.

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Vad som utgör offentliga förvaltningsuppgifter är inte närmare definierat vare sig i regeringsformen eller i dess förarbeten. I förarbetena beskrev departementschefen begreppet som dels ”verksamhet som innefattar förvaltning för det allmännas räkning”, dels ”förvaltningsuppgift som det allmänna har” (prop. 1973:90 s. 396 f).

Förläning av ordnar på förord av regeringen är i sig en del av statschefens offentliga ceremoniella uppgifter, ordensförläningar sker i Konungariket Sveriges namn. I sitt arbete med ordensfrågor till andra än medlemmar av kungahuset fungerar Kungl. Maj:ts Orden som ett stöd till statschefen i denna verksamhet. Det är kommitténs uppfattning att Kungl. Maj:ts Orden i detta avseende utför en offentlig förvaltningsuppgift. Detsamma kommer att gälla ett råd som bereder utmärkelser inom ordensväsendet. Rådet kommer därmed att omfattas av de krav på saklighet och opartiskhet som framgår av 1 kap. 9 § regeringsformen. Detta ger ett rättsligt ramverk till rådets verksamhet och det bedöms inte finnas ett behov av ytterligare författningsreglering av rådets beredningsarbete.

Kommittén har övervägt om någon del av tilldelandet av en belöning skulle kunna anses utgöra myndighetsutövning. Det finns ingen tydlig definition av begreppet myndighetsutövning. I förarbetena till den nya förvaltningslagen (2017:900) gavs följande beskrivning. Myndighetsutövning har det gemensamt att det rör sig om beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentlig-rättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet. Karaktäristiskt för dessa situationer är också att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det innebär att myndigheten i dessa fall – till skillnad från i t.ex. ett avtalsförhållande – ensidigt har att besluta i saken (prop. 2016/17:180 s. 47 f.).

Belöningar kan till sin natur inte sökas av en person och det går heller inte att hävda att man som enskild ska ha rätt till en utmärkelse. Det är vidare svårt att hävda att den enskilde befinner sig i en egentlig beroendeställning gentemot staten vad gäller tilldelandet av utmärkelser. Inte heller kan staten ensidigt ge någon en utmärkelse eftersom det krävs att den enskilde accepterar att ta emot utmärkelsen, eller vad avser en postum utmärkelse presumeras samtycka. Det är därför kommitténs uppfattning att tilldelandet av ordnar och andra utmärkelser inte till någon del utgör myndighetsutövning. Behovet av regleringar bör också ses i ljuset av belöningens speciella karaktär

där det inte finns några tydliga rättssäkerhetsskäl för en detaljerad reglering.

Vad gäller arbetsformerna för rådet är det kommitténs uppfattning att dessa närmare ska regleras i ordensstadgarna utifrån kommitténs utgångspunkter som framgår i avsnitt 6.5.3.

Regeringen bör enligt kommitténs uppfattning rådfråga rådet för det fall regeringen avser lägga till namn på den lista med förslag som rådet överlämnat till regeringen. Det gäller inte minst val av belöning samt dess grad och storlek. Regeringen bör däremot ändå kunna avlägsna namn från den föreslagna listan utan rådets involvering.

Beslut och regeringens förord

Ett beslut om vilka som ska tilldelas en ordensutmärkelse meddelas enligt ordenskungörelsen av Kungl. Maj:ts Orden efter att regeringen gett sitt förord. Denna ordning bör av tydlighetsskäl framgå också i en ny förordning. Regeringens förord och det efterföljande beslutet omfattar namnen på de personer som föreslås, motiveringen bakom tilldelningen samt den föreslagna ordensgraden, medaljstorleken samt val mellan guld och silver när så är tillämpligt.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ger i dag förord till föräningar av protokollära skäl, vid statsbesök samt till avgående ambassadörer (inklusive viss personal) och konsuler. Denna möjlighet bör bestå även efter reformen eftersom behovet att utbyta ordensutmärkelser med andra länder kvarstår. Något behov av att använda sig av rådet som beredningsorgan föreligger inte för dessa utmärkelser eftersom de inte avser belöna förtjänstfull insats och således inte innefattar någon värdering av sådan insats.

Regeringen har i enlighet med 8 kap. 7 § regeringsformen kompetens att meddela föreskrifter på området och kan också delegera frågan om förord till den myndighet som regeringen bestämmer. Av förordningen bör det därför framgå att beslut vad avser andra utmärkelser än för tjänstfulla insatser ska meddelas av Kungl. Maj:ts Orden på förord av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Övriga regleringar

Enligt 5 § ordenskungörelsen bekostas ordensavgift och kostnad för ordensbrev av statsmedel. Eftersom ordnarna och även regeringens utmärkelser är ett tecken på statens tacksamhet är det naturligt att detta fortsättningsvis ska gälla. Även vad gäller det protokollära användandet av ordnar är det naturligt att dessa bekostas av staten.

Vad gäller konungens möjlighet att personligen besluta om utmärkelser för medlemmar av kungahuset är denna form av utmärkelse av ett mer personligt slag och bekostas i dag av Kungl. Maj:ts Orden.

Stadgar för Serafimer- och Nordstjärneordnarna fastställs i dag av Kungl. Maj:ts Orden efter godkännande av regeringen. Detta framgår av 4 § ordenskungörelsen och har varit gällande förfarande sedan 1974. Inför ett återupptaget tilldelande av utmärkelser inom Svärds- och Vasaordnarna kommer stadgar för dessa ordnar fastställas av Kungl. Maj:ts Orden efter godkännande av regeringen. I praktiken innebär det att fastställandet sker i Kungl. Maj:ts Ordens ordenskapitel under stormästarens ordförandeskap. Denna beslutsordning är också i enlighet med uppfattningen hos Kungl. Maj:ts Orden.

Enligt 6 § ordenskungörelsen får chefen för Utrikesdepartementet meddela ytterligare föreskrifter för verkställigheten av kungörelsen. Kopplingen till Utrikesdepartementet är naturlig eftersom ordnarna sedan 1974 främst använts av Utrikesdepartementet av protokollär anledning. Med stöd av detta bemyndigande har Utrikesdepartementet meddelat föreskrifter (UF 1995:11) om tillämpningen av ordenskungörelsen (1974:768) m.m. Föreskrifterna innehåller främst vissa detaljer kring hanteringen av ordensfrågor och ordenstecken samt en reglering att en förteckning över ordensinnehavare ska hållas. Enligt kommitténs uppfattning finns inget behov av att denna typ av frågor ska regleras i föreskriftsform utan en större flexibilitet kan uppnås utan något formkrav. Den tydliga koppling som tidigare funnits till Utrikesdepartementet försvinner också i och med att ordnar ska kunna tilldelas även svenska medborgare. Kommittén ser därför inget behov av det befintliga bemyndigandet överförs till en ny förordning. De föreskrifter som Utrikesdepartementet meddelat med stöd av bemyndigandet föreslås upphävas i samband med upphävandet av ordenskungörelsen.

Särskilt om ordenskungörelsen

Som framgår ovan är det kommitténs uppfattning att ordenskungörelsen ska upphävas och ersättas av en ny förordning. Enligt kommittédirektiven ska kommittén dock undersöka och redovisa vilka ändringar av ordenskungörelsen som behövs för att återuppta tilldelandet av utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden och för att utmärkelser inom dessa ordnar och inom Nordstjärneorden ska kunna tilldelas svenska medborgare.

Tilldelande av Nordstjärneorden regleras i ordenskungörelsen och i dess 2 § förutsätts att tilldelande endast sker till medlemmar av svenska konungahuset eller utländska medborgare. Med utländska medborgare jämställs härvid statslösa personer som är bosatta utomlands. I ordenskungörelsens 3 § anges att beslut avseende utländska medborgare meddelas på förord av regeringen.

För att ett tilldelande av Nordstjärneorden ska kunna ske till svenska medborgare krävs att ordenskungörelsens 2 och 3 §§ ändras. Ordenskungörelsens 2 § skulle lämpligen kunna få följande lydelse: Inom Nordstjärneorden kan utmärkelser tilldelas den som har gjort personliga insatser för Sverige eller svenska intressen. 3 § skulle kunna få följande lydelse: Beslut om utmärkelse enligt 1 eller 2 §§ meddelas av Kungl. Maj:ts Orden. Ifråga om utmärkelser till andra än medlemmar av det svenska konungahuset meddelas beslut på förord av regeringen.

Som konstaterats i avsnitt 6.2 är både Vasaorden och Svärdsorden fortsatt existerande ordnar även om de är i behov av moderniserade stadgar. Ordarnas nuvarande vilandestatus är följden av de viljeyttringar som ytterst skedde från regering och riksdag i samband med 1974 års ordensreform. För att genomföra den önskan som framgår i kommittédirektiven och i riksdagens tillkännagivande (bet. 2017/18:KU28, rskr. 2017/18:37) om kommitténs uppdrag som bl.a. har till syfte att återuppta möjligheten att tilldela utmärkelser inom Svärdsorden, Nordstjärneorden och Vasaorden till svenska medborgare, kan Vasaorden och Svärdsorden regleras i ordenskungörelsen på ett liknande sätt som nu föreslås ifråga om Nordstjärneorden. Inom Svärdsorden kan utmärkelser tilldelas militär personal som inom det militära området har gjort personliga insatser för Sverige eller för svenska intressen. Vasaorden kan liksom Nordstjärneorden delas ut för ett

brett spektrum av insatser som utförts för Sverige eller svenska intressen.

6.6.2 Sekretess- och personuppgiftsfrågor

Kommitténs bedömning: Det bör inte genomföras några förändringar av offentlighets- och sekretesslagen och det saknas behov av särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter.

Kommittén har övervägt om det återupptagna ordensväsendet medför något behov av ändring relaterat till frågor om offentlighet- och sekretess. Inledningsvis kan noteras att de förslag vi lämnar inte kommer att innebära någon grundläggande förändring av strukturen i den ordning som gäller redan i dag. Under dagens system mottar både Kungl. Maj:ts Orden och regeringen nomineringar till utmärkelser. Det som kan förväntas förändras som en följd av kommitténs förslag är däremot mängden nomineringar som kan komma in till de två olika instanserna.

Vad gäller Kungl. Maj:ts Orden kommer inkommande nomineringar inte att utgöra allmänna handlingar. Detta är en konsekvens av att Kungl. Maj:ts Orden ligger utanför myndighetsstrukturen och därför inte omfattas av offentlighetsprincipen (jfr rättsfallet RÅ 1999 ref. 48 avseende Riksmarskalksämberet). Kungl. Maj:ts Orden omfattas inte heller av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Även i Finland, Danmark och Norge ligger ordensväsendet utanför myndighetssfären och handlingar hos ordensväsendet i de tre länderna utgör inte allmänna handlingar. De förslag och andra handlingar som kommer att sändas från Kungl. Maj:ts Orden till regeringen eller Regeringskansliet kommer således att bli allmänna handlingar först i och med att de inkommer till regeringen eller Regeringskansliet.

Kommittén har övervägt om offentlighets- och sekretesslagen bör göras tillämplig på den del av Kungl. Maj:ts Ordens verksamhet som berör de utmärkelser som ges efter förord av regeringen. Kommittén har härvid främst beaktat följande. Genom att rådets förslag kommer att ges in till regeringen säkerställs ett allmänt intresse av insyn i offentlig verksamhet. Verksamheten hos Kungl. Maj:ts Orden utgör inte en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutöv-

ning. Även om Kungl. Maj:ts Orden inte direkt är en del av hovet kan konstateras att offentlighets- och sekretesslagen inte heller har gjorts tillämplig i något annat avseende med koppling till hovet. Kommittén finner inte skäl att göra en annan bedömning.

En konsekvens av bedömningen att Kungl. Maj:ts Orden inte ska omfattas av offentlighets- och sekretesslagen är att det kan innebära ett hinder för myndigheter att nominera insatser till ordensväsendet. Detta förutsatt att nomineringarna innehåller information som omfattas av sekretess och det inte är möjligt att skicka in dessa till Kungl. Maj:ts Orden på ett anonymiserat sätt så att inga känsliga uppgifter röjs. Som angetts i avsnitt 6.6.1 bör nomineringar i dessa undantagsfall kunna lämnas in direkt till regeringen vilket med stöd av 10 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen kan ske utan hinder av sekretess. I sammanhanget kan noteras att utrikes- och försvarssekretessen samt sekretess enligt 21 kap. till skydd för enskilds personliga förhållanden är direkt tillämpliga i ärenden hos regeringen.

I de allra flesta fall där det förekommer uppgifter som omfattas av sekretess i anknytning till en insats som nomineras bör det dock vara möjligt att utesluta de specifika sekretessbelagda uppgifterna och därigenom kunna lämna in nomineringen till Kungl. Maj:ts Orden i vanlig ordning.

Kommittén har vidare övervägt om det bör föreslås att en särskild bestämmelse om sekretess ska införas för uppgifter som förekommer i hanteringen av nomineringar till utmärkelser hos myndigheter eller regering. En sekretessbestämmelse skulle ha till syfte att möjliggöra en så bred användning av belöningssystemet som möjligt. Detta genom att personer inte skulle behöva känna sig hindrade att lämna in nomineringar innehållande känsliga uppgifter som skulle kunna komma till allmänhetens kännedom när förslag hanteras hos regeringen. Det är svårt att närmare förutse vad olika nomineringar kan innehålla för uppgifter. Det kan förutsättas att det absoluta flertalet nomineringar inte innehåller några känsliga uppgifter om enskild eller annan. Många nominerade gärningar är snarast av sådan karaktär att de redan är kända för en bredare allmänhet. En nominering skulle dock i något enstaka fall kunna innehålla information som den nominerade kan ha ett berättigat intresse av att det inte ska bli offentligt. Exempel på sådan information är en persons politiska engagemang eller religiösa övertygelse. Det ska dock noteras att de sekretessbestämmelser som har generell räckvidd också kommer att

kunna vara tillämpliga i belöningsärenden samt att det, som i alla delar av det offentliga verksamheten, finns ett berättigat intresse av allmänhetens insyn även i dessa ärenden. Det är därför kommitténs uppfattning att det inte finns behov av någon särskild sekretessbestämmelse för att få ett välfungerande belöningsystem. Inte heller i Finland, Danmark eller Norge finns någon särskild sekretessbestämmelse med koppling till belöningsfrågor.

Hur skulle en sekretessbestämmelse kunna utformas?

Även om vi gör bedömningen att någon sekretessbestämmelse inte bör införas, väljer vi att lämna ett visst beredningsunderlag för en sådan bestämmelse. Som angetts ovan skulle syftet med en sådan bestämmelse vara att möjliggöra en så bred användning av belöningsystemet som möjligt.

De nomineringar som görs av myndigheter bör i allmänhet kunna utformas på ett sådant sätt att de inte innehåller känsliga uppgifter som inte omfattas av någon generellt tillämplig sekretessregel. Både de förslag som kommer att komma från rådet och nomineringar från enskilda kommer att utgöra allmänna handlingar hos regeringen och en bestämmelse bör utformas i förhållande till uppgifter som kan förekomma i dessa handlingar.

De uppgifter som kan behöva skyddas är uppgifter om de nominerades personliga förhållanden, dvs. uppgifter om enskilds personliga förhållanden. En sådan begränsning har sitt stöd i 2 kap. 2 § första stycket 6 tryckfrihetsförordningen. Som angetts ovan skulle en nominering kunna innehålla information som den nominerade kan ha ett berättigat intresse av att det inte ska bli offentligt. Det kan, beroende på nomineringens utformning, röra sig om en persons koppling till viss verksamhet eller händelse, uppgifter om hälsotillstånd eller deltagande i viss organisation. Det kan vidare förekomma situationer där själva förhållandet att en viss persons nominerats kan vara känsligt i sig och uppgifter som kan identifiera personen skulle behöva kunna skyddas. Eftersom det inte är den enskilde själv som kommer att lämna informationen kan denne heller inte förfoga över vilken information som kan komma att lämnas i nomineringen. En sekretessbestämmelse skulle ha till syfte att integritetskänslig information om enskild inte ska komma till allmän kännedom. Det rör

sig således om en betydligt vidare grupp av uppgifter än vad som i dag skyddas av generellt tillämpliga sekretessbestämmelser varför det skulle kunna anses befogat med en särskild sekretessbestämmelse för ärenden om nomineringar.

Såsom i annan offentlig verksamhet finns ett berättigat intresse av insyn även i regeringens hantering av ärenden om utmärkelser. Integritetsskyddsintresset för de uppgifter som kan antas förekomma i nomineringar, som i grunden handlar om att visa tacksamhet för en viss insats, kan mot denna bakgrund inte anses så starkt att det är befogat med ett omvänt skaderekvisit utan en bestämmelse bör utformas med en presumtion för offentlighet.

Sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden gäller i normalfallet i högst femtio till sjuttio år. De uppgifter som den föreslagna bestämmelsen skulle kunna omfatta kan avse alla möjliga olika typer av uppgifter om en enskild men främst med koppling till vuxna personer. Det framstår därför som lämpligt att sekretessen ska kunna gälla i högst femtio år.

Samtliga utmärkelser för förtjänstfulla insatser kommer att behandlas av regeringen och en sekretessbestämmelse kan därför begränsas till att gälla hos regeringen. Med beaktande av att sekretessen ska gälla hos regeringen bör en bestämmelse placeras i 41 kap. i offentlighets- och sekretesslagen, som behandlar sekretess hos riksdagen och regeringen.

I enlighet med ovanstående resonemang skulle en bestämmelse kunna få följande utformning.

Sekretess gäller hos regeringen i ärende om utmärkelse enligt förordningen (2022:XXXX) om vissa statliga utmärkelser för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Behandling av personuppgifter

Kungl. Maj:ts Orden kommer att behöva behandla personuppgifter i samband med nomineringar och beredning av belöningsärenden. Det kommer att röra sig om uppgifter i form av namn och kontaktuppgifter för den person som det lämnas förslag om, samt uppgifter relaterade till de nominerade insatserna. Även känsliga personupp-

gifter, t.ex. i form av politisk eller filosofisk övertygelse, kan undantagsvis komma att behandlas. En behandling av personuppgifter för belöningsändamål hos Kungl. Maj:ts Orden är något som sker redan i dag, både vad gäller statschefens medaljer och i viss mån för utmärkelser inom ordensväsendet. Kommitténs förslag kommer inte att innebära någon förändring i detta avseende mer än att mängden nomineringar kan förväntas öka.

Behandling av personuppgifter regleras i EU:s dataskyddsförordning. EU:s dataskyddsförordning kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Det finns inga särskilda bestämmelser gällande varken Kungl. Maj:ts Orden eller regeringens behandling av personuppgifter för belöningsändamål.

Syftet med behandlingen av uppgifter hos Kungl. Maj:ts Orden är att bedöma om en person ska föreslås att tilldelas en utmärkelse inom ordensväsendet och därigenom kunna lämna förslag till regeringen på utmärkelser.

Behandling av personuppgifter är laglig bl.a. om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning respektive 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Som konstaterats i avsnitt 6.6.1, utgör inte verksamheten myndighetsutövning. Det får dock anses vara ett allmänt intresse att hantera belöningsärenden. Kungl. Maj:ts Orden och det därtill knutna ordensrådets beredningsfunktion kommer att framgå av den föreslagna förordningen om vissa statliga utmärkelser och vi bedömer att Kungl. Maj:ts Ordens behandling av personuppgifter är nödvändig för att kunna uppfylla funktionen av beredningsorgan och hantera förslagsärenden. För det exceptionella fallet att även känsliga uppgifter behöver behandlas bedömer vi att behandlingen är proportionerlig till det syfte som avses och nödvändigt för att utföra en regeringsuppgift som är ett viktigt allmänt intresse och förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd enligt artikel 9.2 g dataskyddsförordningen. Med stöd av 3 kap. 3 § dataskyddslagen bör känsliga personuppgifter därmed kunna behandlas. Att en sådan behandling är förenlig med 9.2 g överensstämmer med den bedömning som gjorts i Storbritannien.

Även regeringen kommer att behandla personuppgifter när nomineringar inkommer dit. Samma överväganden som gjorts ovan gör sig gällande för denna behandling.

En förutsättning för att en person ska tilldelas en utmärkelse är att den enskilde vill tilldelas en utmärkelse. Mot den bakgrunden kan enligt kommitténs uppfattning inte finnas anledning att behandla en enskilds personuppgifter för belöningsändamål om denne motsätter sig en sådan behandling.

Det är kommitténs uppfattning att befintlig reglering i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som sker för beredning av belöningar.

6.7 Det föreligger inte ett behov av en ny internationell belöningsmedalj

Enligt kommittédirektiven ska kommittén ta ställning till om en ny belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser bör instiftas i relation till att utdelandet av utmärkelser inom Svärdsorden återupptas.

Bakgrund

Veteransoldatsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande En svensk veteranpolitik, del 2 (SOU 2008:91) att regeringen skulle instifta en belöningsmedalj för särskilt berömvärda insatser. I betänkandet konstaterades att överbefälhavaren har ceremoniella och belöningsmässiga instrument för att erkänna och uttrycka Försvarsmaktens uppskattning för det goda arbete och de upppoffringar som enskilda soldater utför i den fredsbefrämjande verksamheten. Däremot framhöll utredaren att de politiska beslutsfattarna i riksdag och regering saknade egna procedurer för att erkänna insatser som gjorts i den svenska säkerhetspolitikens namn och att användandet av befintliga regeringsmedaljer inte motsvarade detta behov. Utredningen framhöll att det är viktigt att uppmärksamma och uppskatta berömvärda insatser i den farliga verksamhet som statsmakterna har beslutat om. Enligt utredningen skulle medaljen i första hand tilldelas personal som i någon form stått under svenskt huvudmannaskap och som utfört en eller flera exceptionella insatser under mycket svåra för-

hållanden. Medaljen ansågs kunna tilldelas exempelvis militär, polis eller departementspersonal. Utredningen ansåg också att den skulle kunna tilldelas personer som genomfört en eller flera exceptionella insatser men som vid tidpunkten tjänstgjort under annat huvudmannaskap. Som exempel tog man personer som varit tjänstlediga från sitt ordinarie arbete för att arbeta för en internationell organisation eller annat land. Slutligen ansåg utredningen att regeringen även borde kunna besluta om tilldelning i ytterligare fall.

I propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal (prop. 2009/10:160 s. 187–193) uttalade regeringen att man i linje med utredningens förslag avsåg att instifta en medalj för särskilt berömvärda internationella insatser. Medaljen var avsedd att delas ut för ”utmärkta insatser under svåra förhållanden”. Regeringen uppdrog åt Statens försvarshistoriska museer/Försvarets traditionsnämnd att lämna förslag på utformning av en medalj som regeringen kunde dela ut. Uppdraget redovisades i mars 2011 med ett förslag till medalj.

Riksdagen beslutade i mars 2018 om ett tillkännagivande till regeringen om att införa en medalj för särskilt berömvärda internationella insatser (bet. 2017/18:FöU8 och rskr 2017/18:195). Av den motion som låg till grund för tillkännagivandet framgår att förslaget avsåg en medalj som även skulle kunna tilldelas civil personal som t.ex. polismän.

Synpunkter från myndigheter m.fl.

Kommittén har frågat förvaltningsmyndigheter, domstolar och myndigheter under riksdagen om de ser ett behov av en ny internationell belöningsmedalj. Flertalet svarande har inte haft någon uppfattning i frågan eftersom deras verksamhet inte berörs av en sådan medalj.

Folke Bernadotteakademien har konstaterat att det inte finns någon nationell belöningsmedalj för civil tjänstgöring i internationella insatser och angett att en belöningsmedalj skulle vara ett bra sätt att synliggöra det arbete som genomförs för fred och säkerhet i den civila sfären. Enligt Folke Bernadotteakademien bör en sådan medalj delas ut till individer som på ett väsentligt sätt påverkat en organisation, ett skeende eller en fråga i positiv riktning.

Försvarets materielverk har angett att de anser att belöning för internationella insatser inte ska begränsas till militära sådana. Försvarets materielverk anger sig vara positivt till instiftandet av en sådan medalj och betonar att den skulle kunna tilldelas personer som gjort förtjänstfulla insatser, t.ex. uppvisat personligt mod eller gjort extraordinära insatser under svåra förhållanden.

Försvarsmakten har angett att de mot bakgrund av tanken på att ordensväsendet åter ska tas i bruk inte anser att en regeringsmedalj för särskilt berömvärda insatser bör instiftas. För militär person kommer Svärdsorden med tapperhetsutmärkelsen Militärkorset vara fullt tillräckligt. För civila insatser bedöms Nordstjärneorden med Nordstjärnemedaljen och eventuella banddekorationer för mod och rådhighet samt regeringens medalj för berömliga gärningar vara tillräckligt.

Inspektionen för strategiska produkter har angett att de bedriver omfattande internationell verksamhet och inte ser något behov av en ny belöningsmedalj.

Kustbevakningen har angett att inriktningen att återuppta tilldelning av utmärkelser inom ordensväsendet bör vara styrande för om det finns behov av ytterligare möjlighet till belöning samt att det bör uppmärksammas att flera civila myndigheter numera bedriver internationell verksamhet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har angett att det är viktigt att ta det civila perspektivet i beaktande om medaljen ska delas ut till civil personal och att det kan behöva övervägas att införas två medaljer varav en civil och en militär. MSB är positivt till instiftandet av en medalj för civil personal i internationella insatser eftersom det anses vara ett bra sätt att belöna personal som gjort särskilt berömvärda insatser. MSB anser att villkoren för medaljen bör röra personer som gjort särskilda eller synnerligen berömvärda insatser som inneburit ett tydligt bidrag för att rädda liv eller lindra nöd för den drabbade befolkningen eller det utsatta samhället. Enligt MSB bör en medalj kunna delas ut till ett helt team eftersom det kan vara svårt att peka ut enskilda individer som gjort en särskilt berömvärd insats. Utdelningen bör omhändertas i en eventuell återupptagen tilldelning av utmärkelser inom ordensväsendet.

Polismyndigheten har angett att en internationell belöningsmedalj bör instiftas och att medaljen endast bör utdelas sparsamt för synnerligen exceptionella insatser. En sådan medalj skulle enligt Polis-

myndigheten inte påverka myndighetens egen medalj för internationella insatser.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har angett en belöning för berömvärda internationella insatser skulle vara av intresse för Sida och skulle beroende på utformning fungera som incitament för att få medarbetare att arbeta i särskilt riskfyllda miljöer.

Svenska institutet har angett att de ser att en ny belöningsmedalj skulle inverka positivt på deras arbete med internationell verksamhet om fokus ligger på individuella, civila insatser.

Tullverket har angett att inriktningen att återuppta tilldelande av utmärkelser inom ordensväsendet bör vara styrande för att kunna fastställa om det finns behov av en ny belöningsmedalj.

Åklagarmyndigheten har angett att de anser att det skulle vara positivt med en belöningsmedalj för särskilt berömvärda insatser.

Sveriges lantbruksuniversitet har ställt sig positivt till en medalj förutsatt att det blir en medalj som kan delas ut även för insatser som utförs av andra myndigheter än Försvarmakten.

Uppsala universitet har angett att de inte ser något behov av en belöningsmedalj för egen del samt att ett återupptaget ordensväsende torde göra en nyinstiftad belöningsmedalj för synnerligen berömvärda insatser överflödigt eftersom sådana insatser sannolikt skulle kunna belönas inom ordensväsendet eller inom befintligt system.

Kungliga Krigsvetenskapsakademien har ställt sig positiv till införandet av en internationell belöningsmedalj och har tillagt att en ytterligare nivå som bör övervägas är att möjliggöra för sådana personer att tilldelas en orden inom ramen för ett återupptaget ordensväsende.

Överväganden

Kommitténs bedömning: Det är inte nödvändigt att instifta en ny internationell belöningsmedalj eftersom utmärkelser för den typen av insatser kan belönas inom ett återupptaget ordensväsende och via den redan befintliga medaljen *För berömliga gärningar* som regeringen redan i dag förfogar över.

Bakgrunden till tanken med en ny internationell belöningsmedalj har varit att det förekommer en rad insatser i internationell verksamhet som bör kunna komma ifråga att belönas som en form av erkännanden från statens sida samt att de befintliga belöningsystemen inte fyllt detta behov. Avsikten med en ny internationell belöningsmedalj har varit att belöna specifika förtjänstfulla insatser och inte förtjänst. I Veteransoldatutredningen betonades av naturliga skäl den militära komponenten av en insats. Som framgår av de exempel som ges i den motion som låg till grund för riksdagens tillkännagivande samt av vad som framgått av ett flertal av de svar kommittén fått från myndigheter kan motsvarande behov av belöning även föreligga vid civila insatser.

I nuläget finns inget som hindrar att medaljen *För berömliga gärningar* skulle kunna delas ut för vissa typer av insatser. Såsom konstaterats av Veteransoldatutredningen har dock ett sådant utdelande skett endast vid ett fåtal tillfällen och de befintliga medaljernas tillämpningsområde har inte heller helt sammanfallit med de olika insatser som bör kunna komma ifråga för en belöning.

Genom ett återupptaget ordensväsende i enlighet med kommitténs förslag tillförs dock en rad belöningar som ger möjlighet att visa erkännande från statens sida. Någon begränsning i förhållande till att insatsen inte görs i Sverige föreligger inte i förhållande till ordensväsendet. Som konstaterats i avsnitt 6.3 bör ett återupptaget ordensväsende belöna specifika förtjänstfulla insatser varför det belöningsbehov som en internationell belöningsmedalj är tänkt att fylla väl korresponderar med det återupptagna ordensväsendet. För all militär personal (svenskt eller utländskt medborgarskap) skulle Svärdsorden med annex eller medalj tillhörande Svärdsorden kunna tilldelas för förtjänstfulla insatser. För övrig personal (svenskt eller utländskt medborgarskap) skulle i första hand Nordstjärneorden med tillhörande medalj eller i vissa fall Vasaorden med tillhörande medalj kunna tilldelas för sådana insatser.

Ett återupptaget ordensväsende medför enligt kommitténs mening att det inte finns något behov av en ny internationell belöningsmedalj eftersom ordensväsendet och regeringens medaljer ger staten möjlighet att till fullo belöna de insatser som varit tanken att belöna med en ny internationell belöningsmedalj.

6.8 Utmärkelser för förtjänst

I kommitténs kartläggning av utmärkelser har det framkommit att det finns ett stort antal utmärkelser för förtjänst, se kapitel 5. Vi bedömer att utmärkelser för förtjänst även fortsättningsvis utgör ett värdefullt verktyg för arbetsgivare att belöna sina anställda och vi anser inte att det finns något egentligt behov av förändringar i detta avseende.

6.8.1 För nit och redlighet i rikets tjänst

Kommitténs förslag: Förordningen som reglerar utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst (NOR) föreslås ändras så att det framgår att det förutom en medalj och ett konstglas finns ett val mellan ett stort och ett litet armbandsur.

I den enkät som kommittén sänt till bland annat myndigheter under regeringen har det framkommit ett brett stöd för att behålla utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst.

Vissa av myndigheterna som svarat på enkäten har uttryckt att det bör övervägas att sänka kravet på anställningstid från 30 års statlig tjänst till 25 år. Arbetsmarknaden är numera rörligare än för ett antal år sedan, men staten är inte begränsad till ett fåtal arbetsgivare, tvärtom. Det är därmed möjligt att inom 30 år vara både statligt anställd och använda sig av sin rörlighet. Till följd av detta kan det finnas ett mervärde att behålla just 30 år som ett uttryck för utmärkelsens högre krav. Därtill har pensionsåldern höjts vilket talar för att det nuvarande kravet inte bör sänkas. En förändring av kravet på anställningstid skulle dessutom medföra en större engångskostnad eftersom ett stort antal statsanställda skulle komma ifråga för en utmärkelse.

Kommittén har noterat att förordningen i 5 § behöver ett modernare språkbruk i den del som uttrycker att det finns två olika storlekar av det armbandsur som kan väljas. Det framgår i förordningen att valet står mellan ett herrur och ett damur. Kommittén föreslår att det införs ett könsneutralt begrepp, nämligen att det finns ett val mellan ett stort och litet armbandsur.

AVSNITT II

De allmänna flaggdagarna

7 De allmänna flaggdagarna, inledning och bakgrund

7.1 Inledning och avgränsning

Kommitténs uppdrag är att göra en översyn av de allmänna flaggdagarna. Dessa framgår i förordningen (1982:270) om allmänna flaggdagar (förordningen).

Regler för den svenska flaggans utseende framgår i lagen (1982:269) om Sveriges flagga (flagglagen). Flaggans färger framgår i förordningen (1983:826) med riktlinjer för färgnyanserna i Sveriges flagga. Sveriges flagga är ljus mellanblå med ett guldgult kors. Korset är vinkelrätt ställt mot flaggans kanter. Flaggan är tvärskuren eller tretungad. En tretungad flagga kan användas av konungen och andra medlemmar av det kungliga huset. På dessa flaggor kan stora eller lilla riksvapnet finnas på ett vitt fält i korsets mitt. En tretungad flagga används också som örlogsflagga vid Försvarsmakten med vissa beteckningar och, om regeringen föreskriver det, av andra myndigheter som bedriver militär verksamhet. När en sådan flagga är befälstecken, markeras detta genom en särskild beteckning i övre inre fältet. Enligt flagglagen får därutöver inga märken, bokstäver eller andra tecken sättas på en svensk flagga. Den rekommenderade gul och blå vimpeln som består av två band som smalnar av vid spetsen kan enligt Stiftelsen svenska flaggans dag, numera Stiftelsen Sveriges Nationaldag, användas dygnet runt. En s.k. korsvimpel är enligt bl.a. Riksarkivet historiskt felaktig och bör inte användas. På allmänna flaggdagar bör vimpeln undvikas, då hissas i stället den svenska flaggan.

Flagglagen med tillhörande förordning omfattas inte av kommitténs uppdrag. Ett antal av de allmänna flaggdagarna är även helgdagar. De framgår i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar, men omfattas inte heller av kommitténs uppdrag.

Kommittédirektiven anger att översynen av flaggdagarna ska ha inriktningen att den ska leda till ett minskat antal kungliga flaggdagar vid nästa tronskifte. Kommittén ska även ta ställning till om en eller flera nya allmänna flaggdagar bör införas för att uppmärksamma och högtidlighålla händelser och liknande som är av större betydelse för riket som helhet. Kommittédirektiven uttrycker att de allmänna flaggdagarna ska ha bred förankring och stå sig över tid.

De allmänna flaggdagarna är enligt nu gällande förordning följande:

- nyårsdagen,
- den 28 januari; konungens namnsdag,
- den 12 mars; kronprinsessans namnsdag,
- påskdagen,
- den 30 april; konungens födelsedag,
- den första maj,
- pingstdagen,
- den 29 maj; veterandagen,
- den 6 juni; Sveriges nationaldag och svenska flaggans dag,
- midsommardagen,
- den 14 juli; kronprinsessans födelsedag,
- den 8 augusti; drottningens namnsdag,
- dag för val i hela riket till riksdagen,
- den 24 oktober; FN-dagen,
- den 6 november; Gustav Adolfsdagen,
- den 10 december; Nobeldagen,
- den 23 december; drottningens födelsedag,
- den 25 december; juldagen.

Helgdagar och deras förhållande till flaggdagar

Ett antal av de allmänna flaggdagarna är även helgdagar. Det får konsekvenser för dagens ställning i samhället men även för de personer som eventuellt behöver tjänstgöra för att sköta flaggningen.

Nyårsdagen	helgdag och flaggdag
trettondedag jul	helgdag
långfredagen	helgdag
Påskdagen	helgdag och flaggdag
annandag påsk	helgdag
den första maj	helgdag och flaggdag
Kristi himmelfärdsdag	helgdag
Pingstdagen	helgdag
nationaldagen	helgdag och flaggdag
midsommardagen	helgdag och flaggdag
alla helgons dag	helgdag
Juldagen	helgdag och flaggdag
annandag jul	helgdag
Söndagar	helgdag

7.2 Flagging som företeelse

Att flagga för att uttrycka en gemenskap hos ett folk anses ha förekommit redan för mycket länge sedan i olika kulturer. Romarriket är ett tidigt exempel på hur en särskild flagga med emblem användes för att skapa enhet och en känsla av styrka genom den romerska örnen. Senare har både byar och städer, liksom olika yrkesgrupper, eller skrän, använt sig av flagging för att manifesteras en viss tillhörighet.

Olika länder har på grund av historiska och kulturella skillnader utvecklat olika traditioner och känslomässiga länkar med sitt lands flagga och de flaggdagar som eventuellt används. Kommittén noterar att länder som Italien och Spanien inte har några formella flaggdagar men precis som i t.ex. Frankrike är det mycket vanligt att det flaggas vid officiella byggnader, varje dag. Det är således inte specifikt förekomsten av allmänna flaggdagar som innebär att en flagga används i officiella sammanhang.

Mycket lite har publicerats om varför det flaggas. I Hylland (2007 s. 7) hävdas att länder som använder flaggan till vardags genom den användningen uttrycker en mer självsäker nationell identitet än länder där det främst flaggas vid speciella tillfällen. I samma verk anges att innebörden av ett lands flagga bör vara så öppen som möjligt för att inkludera så många som möjligt att känna samhörighet med landet. Samma resonemang skulle kunna tillämpas på de allmänna flaggdagarna, det finns sannolikt flera anledningar till att människor önskar hissa den svenska flaggan när det är allmän flaggdag. Den grundläggande tanken bör dock vara att flaggdagen är något att känna gemenskap kring.

Det finns, som konstaterats, ingen modern empiri som redogör för varför människor väljer att hissa sin flagga. Detta oavsett om det är flaggdag eller inte. Det torde emellertid vara allmänt vedertaget att flaggstänger med flagga används, oavsett om det är flaggdag eller inte, för att fira eller högtidliggöra en lokal- eller familjegemenskap, exempelvis en familjemedlem, en förening eller en tillställning.

Den svenska flaggan förekom för första gången i olika officiella sammanhang under slutet av Gustav Vasas tid. Dessförinnan kan den ha använts huvudsakligen som sigill men eventuellt även som flagga (Tollin 1999 s. 9). Det gula korset har tidigt uppfattats som en svensk nationalsymbol. Färgerna har tagits från det svenska riksvapnet, tre gyllene kronor på blått fält (Nevés i Jonsson 1993 s. 45–49). Redan i kung Johan III:s instruktion till de svenska fredsdelegaterna i Knäred 1569 anges att ”det förgyllda eller gula korset har av ålder varit brukat i Sveriges rikets vapen”. Det ska därför enligt instruktionen ”alltid föras uti fanor, fänikor (fälttecken) och flaggor”. Även tidigare än så, 1557 utfärdade Gustav Vasa ett heraldiskt vapen för sonen Johan, hertig av Finland. En del av vapnet visade två korsade tvåtungade lansflaggor som ser ut som dagens svenska flagga (Konow 1986 s. 15).

Flaggans innebörd under den här tiden var i synnerhet ett kungligt värdighetstecken. Den innebörden försvann emellertid under Gustav II Adolf då flaggan övergick till att bli en symbol för staten. Det var alltså först på 1600-talet man kan hävda att flaggan symboliserar nationen Sverige (Nevés i Jonsson 1993 s. 50).

Flaggning till havs med statsflagga var relativt tidigt förekommande, främst på de kungliga, statliga skeppen. Snart började även handelskeppen att flagga eftersom flaggan hjälpte dem att inge respekt på de ofta rättslösa haven. År 1663 föranledde handelsskeppens flaggning

den första lagstiftningen om hur den svenska flaggan fick användas. Lagstiftningen gällde de två olika versioner av svenska flaggor som tilläts samt användandet av flaggan i sig. Någon reglering av allmänna flaggdagar förekom dock inte.

Flaggning på land var mindre vanligt under 1600-talet och kan ha utförts främst på byggnader som uppfattats som sjöfästningar. Ännu under 1700-talet var det ovanligt att flaggan hissades på land. På slutet av 1700-talet förekom flaggning vid svenska ambassader och på konstverk framgår flaggning vid vissa slott. Nationalromantiska och klassicistiska stilideal på slutet av 1700-talet innebar att den svenska flaggan ofta förekom i konst och dikt, exempelvis i Bellmans poesi. Däremot var det få svenskar som innan 1873 visste hur flaggan såg ut (Bökvall i Jonsson 1993 s. 15). Den första kontakt många svenskar hade med den svenska flaggan var genom illustrationer på tobakspaket, konservburkar eller som pappersflaggor att sätta i majstången, julgranen eller när bröllop firades (Björnstad 1967 s. 45 som hänvisar till en enkät utförd på 1940-talet). 1819 utfärdade Karl XIV Johan de första bestämmelserna för arméns regementen om franskt inspirerade blågula fanor med lilla riksvapnet i centrum och kungens namnchiffer i övre hörnet. Armén förde blågula fanor fram till och med Oscar II regeringstid. I början på 1900-talet återgick armén till att föra fanor med landskapsvapen enligt 1600-talsmodell. Den tretungade flaggan förs i dag som fana/fälttecken vid marinens sjöstridsförbund, vid förband i insats utom riket, vid vissa försvarsmaktsenheter och hemvärnsbataljoner.

Eftersom flaggan var en symbol för staten ansågs det inte lämpligt att den användes av enskilda. Redan innan trontillträdet började emellertid prins Oscar att flagga på sitt sommarresidens. Efter att han sedan blev kung Oscar II år 1873 var flaggan på Stockholms slott hissad alla dagar han befann sig på slottet. Det var dock inte en populär åtgärd eftersom det ansågs fåfängt (Tollin 1999 s. 14). Till denna historia hör förstas relationen mellan Sverige, eller i alla fall kung Oscar II och Norge som var i union med Sverige. Från 1844 infördes ett nytt unionsmärke som satt i översta hörnet av de båda ländernas flaggor, den s.k. sillsallaten. Mot slutet av 1800-talet blev motståndet mot unionsmärket en symbol för de norska självständighetssträvandena. 1893 och 1896 beslutade det norska stortinget att ta bort unionsmärket i den norska handelsflaggan. Oscar II la emellertid in sitt veto. När stortinget 1898 fattade samma beslut för tredje gången skrev

han året därpå under flagglagen eftersom den annars skulle ha tillämpats utan hans underskrift.

Från det att riksdagen sammankallades 1871 var en flagga hissad när riksdagen var samlad. Efter den tidpunkten började statens officiella byggnader, hus och skolor att flagga. Även flaggning vid högtidliga tillfällen började utvecklas vid den tidpunkten. Den svenska flaggan sågs emellertid fortfarande som en symbol mer för makten, kungahus, regering och krigsmakt, än en gemensam nationalsymbol vilket kan vara en förklaring till att många svenskar inte anammade traditionen med flaggning så snabbt. Även termer som ”personligt högmod” användes för att beskriva de privatpersoner som flaggade (Björnstad 1967 s. 48).

Sveriges relation med grannländerna, skillnad mellan stad och landsbygd samt hur makten uppfattades av den enskilde är några av förklaringarna till den varierande relation svenskar haft till den svenska flaggan.

För att stärka känslan för nationen grundade Artur Hazelius Skansen och Nordiska muséet. Dessa två svenska muséer innebar en möjlighet att knyta samman landets historia och traditioner. Från 1893 organiserades vårfester på Skansen under maj och juni. Där ägde stora festtåg rum, personer utklädda till tidigare konungar deltog och skolbarn viftade med flaggor, allt för att påminnas om den svenska historien. Vid den här tiden var emellertid förhållandet med våra grannländer spänt och flaggan symboliserade hela den skandinaviska halvön (Björnstad i Jonsson 1993). Delar av samhället började emellertid använda den svenska flaggan och behovet av en reglering kring tidpunkter för flaggning uppstod. Spår av detta återfinns exempelvis i ett beslut som framgår i Svensk Läraretidning 1894 om flaggdagar för skolor i St. Malms församling.

Unionen med Norge upplöstes 1905, året efter trädde en ny flagglag i kraft i Sverige, unionsmärket var nu borta från den svenska flaggan. Den svenska flaggans dag organiserades för första gången på Skansen den 6 juni 1916. Det bakomliggande syftet var att på sikt skapa en nationaldag vilket blev verklighet 1983.

1939 publicerade Kungl. Vetenskapsakademien, efter initiativ av Stiftelsen svenska flaggans dag (Numera Stiftelsen Sveriges Nationaldag), den första förteckningen över de s.k. allmänna flaggdagarna i almanackan, vilken akademien vid den tiden hade ensamrätt att ge ut. Det fanns vid den tiden ingen lagstiftning som reglerade flaggdagarna,

det fanns dock regler Försvarsmakten utfärdade på egen hand. Majoriteten av de nu gällande flaggdagarna är kvar sedan 1939.

Riksdagen uttalade 1949 att det fanns ett behov av en enhetlig ordning för rikets samtliga allmänna flaggdagar och 1961 tillsattes en utredning som bl.a. hade till uppdrag att utreda en sådan ordning. Detta resulterade i betänkandet *Rikets Vapen och Flagga* (SOU 1966:62). I betänkandet framfördes tankesättet att ju färre allmänna flaggdagar, desto mer tyngd åt de som utgör allmänna flaggdagar. Betänkandet kompletterades senare av en promemoria från Justitiedepartementet (Ds Ju 1981:4) vilket sedan ledde fram till proposition (1981/ 82:109) med förslag till lagstiftning om Sveriges riksvapen och Sveriges flagga. I promemorian föreslogs även en förordning som reglerade de allmänna flaggdagarna. Regleringsformen valdes för att enkelt kunna ändra flaggdagarna vid behov. Förordningen innebar att de flaggdagar som sedan 1939 blivit del av en det allmänna medvetandet bestod.

Ett antal myndigheter har antagit närmare föreskrifter för hur de tillämpar flaggdagarna som framgår i förordningen om de allmänna flaggdagarna. Försvarsmakten är ett exempel på en sådan myndighet. Förordningen i sig innehåller dock inte något krav på att flaggning ska ske när flaggdagarna infaller. Ett flertal svenska myndigheter flaggar emellertid när allmän flaggdag infaller, samt vid helgdagar. En önskan om sådan frivillig ordning uttrycktes redan i propositionen 1981 (s. 41–42).

Stiftelsen Sveriges Nationaldag som bl.a. har till uppgift att främja intresset för användandet av flaggan uppmanar alla som kan att använda sina flaggstänger, vare sig det är allmän flaggdag eller inte, till fest, för ett hedra någon eller vid sorg vare sig det rör familjen eller vårt gemensamma samhälle.

8 Redogörelse för befintliga flaggdagar

8.1 Allmänna flaggdagar

Den största delen av de allmänna flaggdagarna i Sverige har varit flaggdagar i många år. De har sitt ursprung i kristna helgdagar, i vår monarki, i tradition men även i Sveriges engagemang i internationell verksamhet. Liknande anledningar till flaggdagar går att återfinna i andra europeiska länder. Ett antal länder har också andra bakomliggande skäl till vissa av sina flaggdagar än vad Sverige har, exempelvis så uppmärksammar de länder som genomlevt ockupation frihetsdagen eller motsvarande dag. Det finns flera exempel i Europa på flaggdagar som är ämnade att sörja och minnas krigets offer och de hårda tider ett land gått igenom snarare än en dag att fira.

Antalet flaggdagar varierar stort mellan olika länder. Antalet årliga formella flaggdagar i ett urval av europeiska länder ser ut som följer: Storbritannien tjugo, Danmark nitton, Norge femton, Belgien och Estland tretton, Island och Frankrike elva, Nederländerna och Lettland tio, Tyskland åtta, Finland sju, Polen fyra, Österrike och Irland tre. Italien och Spanien har inga formella flaggdagar.

Ett antal länder har utöver årligt återkommande flaggdagar även flaggdagar som infaller vid val till olika statliga eller kommunala församlingar.

Kommittén konstaterar att Sverige har något fler allmänna flaggdagar jämfört med majoriteten av länder i vårt närmaste grannskap.

8.2 De allmänna flaggdagarna i Sverige enligt nu gällande förordning

Nyårsdagen den 1 januari är en allmän flaggdag sedan 1939. Årets första dag i den gregorianska kalendern, härrör från romarna och förkristen tid. I de protestantiska länderna i norra Europa räknas dagen som årets första från 1600 och 1700-talen.

Konungens namnsdag, den 28 januari, är en allmän flaggdag sedan 1947, året efter det år då konungen föddes och blev kronprins.

Kronprinsessans namnsdag, den 12 mars, är en allmän flaggdag sedan 1982, efter att kvinnlig tronföljd infördes 1980.

Påskdagen infaller i Sverige den första söndagen efter den ecklesiastiska (metonska) fullmånen som infaller på eller närmast efter vårdagjämningen. Dagen firas i kristen tradition till minne av Kristi uppståndelse. Påskdagen är en allmän flaggdag i Sverige sedan 1939.

Konungens födelsedag, den 30 april, är en allmän flaggdag sedan 1947.

Den första maj är en traditionell festdag i stora delar av Europa. Den dagen har firats som en ickekyrklig folkfest sedan medeltiden eller ännu längre tillbaka i tiden. Den första maj är också arbetarrörelsens dag. Arbetarrörelsens dag, firas sedan 1890 och är en allmän flaggdag i Sverige sedan 1939.

Pingstdagen firas enligt kristen tradition för att fira kyrkans födelse, den infaller den tionde dagen efter Kristi Himmelsfärd. Pingstdagen är en allmän flaggdag i Sverige sedan 1939.

Veterandagen, den 29 maj, är en flaggdag för att hedra och uppmärksamma svensk personal som omkommit i, deltagit i eller deltar i nationella eller internationella militära eller civila insatser. Veterandagen är en allmän flaggdag i Sverige sedan 2018 och firas samtidigt som den av FN instiftade internationella fredssoldatdagen.

Svenska flaggans dag och Sveriges nationaldag, 6 juni. Den svenska flaggan har firats sedan 1916, som allmän flaggdag sedan 1939. Den 6 juni fick 1983 status som nationaldag. Datumet återkopplar till flera händelser som inträffat den 6 juni. Det är den dag 1523 Gustav Vasa vid riksmötet i Strängnäs valdes till konung över det som då utgjorde Sverige. Det är även den dag 1809 en ny regeringsformen med grund i en tydlig maktodelningsprincip skrevs under. Slutligen är det även den dag 1973 när vår nu gällande regeringsform, som befäste och

stärkte Sverige som demokrati och rättsstat, antogs första gången av riksdagen.

Midsommardagen firas i Sverige och i många andra länder i norra Europa. I Sverige firas dagen den tredje lördagen i juni i anslutning till sommarsolståndet – årets längsta dag. Midsommardagen är en allmän flaggdag i Sverige sedan 1939.

Kronprinsessans födelsedag, den 14 juli, blev en allmän flaggdag 1982, efter att kvinnlig tronföljd infördes 1980.

Drottningens namnsdag, den 8 augusti, är en allmän flaggdag sedan 1976 när Silvia Sommerlath genom äktenskapet med konungen blev Sveriges drottning.

Valdagen, dagen för val i hela riket till riksdagen (som regel vart fjärde år), är en allmän flaggdag sedan 1982.

FN-dagen, den 24 oktober, högtidlighåller FN-stadgans ikraftträdande 1947 och är en allmän flaggdag sedan 1982.

Gustav Adolfsdagen, den 6 november, är i Sverige en allmän flaggdag sedan 1939 till minnet av Gustav II Adolfs död vid slaget i Lützen 1632. Även i Finland uppmärksammas Gustav Adolfsdagen som en s.k. övrig flaggdag med namnet Svenska dagen. Den är däremot inte en allmän flaggdag i Finland.

Nobeldagen, den 10 december, är en allmän flaggdag till minne av Alfred Nobels dödsdag och är också den dag då nobelprisen delas ut. Dagen har varit en allmän flaggdag i Sverige sedan 1939.

Drottningens födelsedag den 23 december är en allmän flaggdag i Sverige sedan 1976 när Silvia Sommerlath genom äktenskapet med konungen blev Sveriges drottning.

Juldagen, den 25 december, är i Sverige liksom i många andra kristet dominerade länder en allmän flaggdag för att fira Kristi födelse. Den är en allmän flaggdag i Sverige sedan 1939.

9 Överväganden och förslag, allmänna flaggdagar

9.1 Ny allmän flaggdag, val till Europaparlamentet

Kommitténs förslag: Dag för val till Europaparlamentet, vilket infaller vart femte år, blir ny allmän flaggdag.

Det första direktvalet till Europaparlamentet ägde rum 1979 och direktval har sedan dess ägt rum vart femte år i alla EU:s medlemsstater. Europaparlamentet består av folkvalda ledamöter som medborgarna i respektive medlemsstat har röstat fram. Fördelningen av ledamöter i Europaparlamentet är i huvudsak proportionell i förhållande till respektive medlemsstats befolkningsmängd.

Valet innebär att medborgarna med rösträtt i EU:s medlemsstater genom direkta val röstar fram de ledamöter de vill se som företrädare i Europaparlamentet. Till en början bestod Europaparlamentet emellertid av ledamöter som valdes av medlemsstaternas egna parlament. Under början av 1970-talet påbörjades dock diskussioner kring Europaparlamentets uppbyggnad och 1976 togs beslut om att Europaparlamentets företrädare skulle väljas genom direkta val.

Det finns vissa gemensamma regler för hur valet till Europaparlamentet ska gå till. Bland annat regleras möjligheten att erbjuda olika röstmetoder, röstning i tredjeland och skyddet av personuppgifter. Det är unionsmedborgare med rösträtt som får rösta i valet. De senaste åren har alltfler svenskar röstat i EU-valet. Dock föreligger fortfarande en väsentlig skillnad i valdeltagande mellan EU-valet och riksdagsvalet; valdeltagandet bland röstberättigade i riksdagsvalet 2018 var 87 procent och i EU-valet 2019 var det endast 55 procent som röstade.

Valdagen är ett tillfälle att fira och uppmärksamma demokratin. Dagen för val till Europaparlamentet är i likhet med dagen för riksdagsvalet ett konkret uttryck för demokrati och innebär att unionsmedborgare med rösträtt har möjlighet att utnyttja sin rätt att välja representanter till Europaparlamentet. Dagen för val till Europaparlamentet är en allmän flaggdag i Finland, Tyskland och Belgien. När FN-dagen gjordes till allmän flaggdag var det för att uttrycka en önskan att flagga för något Sverige är del av, ett liknande resonemang kan föras vad avser val till Europaparlamentet.

På samma sätt som det allmänna valet till riksdagen uppmärksammas genom en allmän flaggdag föreslås att även dagen för valet till Europaparlamentet blir en allmän flaggdag för att markera den betydelse dagen har för demokratin.

EU-valet infaller vart femte år i alla EU:s medlemsstater under en på förhand fastställd tidsperiod. Som utgångspunkt ska tidsperioden infalla under juni men den kan ändras till april, maj eller juli samma år efter beslut av Europeiska unionens råd. 2019 ägde valet rum den 26 maj, beslut om tidsperioden togs i maj 2018. Detta innebär att flaggdagen kommer att infalla vart femte år och ofta vid olika datum. Det kan i detta sammanhang noteras att även flera andra flaggdagar saknar ett exakt datum.

9.2 Ett mindre antal flaggdagar med koppling till kungahuset

Kommitténs förslag: De dagar som Kung Carl XVI Gustaf, Drottning Silvia och tronföljaren, Kronprinsessan Victoria, har namnsdag (28 januari, 8 augusti och 12 mars) ska efter nästa tronskifte inte längre vara allmänna flaggdagar. Efter nästa tronskifte ska även Drottning Silvias födelsedag (23 december) utgå som allmän flaggdag. De kungliga flaggdagarna ska efter den tidpunkten endast omfatta tronföljarens födelsedag från det år tronföljaren fyller 18 år, och regentens födelsedag.

1966 års utredning om de allmänna flaggdagarna föreslog att den ordning som då gällde skulle bestå. Det innebar att konungens och tronföljarens födelsedag och namnsdag utgjorde allmänna flaggdagar. I dag

utgör konungens, hans makas samt tronföljarens födelsedag och namnsdag allmänna flaggdagar.

Födelsedagar är allmänna flaggdagar i Danmark och Norge för fler personer än regenten och tronarvingen, exempelvis gemål, prinsar och prinsessor. I Storbritannien är hela tolv kungliga födelsedagar allmänna flaggdagar för tillfället, samt drottningens kröningsdag och bröllopsdag.

Firande av namnsdagar har sina anor i kalendrar upprättade av den grekisk-ortodoxa och den katolska kyrkan. Varje helgon har en festdag och den person som var döpt efter ett helgon firade sin namnsdag enligt kalendern. I Österrike förekommer det att det flaggas i en delstat när dess skyddshelgon har namnsdag, utan att dagen därmed är en allmän flaggdag. I dag inkluderar varje dag i året inte bara ett men flera namn som kan firas. Firandet av en persons namnsdag i Sverige är emellertid inte en trend som förefaller växa. Inget annat land i norra Europa har en namnsdag som allmän flaggdag.

I kommittédirektiven anges att kommitténs arbete ska ha inriktningen att vid nästa tronskifte minska antalet kungliga flaggdagar på så sätt att endast statschefens och tronföljarens födelsedagar och namnsdagar ska vara allmänna flaggdagar. Kommittédirektiven uttrycker också att de allmänna flaggdagarna ska ha bred förankring och stå sig över tid.

Kommittén föreslår i enlighet med den inriktningen att samtliga tre namnsdagar tas bort som allmänna flaggdagar. Förhoppningen är att de kvarvarande flaggdagarna då får större utrymme. Av samma anledning föreslås att regentens gemåls födelsedag tas bort som flaggdag. Den allmänna flaggdagen den 23 december (drottning Silvias födelsedag) föreslås därför tas bort som allmän flaggdag vid nästa tronskifte. Detta är också i linje med den inriktning som framgår i kommittédirektiven.

Den föreslagna kopplingen till 18-årsgränsen för när tronföljarens födelsedag ska bli flaggdag överensstämmer med tidpunkten för när en person kan bli statschef eller inträda som riksföreståndare enligt 5 kap. 2 och 4 §§ regeringsformen och är en naturlig utgångspunkt för när en tronföljare får en mer officiell position.

Även om det inte finns någon direkt koppling mellan flaggdagar och salutdagar kan det med anledning av de föreslagna ändringarna finnas skäl att även se över förordningen (1996:931) om salut.

9.3 Övriga överväganden

Kommitténs bedömning: Inga andra allmänna flaggdagar, förutom de förslag som lämnats ovan, ska läggas till eller tas bort. Språkliga justeringar och en redaktionell förändring av förordningen föreslås.

Kommittén har utifrån sitt uppdrag övervägt framför allt om ytterligare allmänna flaggdagar bör införas i syfte att uppmärksamma och högtidlighålla händelser och liknande som är av större betydelse för riket som helhet men även om någon ytterligare dag bör tas bort.

Förutom kommitténs förslag som framgår i avsnitt 9.1 har kommittén övervägt att införa en ny allmän flaggdag i syfte att hedra och uppmärksamma Sveriges demokrati.

Kommittén har främst övervägt följande datum.

Den 21 januari för att högtidlighålla det datum riksdagen 1921 tog det slutgiltiga beslutet att genomföra allmän och lika rösträtt för män och kvinnor.

Den 17 eller 18 december för att högtidlighålla att den 17 december 1918 debatterade, och under efterföljande natt accepterade riksdagens första och andra kammare att införa allmän och lika rösträtt för myndiga män och kvinnor. Vid valet till landsting och kommuner 1919 och sedan vid riksdagens andra kammare den 12 september 1921 tillämpades beslutet för första gången efter att grundlagsändringen hade genomförts. Det kan noteras att den 17 december var det datum som användes som utgångspunkt för att fira 100-årsdagen av demokratins genombrott i Sverige genom en tillfällig ändring i förordningen om allmänna flaggdagar 2018 (SFS 2018:1607 och 2018:1608).

Flera datum, framför allt mellan 1917 och 1921, har varit viktiga för den allmänna och lika rösträtten för män och kvinnor i Sverige. Det är därför svårt att utpeka någon dag som varit mest betydelsefull för den svenska demokratin eller dess genombrott. Att införa en ny flaggdag utan en tydlig förklaring till varför just den dagen valts skulle kunna försvåra möjligheten för en ny flaggdag att få ett brett genomslag. Demokratins genomslag i Sverige har dessutom utvecklats efter de första besluten och valet 1921. Flera gånger har lagstiftningen ändrats för att möjliggöra för fler personer att kunna utnyttja sin rösträtt. Kommittén anser vidare att en flaggdag i december eller

januari, de månader med minst antal soltimmar per dag i Sverige med svårighet skulle nå framgång.

Däremot gör kommittén bedömningen att vår nationaldag som redan är en allmän flaggdag också är att betrakta som en demokrati-dag. Regeringsformen från 1809 som skrevs under den 6 juni innebar inte omedelbart allmän och lika rösträtt, däremot var den en grund för fortsatta reformer av vårt samhälle. 1809 års regeringsform gav uttryck för en tydlig maktodelningsprincip, lagstiftningsmakten delades mellan riksdagen och konungen medan konungen hade den styrande makten. Makten över skatter och budgeten låg hos riksdagen. Det kan tilläggas att även 1974 års regeringsform som innebär att Sverige i dag är en konstitutionell monarki, antogs av riksdagen första gången den 6 juni 1973. Regeringsformen föregicks av tjugo år av utredningar innan parlamentarismen fick den framträdande roll den har i dag. Den 6 juni är historiskt sett också en nationell minnesdag till minne av 1523 när Gustav Vasa valdes till Sveriges konung, unionen med Danmark upphörde och Sveriges enande till en självständig stat påbörjades (prop. 2004/05:23 s. 8).

Den 6 juni har dessutom i viss utsträckning i praktiken redan etablerat sig som en dag för att fira demokrati. Många av de tal som hålls den dagen återkopplar till demokrati och ett antal kommuner firar sedan flera år tillbaka den 6 juni de personer som under året blivit svenska medborgare och som därmed åtnjuter rätten att rösta i val till riksdag.

Kommittén har övervägt om någon ytterligare flaggdag bör tas bort. Vi noterar att de allmänna flaggdagarna har vuxit sig in i allmänhetens medvetande vilket också konstaterades redan i förarbetena (prop. 1981/82:109 s. 42 f.), även om omfattningen av flaggning förefaller variera framför allt beroende på årstid. Vi bedömer därför att någon ytterligare allmän flaggdag inte bör tas bort.

Kommittén noterar att det kan finnas ett behov av att nu gällande allmänna flaggdagar ytterligare synliggörs av de som är närmast berörda och har ett intresse av att en viss flaggdag får en större folklig förankring. Försvarsmakten utför redan i dag ett positivt arbete genom veterandagens publicitet liksom myndighetens återkommande flaggande vid alla allmänna flaggdagar. Kommittén ser gärna att fler aktörer med gemensamma krafter ökar flaggdagarnas synlighet i det svenska samhället.

Slutligen föreslår kommittén att förordningen justeras så att den allmänna flaggdagen den 29 maj, veterandagen, placeras rätt i förhållande till datumet den infaller, samt att den första maj och de kungliga flaggdagarna justeras rent språkligt.

AVSNITT III

Anslaget till Kungliga Hovstaten

10 Anslaget till Kungliga Hovstaten, omfattning, avgränsning och terminologi

10.1 Omfattning och avgränsning

Kommitténs uppdrag enligt direktiven är att, i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att det kungliga husets officiella åtaganden främst utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar. Kommittén har inte till uppgift att föreslå ändringar i vare sig regeringsformen eller successionsordningen.

Vi behandlar främst den del av anslaget som berör Kungliga Hovstaten (Hovstaten) eftersom kostnader för det kungliga husets officiella åtaganden främst belastar den delen. Kungliga Slottsstaten (Slottsstaten) behandlas för att ge en bakgrundsbild och förståelse för nutida utformning av anslaget och dess redovisning.

Kapitel 11 ger en historisk bakgrund till anslagets utformning och framför allt hur kostnader redovisats. Kommitténs överväganden framgår i kapitel 12.

10.2 Terminologi

Ett flertal termer används för att i regeringsformen, successionsordningen, budgetproposition och statliga utredningar ange rättsliga eller andra förhållanden som påverkar statschefen och de successionsberättigade. För att göra den fortsatta framställningen så tydlig som möjligt följer en redogörelse för väsentliga termer och deras betydelse i dag.

Konungahuset/kungahuset

Termen konungahuset förekommer i regeringsformen (5 kap. 4–5 §§) och är där liktydigt med samtliga successionsberättigade enligt successionsordningen inklusive kung eller drottning som innehar Sveriges tron.

Successionsordningen i dess lydelse före år 1975 kunde tolkas som att fler än de successionsberättigade ingick i ”konungahuset” (Hagman 1902). Termen förekommer inte i nu gällande successionsordning. Det svenska språket utvecklas kontinuerligt och skrivreglerna likaså det vilket medför att utredningar och lagstiftningstext ändras.

Termen ”kungahuset”, som inte alltid är synonymt med konungahuset utan också kan inkludera ingifta personer, används i viss lagstiftning. I ljuset av förarbetena kan det framgå vilken krets som avses med den aktuella lagen.

Det kungliga huset och den kungliga familjen

Både ”kungl. huset” och ”kungl. familjen” förekommer som begrepp i successionsordningen.

Enligt successionsordningen innebär det kungliga huset de successionsberättigade och deras gemåler (barn, deras gemåler och barnbarn till Kung Carl XVI Gustaf, även Drottning Silvia ingår därmed i det kungliga huset). Det kungliga huset har som begrepp också använts av konungen när han preciserat den krets inom den kungliga familjen som kan förväntas tas i anspråk för sådana uppdrag som åligger statschefen eller anknyter till statschefsämbetet. Genom ett beslut av konungen den 7 oktober 2019 gäller att Prins Carl Philips barn eller Prinsessan Madeleines barn, i det här avseendet, inte längre ingår av det kungliga huset. De omfattas emellertid fortfarande av successionsrätten.

Den kungliga familjen är ett bredare begrepp, det innefattar de successionsberättigade och deras gemåler samt vissa andra medlemmar av ätten Bernadotte.

Kungafamiljen

Termen kungafamiljen används i budgetpropositionen utan någon närmare precisering av dess innebörd. Exempelvis anges det att anslaget får användas för att täcka utgifter för ”statschefens officiella funktioner inklusive utgifterna för kungafamiljen”.

Konungen och statschefen

I förarbetena till ändringar av regeringsformens regler om statschefens behörighetsålder (prop. 1993/94:115 s. 15) framgår det att begreppet ”konungen” avser endast konungen personligen medan begreppet ”statschef” inkluderar konungen och riksföreståndaren som kan träda i konungens ställe.

Kungliga Hovstaten och Kungliga Slottsstaten

Kungliga Hovstaten (Hovstaten) avser den organisation som har till uppgift att bistå statschefen och det kungliga huset i deras officiella plikter. Kungliga Slottsstaten (Slottsstaten) har hand om egendomsförvaltningen.

Kungliga Hovstaterna

Begreppet avser i dag hovet som helhet, dvs. Kungliga Hovstaten, de hovstater som syftar på de olika kungliga personernas olika hovstater men även Kungliga Slottsstaten. Det är organisationens officiella beteckning och förekommer bl.a. i verksamhetsberättelsen (bet. 2011/12:KU1 s. 14). I budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1) anges ”Kungliga hov- och slottsstaten” för att uttrycka fördelning av anslaget som riktas till statschefen.

11 Historisk bakgrund och utveckling av anslaget till Kungliga Hovstaten

11.1 Introduktion

Detta kapitel har två syften, dels att förklara vilken personkrets som kan omfattas av anslaget, dels att beskriva på vilka sätt anslaget redovisats historiskt. Kapitlet är uppdelat i två delar. Först behandlar vi den krets av personer som främst kommer ifråga för anslagets fördelning. Vi beskriver statschefens roll och uppgifter, hur successionsrätten fungerar för att sedan förklara fördelningen av riksdagens anslag som riktas till statschefen och fördelas till Kungliga Hov- och Slottsstaterna. I den andra delen beskriver vi den historiska utvecklingen av anslaget, främst till Kungliga Hovstaten (Hovstaten), och hur anslaget redovisats historiskt och i nutid. Slottsstaten behandlas endast i den mån det är nödvändigt för förståelsen av anslaget som helhet.

11.2 Statschefens roll och successionsordningen

Anslaget har i huvudsak till syfte att täcka utgifterna för statschefens officiella funktioner, inklusive utgifter för kungafamiljen. Inledningsvis redogör vi därför för statschefens uppgifter. Sveriges statschef har i enlighet med den regeringsform som gäller sedan 1 januari 1975 representativa och ceremoniella uppgifter men saknar formell politisk makt. Regeringen sammanträder i konselj när så behövs under statschefens ordförandeskap (5 kap. 3 § regeringsformen). Regeringskifte äger rum vid en särskild konselj inför statschefen (6 kap. 6 § regeringsformen), skulle statschefen ha förhinder kan talmannen träda

in. Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om riksmötets öppnande vari framgår att statschefen förklarar riksmötet öppnat på talmannens begäran. I riksdagsordningen framgår även att statschefen får avge ämbetsförklaring inför kammaren (3 kap. 6 § och 6 kap. 17 § riksdagsordningen). Vad gäller regeringsbildningen är det i stället talmannen som i dag utför de uppgifter statschefen tidigare utförde.

Ordförande vid Utrikesnämndens möten är statschefen eller, vid förhinder, statsministern. Statschefen är emellertid inte ledamot av Utrikesnämnden (10 kap. 12 § regeringsformen jfr 15 kap. 2 § regeringsformen). Statschefen kan i egenskap av ordförande besluta om ovillkorlig tystnadsplikt för Utrikesnämndens ledamöter (10 kap. 12 § 3 st. regeringsformen).

Statschefen har en roll som rikets främsta företrädare (prop. 1973:90 s. 173). De representativa uppgifter statschefen utför bestäms i huvudsak av sedvana (Eka 2018 s. 271). I statschefens representativa uppgifter ingår att ackreditera andra länders ambassadörer och att underteckna de svenska sändebudens kreditivbrev genom vilka de ackrediteras i främmande stat. Statschefen är även värd när utländska statsöverhuvuden besöker Sverige. I Sverige är det regeringen som har uppgiften att företräda Sverige i internationella relationer, i vissa fall med medverkan av statschefen.

Statschefen innehar Försvarsmaktens högsta militära grad i syfte att kunna fullgöra sina plikter som en symbol för rikets försvarskrafter (prop. 1973:90 s. 174).

I jämförelse med övriga europeiska kungahus har den svenska statschefen en begränsad makt (Hazell 2020 s. 270). Exempelvis undertecknar den danska statschefen de lagar som antagits av Folketinget och den brittiska statschefens informella makt kan i viss utsträckning användas genom de veckomöten som sker mellan statschefen och premiärministern (Hazell 2020 s. 80). I Storbritannien undertecknas lagar av statschefen och i till exempel Belgien har statschefen en aktiv roll vid regeringsbildningen.

11.2.1 Historisk bakgrund till successionsrätten i Sverige

Vid Västerås riksdag antogs den 13 januari 1544 den s.k. arvföreningen, dåtida motsvarighet till successionsordningen. Sverige övergick därmed till att bli en arvmonarki i stället för en valmonarki. 1582 in-

fördes ett krav på att en medlem av kungahuset inte skulle gifta sig med någon ofrälse person. 1590 förnyades 1544 års arvförening med det tillägget att successionsrätt på kvinnolinjen infördes om hela manslinjen var utdöd. Den äldsta ogifta prinsessan skulle då bli drottning, och ständerna skulle med hennes bifall välja en gemål åt henne.

År 1604 beslutades om en ny arvförening, och hertig Karl tillträdde som Karl IX med successionsrätt för sin linje före Sigismunds bror Johan och dennes linje. En ogift prinsessa kunde då bli drottning på samma sätt som enligt 1590 års reglering. I 1604 års reglering infördes ett antal nya bestämmelser. För det första ett krav att konung och arvfurste skulle vara av den rena evangeliska läran enligt den oförändrade Augsburgska bekännelsen och att successionsrätten för arvfurste som avföll från denna lära var förverkad. Dessutom infördes krav på att även arvfurstarnas gemåler skulle vara av den rena evangeliska läran och slutligen krav på samtycke från riksdagen till en arvfurstes giftermål. Slutligen infördes även en bestämmelse av innebörden att en konung eller arvfurste som blev regent i ett annat land och bosatte sig där förlorade rätten till den svenska tronen.

Den kvinnliga successionsrätten bekräftades ytterligare flera gånger på 1620- och 1630-talen och i 1634 års regeringsform. Enda gången den aktualiserades var 1632 när drottning Kristina besteg tronen efter Gustav II Adolf. År 1649 antogs pfalzgreven Karl Gustav till tronföljare, och år 1650 beslutade riksdagen att 1544 och 1604 års arvföreningar skulle tillämpas på det pfalziska huset, dock med undantag för den kvinnliga successionsrätten. Detta ändrades redan 1683 när successionsrätten utsträcktes till kvinnor. Däremot omfattades inte drottning Ulrika Eleonora, syster till Karl XII, av denna regel, hon blev vald till drottning 1719 och den kvinnliga tronföljden avskaffades samtidigt. Kravet på ständernas samtycke upphävdes genom att enbart konungens vetskap och samtycke krävdes enligt 36 § i 1772 års regeringsform, men i övrigt hänvisades i 2 § till vad som bestämts år 1544, 1604 och 1743. Rättsverkan av giftermål utan samtycke var, angavs det nu uttryckligen, förverkande av successionsrätten för såväl den som gifte sig utan samtycke som dennes barn.

En ny successionsordning antogs 1809 för att möjliggöra för den danska prinsen Karl August att bli kronprins i Sverige, eftersom Karl XIII inte hade några barn. Efter att prinsen hastigt avlidit valdes i stället Jean Baptiste Bernadotte till kronprins. För att möjliggöra detta antogs den successionsordning som ännu gäller, om än modifierad.

11.2.2 Nu gällande successionsrätt enligt successionsordningen

I 1 kap. 5 § regeringsformen framgår att kung eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron är Sveriges statschef. Innebörden av statschefsämbetet redogör vi för ovan i 11.2.

Successionsordningen, utfärdad den 26 september 1810, är den äldsta av de svenska grundlagarna. Den anger villkoren för successionsrätt och den ordning i vilken de successionsberättigade har successionsrätt. Successionsordningen reglerar varken anslaget eller statschefens roll. Den ändrades senast när kvinnlig tronföljd infördes den 1 januari 1980 och kan, likt andra grundlagar, enbart ändras genom att riksdagen fattar två likalydande beslut, mellan dessa beslut ska val till riksdagen hållas (8 kap. 14 § regeringsformen).

Successionsordningens nuvarande lydelse anger att successionsrätt tillkommer manliga och kvinnliga efterkommande till Kung Carl XVI Gustaf i rätt nedstigande led. Kronprinsessan Victoria och hennes barn har successionsrätt, liksom Prins Carl Philip och hans barn och Prinsessan Madeleine och hennes barn. Äldre syskon och deras efterkommande har företräde framför yngre syskon och deras efterkommande.

I de fall successionsordningen stadgar att en regel är tillämplig för konungen gäller den även om en drottning är statschef (2 § successionsordningen).

11.2.3 Beslutandemakt över kungahusets medlemmar

Successionsordningen ger Kung Carl XVI Gustaf och i framtiden hans efterträdare vissa befogenheter över kungahusets medlemmar.

I egenskap av kungahusets överhuvud har Kung Carl XVI Gustaf vidare makt att bestämma i vissa frågor som rör kungahuset (s.k. husmakt). När husmakten utövas är det inte i form av ett agerande som statschef utan som kungahusets överhuvud. Husmakten omfattar bl.a. beslut om användande av prins- och prinsesstitlar liksom titeln Kunglig höghet.

Eftersom anslaget, i sin nuvarande utformning, är riktat till statschefen är det också där uppgiften att fördela medel till övriga medlemmar av familjen ligger. Det är i dag Kung Carl XVI Gustaf som

avgör vilka som ska stödja utförandet av de officiella plikterna och vilken ersättning som ska utgå för detta.

11.2.4 Beslutet av den 7 oktober 2019

I oktober 2019 publicerade riksmarskalken en kommuniké där det framgick att Kung Carl XVI Gustaf beslutat att införa en förändring i det kungliga huset. Syftet med förändringen var att klargöra vilka personer inom den kungliga familjen som kan förväntas tas i anspråk för sådana officiella uppdrag som åligger statschefen eller anknyter till statschefsämbetet.

Enligt kommunikén tillhör Prins Carl Philips barn, liksom prinsessan Madeleines barn inte längre det kungliga huset. Däremot är de fortfarande del av den kungliga familjen.

Kommunikén anger även att Kung Carl XVI Gustaf, Drottning Silvia, Kronprinsessan Victoria och hennes gemål är Sveriges främsta representanter inom landet och gentemot andra stater. Därutöver utför Prins Carl Philip, hans gemål och Prinsessan Madeleine officiella uppdrag i den utsträckning kungen så beslutar.

Beslutet om att avgränsa det kungliga huset har i sig ingen successionsrättslig verkan. Successionsrätten regleras i successionsordningen, se ovan avsnitt 11.2.1.

11.2.5 Statschefens finansiella neutralitet

Begreppet finansiell neutralitet i detta sammanhang ger uttryck för principen att statschefen ska vara fri från eventuella påtryckningar oavsett var dessa kan komma ifrån. Statschefen företräder Sverige som helhet och bör inte vara bunden till någon viss del av samhället. Begreppet används i dag i den verksamhetsberättelse Kungliga Hov- och Slottsstaterna publicerar varje år. Där anges att statschefens oberoende skulle kunna ifrågasättas om statschefen med familj behöver använda sig av extern finansiering för sina privata omkostnader.

1809 års regeringsform innehöll ett förbud mot att prinsar av det kungliga huset tog civilt ämbete. De var däremot inte förhindrade att inneha militärt ämbete eller prästerlig syssla (Kjellén 1890 s. 57). Nu gällande regeringsform innehåller inget förbud liknande det som framgick i 1809 års regeringsform och reglerar överhuvudtaget inte

de successionsberättigade. Det finns i dag inget som formellt sett förhindrar att någon av de successionsberättigade som stödjer statschefen i de representativa uppgifterna, eller deras gemåler, tar anställning. Däremot kan det som successionsberättigad eller som dennes gemål, i praktiken vara svårt att kombinera representativa uppgifter till stöd för en statschef med de flesta anställningar eftersom anställningen kan färga hur personen i fråga framstår som en representant för Sverige.

11.3 Anslaget till Kungliga Hovstaten och dess redovisning

Anslaget utformas i regeringens budgetproposition som ett anslag som riktas till statschefen och fördelas mellan Kungliga Hov- och Slottsstaterna. Anslaget fördelas på två poster, en till Slottsstaten (49 procent) och en till Hovstaten (51 procent). Förslaget i budgetpropositionen för 2020/2021 anger att ändamålet med anslaget är att täcka utgifterna för statschefens officiella funktioner, inklusive utgifter för kungafamiljen samt för Hovstatens och Slottsstatens förvaltningsutgifter (prop. 2021/21:1, utgiftsområde 1). Anslaget har haft denna utformning sedan slutet av 1990-talet även om uppdelningen i procentsatser inte framgick i riksdagstrycket förrän i budgetproposition för år 2005 (prop. 2004/05:1, utgiftsområde 1). Anslaget följs upp av ett regleringsbrev för varje budgetår. Där framgår summan som fördelas mellan Hovstaten och Slottsstaten utifrån den huvudpost som framgår i budgetpropositionen.

I förarbetena till 1974 års regeringsform framgår att hovet står utanför den statliga förvaltningsorganisationen (prop. 1973:90 s. 176). Hovstaten är därmed undantagen från anslagsförordningens (2011:223) bestämmelser om prövning av anslagssparande och indragning av anslag och andra delar av det ekonomiadministrativa regelverket för myndigheter under regeringen.

11.3.1 Anslaget och dess redovisning från 1500-talet till 1809

Sveriges tidigare kungar och drottningar har genom historien innehaft betydande makt, precis som sina europeiska motsvarigheter. Det är en del av förklaringen till varför budgeten 1572 för det som

i dag motsvarar både Hovstat och Slottsstat motsvarade ungefär 20 procent av statsbudgeten. Det är emellertid svårt att slå fast exakt vad som ingick i den posten. Exempelvis fanns det vid den tiden ingen strikt uppdelning mellan hovämbetsmän och riksämbetsmän (Odén 1955 s. 212–218 och 409). Historiker har konstaterat att det var stor oordning i hovfinanserna fram till Karl XI:s tid då det ställdes högre krav på redovisning och revision (Persson 1999 s. 56–79 och 255–259).

Karl XI lät uppföra en statsbudget, s.k. riksstat (Hildebrand 1896 s. 413, Lagerroth 1934 s. 265–311, Lagerroth 1928, s. 108–153). Genom den åtgärden infördes även bestämda hovanslag som stod till konungens förfogande (Reuterskiöld 1914 s. 75). Statsbudgeten 1724 innehöll delposter över precisa summor för vissa familjemedlemmar, slott och särskilda utgiftsområden på samma sätt som anslaget skulle komma att presenteras under 1800- och 1900-talet (Åmark 1961 s. 319–30, Sunnqvist 2021 avsnitt 6.2.7).

I 1772 års regeringsform angavs i § 30 att ”Kongl. Maj:ts hof står under dess enskilda disposition”. Det som avses var utgifter kopplade till den kungliga familjen inklusive de särskilda hovstaterna men även hovstallet, personalkostnader och kostnader för vissa slott (Åmark 1961 s. 313–318). Redan på den här tiden skedde omflyttningar av utgifterna, bl.a. kostnaden för byggande av Stockholms slott fördes över från Kongl. Maj:ts hof till en särskild myndighet. Den senare omflyttningen kan bero på den särskilda skatt som togs ut från 1728 för slottets uppförande. (Åmark 1961, s. 320, 777–784) Kostnader för livdrabanter och livgarde hörde till Kongl. Maj:ts hof på den tiden men har vid senare framställningar om hovfinanserna beskrivits som militära utgifter (Åmark 1961, s. 342–349 och 352).

Det har framhållits att det är svårt att beräkna de egentliga kostnaderna under denna tid. Penningvärdets försämring och sättet att beräkna naturaförmåner gör det svårt att fastställa exakta utgifter och inkomster. Under 1700-talet var hovbudgetens del av statsbudgeten ungefär sju till tio procent, i den summan är inte medräknat underhåll av slotten eller kostnader för livgardet (Sunnqvist 2021 avsnitt 6.2.7, Åmark 1961 s. 314–319, Nordin 2009 s. 97–100). De totala omkostnaderna enligt budgetpropositionen vid 1809 års riksdag, som inkluderar kostnader för alla slotten och kungsgårdarna, stall, livdrabanterna och kostnader för ett antal medlemmar av den kungliga familjen uppgick till tjugofem procent av statsbudgeten (Stats-

kontorets memorial 23 juni 1809 samt bilaga A, till Kong. Maj:ts nådig proposition s. 10–11 och 15).

11.3.2 1809–1810 års överenskommelse mellan Karl XIII och rikets ständer

Svenska kungar och drottningar har historiskt antingen ägt, men framför allt disponerat ett stort antal slott, kungs- och kungsladugårdar, stuterier, stall, åkrar, betes- och skogsmark. Avkastningen från dessa egendomar hade under århundraden finansierat bl.a. hovhållningen och hovstallet. Den sviktande svenska ekonomin som uppstod bl.a. efter Finska kriget 1808–1809 med Ryssland föranledde rikets ständer att inleda en förhandling med dåvarande kung Karl XIII för att nå en samsyn om användande av avkastningen från de ovan nämnda egendomarna.

I regeringsformen från 1809, återfinns grunden till den överenskommelse som skulle komma till stånd, nämligen att kungsgårdar och kungsladugårdar med tillhörande fastigheter m.m. inte fick säljas utan riksdagens samtycke (§ 77). Den egendom som åsyftades var den som historiskt varit betydelsefull för statsfinanserna. Det var också av betydelse att det tidigare i Sveriges historia förekommit att regenter gjort donationer av betydelse som senare krävts tillbaka. För en redogörelse av de egendomar som kom att ingå i överenskommelsen, se Sunnqvist 2021, kapitel 6.

I regeringsformen från 1809 angavs att konungens hov stod under hans enskilda styrelse, däremot behandlades inte själva anslaget (§ 48).

I augusti 1809 inleddes en skriftväxling mellan konungen och ständerna vilket ledde fram till en överenskommelse under den första halvan av 1810. Överenskommelsen består av fyra olika dokument:

1. Statsutskottets memorial av den 25 augusti 1809,
2. Rikens ständers skrivelse till Karl XIII den 1 december 1809,
3. Konungens svar enligt statsrådsprotokoll den 26 februari 1810 och
4. Riksdagens beslut den 2 maj 1810.

Innebörden av överenskommelsen var att kungen till förmån för Kronan (staten) avsåde sig rätten till avkastningen från samtliga kungsgårdar och kungsladugårdar med tillhörande hemman och lägenheter

mot att statschefen erhöll ett årligt anslag som skulle täcka kostnaderna för hovhållning. Anslaget skulle uppgå till en sådan storlek att det räckte till ”underhållande af en emot Dess wärdighet och Rikets anseende swarande Hof-Stat”. Anslaget stod enligt överenskommelsen under statschefens disposition. Anslaget skulle möjliggöra att statschefen för ”sina återstående dagar” skulle kunna leva oberoende i sin roll som statschef. För en studie av överenskommelsens karaktär se bl.a. Sunnqvist 2021 kapitel 6.

11.3.3 Anslaget och dess redovisning från 1810 till 1980-talet

Även om överenskommelsen, liksom 48 § i 1809 års regeringsform, innebar att anslaget stod under konungens disposition så framgår det i budgetpropositionerna att anslaget bestod av precisa summor för vissa familjemedlemmar, slott och särskilda utgiftsområden, exempelvis uppvärmning. Precis som innan 1810 hände det att budgetposter flyttades, exempelvis att underhåll av vissa slott utgjorde en titel utanför anslaget.

Under den riksdag som sammanträdde 1840–1841 föreslog riksdagens statsutskott en uppställning av anslagsposterna som skilde Hovstaten från Slottsstaten. Detta innebar att Hovstaten även fortsättningsvis var undantagen från revision men att Slottsstaten omfattades av revision. Vid den här tiden ingick följande poster i Hovstaten; konungens och kronprinsessans hovhållning inklusive kostnaderna för kronprinsens barn, kronprinsessans handpenningar, kostnader för möblers underhåll på de kungliga slotten, hovstallets utfodring, ved och kol för de kungliga slotten, polis-, lys-, och renhållning på Kungliga Slottet i Stockholm.

Slottsstatens poster omfattade reparation och underhåll av Kungliga Slottet i Stockholm samt andra fastigheter i Stockholm som användes av den kungliga familjen, samt reparation och underhåll av Drottningholms och Svartsjö slott, Gripsholms slott, Ulriksdals slott, Haga lustslott och park samt Strömsholms slott. Eftersom Rosersbergs slott ställts till Karl XIV Johans disposition på livstid och utan krav på revision togs den upp under Hovstatens anslagspost. Att lustslotten nu omfattades av revision innebar i praktiken en ändring av överenskommelsen 1809–1810, detta nämndes dock inte i under-

laget som behandlades i riksdagen (Bramstrång s. 264–270 samt 1840–1841 års riksdag, bihang saml. 4, avd. 1 bd 1).

Under de följande hundra åren tillämpades denna uppdelning i regeringens proposition och riksdagens betänkande och utgifterna omfattades av revision som ovan. Däremot flyttades anslaget för polis-, lys- och renhållning från Hovstaten till Slottsstaten utan närmare förklaring 1913. I budgetpropositionerna från 1810 till 1974 återfinns anslag inte bara för konungen utan även för olika medlemmar av konungahuset. På samma sätt fördelades anslag till de kungliga slotten fram till 1977. (För en översikt se Sunnqvist 2021 avsnitt 6.4).

1944 föreslogs från Finansdepartementet förändringar i den budgettekniska hanteringen av Slottsstaten och delar av Hovstaten. Det innebar vissa omflyttningar av olika anslagsposter, framför allt som berörde Slottsstaten. Förslaget innebar bl.a. att uppvärmningsanslaget flyttade till Slottsstaten från Hovstaten och således omfattades av kravet på revision. Även den justering som gjordes i 1981 års budgetproposition innebar en omflyttning när Husgerådskammarens verksamhet flyttades från Hovstaten till Slottsstaten och omfattades därmed av revision. I budgetpropositionen för 1995 (prop. 1994/95:1) framgick den ordning som gäller än i dag, att anslaget utgör ett samlat anslag.

Förarbetena till 1974 års regeringsform anger att hovet står utanför den offentliga förvaltningen och under statschefens enskilda styrelse (prop. 1973:90 s. 176). De förarbetena behandlar inte anslaget.

11.3.4 Årsredovisning av hur anslaget används, sedan 1996

Regeringens budgetpropositioner innehåller en redogörelse för verksamheten vid Kunglig Hov- och Slottsstaterna. Syftet med dessa redogörelser är att möjliggöra för riksdagen att ta ställning till behovet av anslaget. Även om budgetpropositionerna under historien inte varit lika utförliga som i dag kan vi notera att precisa anslagsposter för Hovstaten har angivits. I detta sammanhang bör även nämnas budgetreformen på 1980- och 1990-talet som innebar att utgiftstak och utgiftsramar, mål- och resultatstyrning blev viktigare än detaljreglering. De deskriptiva justeringar som återfinns i budgetpropositionerna från 1990-talet tills i dag beror främst på en utveckling i sättet att presentera budgetpropositionen.

1995 ägde en organisationsförändring rum vid Hovstaten i syfte att effektivisera arbetet och minska de administrativa kostnaderna. Bl.a. innebar detta att de för verksamheten gemensamma arbetsuppgifterna samlades i avdelningar under Riksmarskalken. Med anledning av dessa förändringar uttalade regeringen att alla medel skulle anvisas under ett nytt anslag på statsbudgeten. Anslaget benämndes Kungliga Hov- och Slottsstaterna och anvisades till statschefen som ett samlat ramanslag. Konstitutionsutskottet (bet. 1994/95:KU32) tillstyrkte regeringens förslag och tillade att regeringens anslagsberäkning bör redovisas på ett sådant sätt att den ger ett tillräckligt underlag för riksdagens bedömning av medelsbehovet. I regeringens efterföljande regleringsbrev för budgetåret 1995/96 från juni 1995 fastlogs att då gällande förordning (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning med vissa undantag skulle tillämpas på Riksmarskalksämberet, inklusive Ståthållarämberet och Husgerådskammaren. Däremot skulle förordningen inte tillämpas för anslagsposten hovförvaltningen, det som då kallades apanaget.

En överenskommelse träffades sedan mellan regeringen och Riksmarskalken som innebar att Riksrevisionsverket även fortsättningsvis skulle granska Ståthållarämberet och Husgerådskammaren medan det s.k. apanaget och Riksmarskalksämberet skulle undantas från granskning av Riksrevisionsverket. Däremot åtog sig de Kungliga Hovstaterna att årligen lämna en verksamhetsberättelse, koncentrerad till Ståthållarämberet och Husgerådskammaren med en översiktlig presentation av övrig verksamhet, vilket avsåg Hovstaten.

Den första verksamhetsberättelsen för de Kungliga Hovstaterna omfattade följaktligen budgetår 1995/1996 och fick den utformning som nämnts ovan. Det innebär en resultat- och balansinformation samt kommentarer i form av tilläggsupplysningar och noter (prop. 1996/97:1 utgiftsområde 1).

När Riksrevisionen inrättades i stället för Riksrevisionsverket fördes granskningen av den verksamhet som bedrivs av Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning över dit (prop. 2001/02:190 s. 73–75). Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet gjordes tillämplig. Även förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag tillämpas med undantag för resultatredovisning i 2 kap. 4 § på Slottsstaten. Från och med verksamhetsberättelsen 2005 ingår Husgerådskammaren och Ståthållarämberet i redovisningen av Slottsstaten.

Från och med verksamhetsberättelsen 2013 har redovisningen vad avser Hovstaten blivit utförligare. Det är en konsekvens att ett tillkännagivande från 2011 där konstitutionsutskottet angav att en översyn av hur Hovstatens verksamhet redovisades borde äga rum (bet. 2011/12:KU1 s. 14–21, rskr. 2011/12:56). Det framgår numera uttryckligen även att revision utförs av en extern revisor även om revision i praktiken ägt rum sedan långt tidigare. Sammanfattningsvis innehåller verksamhetsberättelsen 2020 för de Kungliga Hovstaterna årsberättelser med resultat- och balansräkning för både Hovstaten och Slottsstaten inklusive tilläggsupplysningar och noter. I noterna framgår vissa inkomster och utgifter, exempelvis hyror och arrenden som inkomster och personalkostnader och resekostnader som utgifter.

Verksamheten vid Kungliga Hovstaten

Kärnverksamheten i Hovstaten utgörs av konungens officiella uppgifter. Verksamheten vid hovstaten styrs av en hovstadga som beslutas av konungen, den senaste är från 2014. Hovförvaltningen har också hand om konungens anslag vad avser levnadsomkostnader, den kungliga familjens privata medel samt stiftelser.

Verksamheten är organiserad i Riksmarskalksämberet, Hovmarskalksämberet och Informationsavdelningen. Riksmarskalksämberet ansvarar för den samlade styrningen av de Kungliga Hovstaterna (inklusive Slottsstaten), i organisationen ingår bl.a. kansli, ekonomi- och personalavdelning. Riksmarskalksämberet ansvarar, genom riksmarskalken, för kontakterna med bland annat riksdag och regering. Riksmarskalksämberet kan utfärda instruktioner för delar av organisationen. Till Riksmarskalksämberet är ett antal externa rådgivare och funktioner knutna, såsom Hovförsamlingen, Riddarholmskyrkan och läkarstaten. Till Riksmarskalksämberet är även vissa säkerhetsfunktioner knutna.

Hovmarskalksämberet har ansvar för den kungliga familjens programverksamhet och officiella representation. Hovmarskalksämberet består av tre hovstater (konungens, drottningens och kronprinsessans), hovstallet, hushållet samt ceremonistaten. Ämberet står för planering och genomförande av statschefens uppgifter. Dessutom står ämberet för planering och genomförande av transportverksam-

heten inom Hovstaten samt för arbetet inom det kungliga hushållet inklusive service vid de kungliga residensen.

Informationsavdelningens verksamhet omfattar samordning av massmediekontakter och information. I samband med statsbesök och officiella resor utomlands genomför avdelningen massmediearrangemang i samarbete med Utrikesdepartementet.

Verksamheten vid Kungliga Slottsstaten

I Slottsstatens uppdrag ingår att vårda det kungliga kulturarvet och visa detta kulturarv för allmänheten. Det gäller slott och lösöre som ägs av staten och som statschefen disponerar samt sådant som ägs av statschefen eller av olika stiftelser. Att vårda och visa innebär både utgifter och inkomster för Slottsstaten som förutom genom anslaget finansieras med hyres- och arrendeintäkter samt av intäkter från visningar av de kungliga slotten.

Husgerådskammaren med Bernadottebiblioteket ingår i Slottsstaten och svarar för förvaltning, underhåll och vård av det statliga lösöret på de kungliga slotten. Husgerådskammaren vårdar även icke-statligt lösöre. Det bekostas däremot inte av anslaget till Slottsstaten. Ståthållarämbetet ansvarar för bevakning och skötsel av de kungliga slotten med tillhörande byggnader, parker, trädgårdar, och skogar. Ståthållarämbetet ansvarar dessutom för säkerhetsfrågor vid de kungliga slotten samt it- och telekommunikationsfrågor.

De anslagna medlen motsvarande 36 procent av verksamhetens intäkter år 2019. Resterande del härrör från avgifter och andra ersättningar. Sverige är en av få monarkier där själva konungahuset visar en stor mängd fastigheter som utgör det kulturarv som bebotts av tidigare monarker vilket också leder till både kostnader och intäkter.

11.3.5 Sammanfattning

Grunden till den uppdelning mellan Hovstaten och Slottsstaten som efter 1840 kom att tillämpas för nutida anslag återfinns redan under 1700-talet. Redan på 1700-talet framgick i statsbudgeten precisa summor för vissa familjemedlemmar, slott och särskilda utgiftsområden, det fanns alltså flera anslag. I budgetpropositionerna från 1810 till 1974 återfinns anslag inte bara för konungen utan även för olika

medlemmar av konungahuset. På samma sätt fördelades anslag till de kungliga slotten.

Revision infördes för Slottsstaten 1840, samtidigt som uppställningen av anslaget delades upp i två rubriker, Kunglig Slottsstat och Kunglig Hovstat men fortfarande med flera anslagsposter. De förändringar som infördes på 1940-talet påverkade framför allt Slottsstaten. Så sent som 1995 flyttades Kungliga Husgerådskammaren och Ståthållarämbetet över till Slottsstaten och omfattades därmed av revision. Vid samma tid publicerade de Kungliga Hovstaterna sin första verksamhetsberättelse med årsrapporter och vissa bokslut. Från och med verksamhetsberättelsen 2013 har redovisningen vad avser Hovstaten blivit utförligare.

Den del av anslaget som genom tiderna har fördelats till medlemmar av den kungliga familjen har alltså sedan länge framgått i budgetpropositioner, den moderna tillämpningen har dock inneburit en utveckling av hur den delen redovisas genom årsberättelser.

Slutligen kan vi notera att det är fastigheter och dispositionsrätten inom Slottsstaten som historiskt sett varit föremål för diskussion framför allt mellan statschef, riksdag och regering. Den verksamheten omfattas i dag av revision och redovisning.

12 Överväganden, anslaget till Kungliga Hovstaten

Kommitténs bedömning: Kommittén välkomnar en ökad öppenhet vad gäller hur Hovstaten disponerar anslaget. Kommittén noterar att Hovstatens årsredovisning framöver kommer innehålla en redogörelse för hur statschefen fördelat anslaget till medlemmar av den kungliga familjen som utfört officiella uppdrag som åligger statschefen eller anknyter till statschefsämbetet. Årsredovisningen kommer även innehålla en exemplifiering av vilka sorters utgifter som ingår i dessa belopp.

I budgetpropositionen riktas anslaget till statschefen. Det framgår även i budgetpropositionen att anslaget delas upp i två delar, Slottsstaten och Hovstaten. Den delen av anslaget som avser Hovstaten betalas ut engångsvis och används bl.a. till personalkostnader och andra kostnader som uppstår p.g.a. statschefens ceremoniella uppgifter. Därutöver fastställer statschefen, genom Riksmarskalksämbetet, en andel av den del som avser Hovstaten till det s.k. rambeloppet. Av rambeloppet fördelas sedan medel framför allt till statschefens hushåll samt till myndig tronföljares hushåll. Statschef, myndig tronföljare samt respektive gemål omfattar den krets av personer som huvudsakligen utför statschefens officiella åtaganden.

Kommittén noterar att anslagets fördelning kommer att redovisas i Hovstatens årsredovisning i form av den summa statschefen med gemål samt den summa myndig tronföljare med, i förekommande fall, gemål har tilldelats under året. I årsredovisningen kommer, som en följd av Riksmarskalksämbetets åtagande, även exempel framgå över kostnader tillhörande rambeloppet. Det kan utgöra alla former av kostnader som en privatperson kan ha, exempelvis kost-

nader som uppstår för skötsel av residensen, hushållskostnader, möbler och kläder.

Kommittén välkomnar att anslagets användning till den krets av personer som utför de officiella åtagandena därmed preciseras och blir mer transparent. Kommittén bedömer därmed att den har utfört sitt uppdrag samt att övervägandena uppfyller det som uttrycks i kommittédirektiven.

Kommittén noterar även att det kan finnas behov av att statschefen fördelar medel till en inte längre verksam medlem av den kungliga familjen som under en lång tid har utfört betydande insatser i sina officiella åtaganden.

På samma sätt kan det finnas behov av att statschefen fördelar medel till någon annan successionsberättigad som under en begränsad tid behöver utföra officiella åtaganden i syfte att stödja statschefen i sina åtaganden.

I den mån fördelning av medel genom rambeloppet sker till de ovan nämnda redovisas detta i årsredovisningen.

Kommittén uttrycker sitt stöd för ambitionen i Kung Carl XVI Gustafs beslut av den 7 oktober 2019 som klargör vilka personer som kan förväntas tas i anspråk för sådana officiella uppdrag som åligger statschefen eller anknyter till statschefsämbetet.

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Förordningen om vissa statliga belöningar och ändringen med förslag om införande av dag för val till Europaparlamentet som allmän flaggdag ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Kommitténs bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Med hänsyn till nödvändig tid för den fortsatta beredningsprocessen och det förberedelsearbete som kommer att krävas för att bl.a. få till en ändamålsenlig hantering av nomineringar bör förordningen om vissa statliga belöningar träda i kraft den 1 januari 2023. Även ändringen avseende att dag för val till Europaparlamentet blir allmän flaggdag bör träda i kraft vid denna tidpunkt, vilket blir i god tid innan nästa val till Europaparlamentet.

Kommittén bedömer att det inte finns behov av några övergångsbestämmelser.

14 Konsekvensanalys

14.1 Inledning

I Kommittéförordningen (1998:1474) finns ett generellt krav att statliga kommittéer ska bedöma och diskutera konsekvenserna av de förslag som de lägger fram. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för bl.a. staten, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kommittén lägger fram förslag vad avser belöningsystem och förordningen om de allmänna flaggdagarna, nedan följer ett resonemang om konsekvenserna av dessa förslag. Vi välkomnar de åtaganden Riksmarskalksämberet gör, detta kapitel avslutas med möjliga konsekvenser av detta.

14.2 Belöningsystem

Det föreslagna belöningsystemet är en möjlighet att erkänna och synliggöra insatser som bidrar till vårt samhälle. Syftet med systemet är att hålla samman rikets främsta utmärkelser för förtjänstfulla insatser. Därmed framhävs deras stora belöningsvärde och möjligheterna ökar att viktiga samhällsinsatser belönas. Inrättandet av ett centralt system för belöning framgår i den föreslagna förordningen. Systemet bygger på ett nära samarbete mellan regeringen och Kungl. Maj:ts Orden. Kommittén bedömer att det självständiga rådets uppgift är en viktig del för att belöningsystemet ska vara legitimt. De olika alternativen för placering av rådet behandlas i avsnitt 6.5.

Den nya regleringen tydliggör det nya systemet, rådets placering och informerar var medborgare kan lämna in nomineringar. Det nya systemet förväntas innebära att myndigheter under regeringen låter sig påverkas av det nya systemet i syfte att nominera förtjänstfulla insatser dit. Därutöver förväntas att myndigheter under regeringen inte delar ut bärbara medaljer för förtjänstfulla insatser om de kan konkurrera med det nya systemet (avsnitt 6.6.).

Kvinnor har hitills varit starkt underrepresenterade i statistiken över de utmärkelser som delats ut inom ordensväsendet och regeringens utmärkelser. Det är sannolikt att det nya systemets breda ansats vad gäller insatser som påverkar hela samhället kommer påverka fördelningen av utmärkelser vilket bidrar till att könsfördelningen blir jämställd.

Till skillnad från hur ordensväsendet användes innan 1974 är det vår avsikt att det moderna belöningsystemet ska identifiera insatser utifrån ett mycket bredare perspektiv jämfört med det som belönades innan ordensreformen 1974, därmed bör det nya systemet leda till att fler personer från olika delar av samhället kommer bli belönade för de insatser de utfört för det svenska samhället.

Regleringen påverkar inte det kommunala självstyret eller de skyldigheter Sverige har med anledning av medlemskapet i Europeiska unionen.

Regeringskansliets budget bekostar både ordensväsendets ordnar, förutom utmärkelser till den kungliga familjen, och de utmärkelser regeringen delar ut. Dessa kostnader finns redan i dag, framför allt för de protokollära ordensförläningar som sker i samband med statsbesök. Betänkandets förslag får endast konsekvenser avseende kostnaderna för de icke-protokollära förläningarna.

I dag utgör utmärkelser inom ordensväsendet som inte är av protokollär natur ungefär 10–20 per år och kostnaden överstiger sällan 100 000 kronor. Kostnaden för de utmärkelser regeringen delat ut de senaste åren överstiger inte den summan per år. Därtill tillkommer kostnad för arbetskraft att förbereda och bereda ett ordensärende, den är dock i dag liten. Förslaget att återuppta utdelandet av utmärkelser inom det statliga ordensväsendet kommer innebära att antalet utmärkelser som delas ut ökar. Det är emellertid svårt att ange några exakta belopp för utmärkelserna eftersom vi på förhand inte kan veta hur många eller vilka av utmärkelserna som kommer delas ut, produktionskostnaden mellan dem skiljer sig också åt. En årlig kost-

nadsökning för Regeringskansliets anslag, utifrån prisläget år 2020, kan placeras i intervallet 1,5–4 miljoner och inkludera kostnad för utmärkelser samt administrativ kostnad per utmärkelse till Kunglig Maj:ts Orden för ordensutmärkelser. Kostnaden kommer bl.a. vara beroende av utmärkelsernas pris men även beroende av vilken sorts utmärkelse som delas ut.

När myndigheter under regeringen slutar att dela ut medaljer för förtjänstfulla insatser innebär det en kostnadsminskning för dem. Det förutses gälla framför allt Försvarmakten som i dag har en kostnad för medaljer för förtjänstfulla insatser i intervallet 90 000–110 000 kronor per år. Därmed torde delar av kostnadsökningen som kommer belasta Regeringskansliets anslag innebära en motsvarande minskning av kostnader hos Försvarmakten.

Kostnadsökningen som belastar Regeringskansliets anslag bedöms rymmas inom befintlig anslagsram.

14.3 Flaggdagar

Kommittén föreslår att fyra flaggdagar utgår vid nästa tronskifte samt att en flaggdag införs vid dag för val till Europaparlamentet, som infaller vart femte år. Det innebär således att de organ som eventuellt har några kostnader i anslutning till att det flaggas vid nästa tronskifte kommer att kunna minska sina kostnader för detta ändamål.

Varje ny allmän flaggdag är i viss utsträckning kostnadsdrivande trots att förordningen inte innebär någon skyldighet att flagga för offentliga organ. Det är däremot vanligt att myndigheter under regeringen flaggar när de allmänna flaggdagarna infaller, så även de flesta kommuner och andra offentliga organ. Personal krävs för att både hala och hissa flaggan vid olika tillfällen under samma dag. När en allmän flaggdag infaller en helgdag innebär det att arbetsuppgiften utförs utanför ordinarie arbetstid med de extra kostnader som det medför. Det är allmänt förekommande att tjänsten att hissa och hala flagga ingår i bevakningstjänster som upphandlas. De ökade respektive minskade kostnaderna som är förenade med att lägga till respektive ta bort flaggdagar torde vara marginella så länge det inte är ett stort antal allmänna flaggdagar som infaller en helgdag som tas bort eller läggs till. Därmed kommer kostnaden för att införa en allmän flaggdag, vart femte år, vara marginell på samma sätt kommer be-

sparingen för att vid nästa tronskifte minska antalet flaggdagar bli marginell.

Förslagen kan medföra ett behov av att se över förordningen (1996:931) om salut som har en indirekt koppling till förordningen om de allmänna flaggdagarna.

14.4 Anslaget

Kommitténs bedömning är att åtagandet som presenteras i kapitel 12 kommer vara kostnadsneutralt för Kungliga Hovstaten liksom för statens budget. Det är vår bedömning att åtgärden kommer leda till ökad öppenhet hos Kungliga Hovstaten.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till förordning om vissa statliga utmärkelser

1 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att *rikets främsta utmärkelser för förtjänstfulla insatser är: ordensutmärkelser inom Kungl. Serafimer-, Svärds-, Nordstjärne- och Vasaordnarna, och regeringens utmärkelser.* Någon motsvarighet till bestämmelsen finns inte i den upphävda ordenskungörelsen. Övervägandena finns i avsnitt 6.2, 6.3 och 6.6.1.

En förtjänstfull insats är en insats som har stor betydelse för det svenska samhället, en insats som går utöver det som kan förväntas av en person inom det område där personen verkar och som lämnat ett varaktigt avtryck på samhället.

Kungl. Serafimer-, Svärds-, Nordstjärne-, och Vasaordnarna utgör tillsammans det statliga ordensväsendet. Utmärkelserna inom de olika ordnarna har, i enlighet med ordnarnas stadgar, varierande användningsområden som till viss del överlappar varandra. Serafimerorden används för medlemmar av det svenska kungahuset samt företrädesvis till utländska statschefer vid statsbesök och därmed jämställda. Svärdsorden tilldelas militär personal som inom det militära området har gjort personliga insatser för Sverige eller för svenska intressen. Nordstjärneorden tilldelas med tonvikt på insatser med anknytning till offentlig verksamhet medan Vasaorden företrädesvis tilldelas för insatser inom privat verksamhet.

I Svärdsorden ingår också Militärkorset som är en utmärkelse som särskilt delas ut för tapperhet i strid. För liknande insatser som kräver mod och rådgighet kan Nordstjärneordens medaljer med banddekoration tilldelas icke militär personal, t.ex. personal inom Polismyndigheten.

Sammantaget är tillämpningsområdet för ordnarna sådant att alla former av förtjänstfulla insatser som någon utfört kan komma ifråga för utmärkelser inom någon av ordnarna.

Med regeringens utmärkelser avses *Illis quorum merure labores*, För medborgerlig förtjänst, För berömliga gärningar, För omsorgsfull renvård och Professors namn. Regeringens utmärkelser har, precis som ordnarna i det statliga ordensväsendet, olika användningsområden.

Medaljerna *Illis quorum merure labores* och För medborgerlig förtjänst förlänas för att belöna insatser för kulturella, vetenskapliga eller andra nyttiga ändamål. För berömliga gärningar delas ut för att belöna insatser som rådigt och modigt räddat en människa exempelvis i livsfara. För omsorgsfull renvård används för att belöna insatser inom renvården. Professors namn är en titel som tilldelas för att belöna insatser, utanför den akademiska världen, som har stor folkbildande eller på annat sätt allmännyttig betydelse.

Tillämpningsområdet för ordnarna i det statliga ordensväsendet och regeringens utmärkelser är delvis överlappande.

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om att *nominering till utmärkelse enligt 1 § 1 ges in till Kungl. Maj:ts Orden. Om det finns särskilda skäl ges en sådan nominering i stället in till regeringen*. Nominering till utmärkelse enligt 1 § 2 ges in till regeringen. Någon motsvarighet till bestämmelserna finns inte i den upphävda ordenskungörelsen. Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 6.6.1.

Paragrafen avser både nomineringar till det statliga ordensväsendet och till regeringens utmärkelser och handlar om var nomineringar till utmärkelser för förtjänstfulla insatser lämnas in. Huvudprincipen är att nomineringar till ordensutmärkelser ges in till Kungl. Maj:ts Orden vid vilket rådet, som ger förslag till regeringen, är placerat. Av paragrafens andra mening framgår att om det finns särskilda skäl ges en sådan nominering i stället in till regeringen. Exempel på sådana skäl är att en myndighet är förhindrad att lämna in en nominering till Kungl. Maj:ts Orden på grund av sekretess. Vidare är undantaget avsett för nomineringar från Försvarmakten till Svärdsordens

tapperhetsutmärkelse Militärkorset vilka bereds i särskild ordning inom Försvarsmakten och därför inte behöver beredas av rådet.

Paragrafen behandlar inte det övriga användandet av utmärkelser inom ordnarna, dvs. användandet av utmärkelser till medlemmar av det svenska kungahuset beslutade utan förord och den protokollära användningen som innebär att Sverige exempelvis utbyter utmärkelser med andra stater i samband med statsbesök. I ingen av dessa situationer är det heller aktuellt med nomineringar.

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om att det *för beredning av nomineringar finns ett självständigt råd vid Kungl. Maj:ts Orden. Rådet lämnar förslag om utmärkelser till regeringen. Ledamöter i rådet utses av Kungl. Maj:ts Orden på förord av regeringen.* Någon motsvarighet till bestämmelserna finns inte i den upphävda ordenskungörelsen. Övervägandena finns i avsnitt 6.5 och 6.6.1.

Rådets uppgift är att i första hand värdera nomineringar till ordensutmärkelser och ge förslag på ordensutmärkelser till regeringen. Efter att rådet gått igenom alla nomineringar överlämnar rådet sitt förslag till regeringen. I förslaget framgår namn på den person som nominerats och motivering för de insatser som föreslås belönas.

I paragrafens första mening anges att rådet finns för beredning av nomineringar. Innebörden av det är att även om rådets huvudsakliga uppgift är att granska nomineringar till ordensutmärkelse finns det inget som hindrar regeringen att tillfråga rådet vad gäller nomineringar till regeringens utmärkelser. Rådets verksamhet och ställning regleras i ordnarnas stadgar.

I likhet med 2 § omfattas inte det övriga användandet av utmärkelser inom ordnarna, dvs. det protokollära användandet och utmärkelser till medlemmar av det svenska kungahuset.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om att *beslut om ordensutmärkelse meddelas av Kungl. Maj:ts Orden. För annan än medlem av det svenska kungahuset meddelas beslut på förord av regeringen, eller vad avser andra utmärkelser än för förtjänstfulla insatser, av Regeringskansliet.*

Beslut om utmärkelse enligt 1 § 2 meddelas av regeringen. Bestämmelserna motsvarar till viss del 3 § i den upphävda ordenskungörelsen. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1.

Beslut om ordensutmärkelse till medlem av det svenska kungahuset meddelas av Kungl. Maj:ts Orden. Detta sker precis som i 3 § i den upphävda ordenskungörelsen utan något förordsförfarande. Beslut om ordensutmärkelse som sker av protokollära skäl och som alltså inte avser en förtjänstfull instans meddelas av Kungl. Maj:ts Orden på förord av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Beslut om ordensutmärkelse för förtjänstfulla insatser meddelas av Kungl. Maj:ts Orden på förord av regeringen. Sammantaget skiljer sig detta från 3 § i den upphävda ordenskungörelsen som angav att beslut om ordensutmärkelse i fråga om utländska medborgare meddelas av Kungl. Maj:ts Orden på förord av regeringen.

Om regeringen avser lägga till ett förslag på ordensutmärkelse förutsätts att regeringen ber rådet om ett yttrande innan regeringen tar ställning i frågan om förord. Regeringen är dock oförhindrad att inte följa rådets förslag på ordensutmärkelser.

5 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att *stadgar för Kungl. Serafimer-, Svärds-, Nordstjärne- och Vasaordnarna fastställs av Kungl. Maj:ts Orden sedan de godkänts av regeringen.* Paragrafen motsvarar till viss del 4 § i den upphävda ordenskungörelsen. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3 och 6.6.1.

Ändringen i förhållande till 4 § i den upphävda ordenskungörelsen innebär att Svärds- och Vasaordnarnas stadgar beslutas i samma ordning som Serafimer- och Nordstjärneordnarnas stadgar; de fastställs av Kungl. Maj:ts Orden sedan de godkänts av regeringen.

6 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att *en ordensutmärkelse som beslutats efter förord ska bekostas av staten.* Paragrafen innebär ingen saklig ändring i förhållande till 6 § i den upphävda ordenskungörelsen. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1.

I kostnaden ligger dels en kostnad för tillverkningen av utmärkelsen, dels en administrativ kostnad för vad som i ordenskungörelsen betecknades som ordensbrev.

De ordensutmärkelser som tilldelas utan förord från regeringen eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) omfattas inte av bestämmelsen. Dessa utmärkelser bekostas i stället av Kungl. Maj:ts Orden.

Reservationer

Av ledamöterna Caroline Nordengrip och Kristoffer Löfblad (SD)

Vi välkomnar i huvudsak kommitténs förslag och bedömningar. När det gäller förslaget om att införa en ny allmän flaggdag för dag för val till Europaparlamentet anser Sverigedemokraterna att en flaggdag med koppling till Europeiska unionens styrelseskick inte bör införas. Vi reserverar oss därför mot det förslaget.

Av ledamoten Jessica Wetterling (V)

Jag noterar med belåtenhet kommitténs bedömning avseende anslaget som bör leda till en viss ökad öppenhet i hur den Kungliga Hovstaten använder anslaget. Vänsterpartiet menar emellertid att kommittén borde fått ett tilläggsdirektiv om att utreda det svenska statskicket i syfte att införa republik. Vänsterpartiet menar att monarkin principiellt är oförenlig med demokratins principer och att riksdagen därför bör besluta att av regeringen begära förslag till förändringar av grundlagarna som möjliggör en övergång till ett republikanskt statsskick. Med hänvisning till Vänsterpartiets principiella synsätt reserverar jag mig mot betänkandet vad avser bedömningen om anslaget.

Jag välkomnar kommitténs föreslagna justering av förordningen (1974:225) om utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst samt ståndpunkten att belöningar för förtjänst kan bestå. Vänsterpartiet bedömer att det finns ett värde att arbetsgivare och liknande kan dela ut olika former av minnesgåvor till anställda efter att de tjänstgjort ett antal år. Vänsterpartiet ser dock inte att statens uppgift är att belöna insatser på central nivå, jag reserverar mig därför mot förslaget om ett nytt belöningssystem.

Referenser

Offentligt tryck

Riksdagstryck m.m.

Konstitutionsutskottets memorial 1809 i Sveriges konstitutionella urkunder, Stockholm 1999.

Statsutskottets memorial den 23 juni 1809 samt bilaga A, bilaga till Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Rikens ständers Statsutskott om Stats-Werkets tilstånd, inkomster, utgifter, skulder och fodringar samt hwad til des uprätthållande erfordras, 1809 (separattryck).

1809–10 års riksdag, Ridderskapet och Adelns protokoll, bd 2, augusti 1809, statsutskottets memorial den 25 augusti 1809, s. 1401–1417. Riksarkivet, Utskottshandlingar 1809–1866, Statsutskottet, R 4195, Konceptbetänkanden 1809.

1809–1810 års riksdag. Ridderskapet och Adelns protokoll, bd. 4:1, november 1809, s. 732–743. Riksarkivet R3851, Expeditionsutskottets koncept.

Riksarkivet, Riksdagsacta R 5035, Protokoll inför riksförståndaren/konungen, protokoll och tal på rikssalen, 1809–10.

1809–10 års riksdag. Riksdagsbeslutet 2 maj 1810.

1840–41 års riksdag, Ridderskapet och Adelns protokoll; Bihang, saml. 1, avd. 1, statsverkspropositionen; saml. 3, konstitutionsutskottets bet. 23 och 37; saml. 4, avd. 1, bd 1, statsutskottets bet. nr 31, 45, 168, 301, 317, 345 och 370; allmänna besvär- och ekonomiutskottets bet. nr 47; saml. 10, avd. 1, riksdagsskrivelse nr 162.

- 1844–45 års riksdag, Bihang, saml. 1, avd. 1, proposition nr 1 och 60; saml. 3, konstitutionsutskottets bet. nr. 258 och 291; saml. 8, allmänna besvärs- och ekonomiutskottets bet. 29 och 72; saml. 10, avd. 1, bd 1, riksdagsskrivelse nr 30 och 231, bd 2, riksstat, riksdagsbeslutet.
- Prop. 1969:1, konstitutionsutskottets bet. 1969:51, statsutskottets bet. 1969:1 och 1969:179, allmänna beredningsutskottets bet. 1969:14, allmänna beredningsutskottets bet. 1969:26, rskr. 1969:1.
- Prop. 1973:1, 1973:59, 1973:90 och 1973:91, bet. 1973:KU27, bet. 1973:FiU6, rskr. 1973:55 och 1973:266.
- Prop. 1994/95:3 och 1994/95:100, bet. 1994/95:KU32, rskr. 1994/95:235–236.
- Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:KU1, rskr. 1996/97:84–90.
- Prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:KU1, rskr. 2000/01:62–68.
- Prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:KU1 och 2004/05:KU20, rskr. 2004/05:82.
- Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:KU1, rskr. 2011/12:56.
- Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:KU1 och 2017/18:KU28, rskr. 2017/18:71–76 och 2017/18:337.
- Prop. 2020/21:1 och 2020/21:2, bet. 2020/21:KU1, rskr. 2020/21:85–92.

Utredningsbetänkanden, Statens offentliga utredningar och departementsserien

- SOU 1966:62 *Rikets Vapen och Flagga.*
- SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning.*
- SOU 1975:23 *JO-ämbetet, uppgifter och organisation.*
- SOU 1977:5 *Kvinnlig tronföljd.*
- SOU 1992:79 *Statens fastigheter och lokaler-ny organisation.*
- SOU 1994:136 *Statliga myndigheters avtal.*
- SOU 1997:38 *Myndighet eller marknad.*
- SOU 2008:91 *En svensk veteranpolitik.*
- SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst.*

Ds Fi 1972:5 *Ordnar och medaljer*.

Ds B 1978:1 *Förvaltningen av Drottningholms kungsgård*.

Ds Ju 1981:4 *Sveriges riksvapen och Sveriges flagga*.

Rättsfall och beslut m.m.

RÅ 1999 Ref. 48.

Övrigt

Hemslöjdens verksamhetsberättelse, 2018.

Kungl. Hovstaterna, Verksamhetsberättelse 2020.

(Ordensprinciperna 1955) Skrivelse från Allan Nordenstam till statsråd och expeditionschefer den 14 januari 1955, bilaga till protokoll hållet vid extra ordenskapitel inför Hans Maj:t Konungen, de Svenska Riddarordnarnas Herre och Mästare, den 16 februari 1955, Kungl. Maj:ts Ordens arkiv, Ordensprotokoll vol. XXXIII, 1951–1955, AIa:33.

Promemoria De Kungl. Hovstaternas ställning, Dispositionsplan för Kungl. Djurgården, upprättad år 1963 av Djurgårdsnämnden.

Regeringens belöningsmedaljer och regeringens utmärkelse Professors namn, SB PM 2006:1.

Utrikesdepartementets cirkulär 182/1974 den 31 december 1974.

Utrikesdepartementets föreskrift (UF) 1995:11.

Litteratur, artiklar, uppsatser, avhandlingar och rapporter

(Andersson 2021) Emil Andersson, Karim Jebari och Gustaf Arrhenius, Statliga belönningar, en fördjupningsstudie om dess normativa och politiska aspekter, Institutet för framtidsstudier.

(Arbetsgivarverket 2018) Om utmärkelsen ”För ni och redlighet i rikets tjänst” NOR, råd till arbetsgivare.

(Arvidsson 1998) Lisa Arvidsson, Medalj för nit utan flit, uppsats i statsvetenskap, Göteborgs universitet.

- (Bexhed 2020) Jan Mikael Bexhed, Den kungliga dispositionsrätten till fast egendom, Förvaltningsrättslig tidskrift.
- (Bramstång 1999) Gunnar Bramstång, Kungl. Maj:ts Ordens rättsliga status. Ett blygsamt bidrag till diskussionen kring bl.a. myndighetsbegreppet i relation till konungens underställda organ, i Lena Marcusson (red.), Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala, Iustus, 1999.
- (Björnstad 1967) Arne Björnstad Svenska flaggans bruk, Fataburen, Nordiska muséets och Skansens årsbok, Nordiska muséets förlag.
- (Hagman 1902) Konrad Hagman, Sveriges grundlagar med förklaringar, bihang och register, Stockholm, Norstedts, 1902.
- (Hazell 2020) Robert Hazell och Bob Morris (red.), The Role of Monarchy in Modern Democracy. European Monarchies Compared, Oxford, Hart publishing, 2020.
- (Hildebrand 1896) Emil Hildebrand, Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar, Stockholm, Norstedts, 1896.
- (Hylland 2007) Thomas Hylland Eriksen och Richard Jenkins, Flag, nation and symbolism in Europe and America, Routledge.
- (Jonsson 1993) Leif Jonsson, Eriq Norberg, Från fälttåg till folkfest, nordiska flaggor, fanor och symboler, Föreningen Norden och Stiftelsen Läckö institut.
- (Kjällen 1890) Rudolf Kjällen, Prins eller enskild man? Några ord i en statsrättslig tvistefråga, Ny Svensk Tidsfrist, 1890.
- (Konow 1986) Jan von Konow, Svenska flaggan. När? Hur? Och varför? Stockholm, Atlantis.
- (Lagerroth 1928) Fredrik Lagerroth, Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång, Lund: Gleerup, 1928.
- (Lagerroth 1934) Fredrik Lagerroth, ”Ständernas makt över statsreglering och beskattning” i Sveriges Riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning, Stockholm: Riksdagen, 1934, avd. 1, bd 6, del 2.

- (Lagerroth 1939) Fredrik Lagerroth, Svensk konungs ställföreträdare. Om proveniens och tolkning av 1809 års RF §§ 39–43 och 91–95. Statsvetenskaplig tidskrift, 1939.
- (Lyrevik 2020) Thomas Lyrevik, Den kungliga korruptionen, Bokförlaget Korpen, Göteborg.
- (Löfström 1933) Karl Löfström, Kungl. medaljen Illis quorum meruere labores, Nordisk fotografvyr.
- (Marcusson 1989) Lena Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, Uppsala, Iustus förlag.
- (Nordin 2009) Jonas Nordin, Frihetstidens monarki. Konungamakt och offentlighet i 1700-talets Sverige, Stockholm, Atlantis, 2009.
- (Odén 1955) Birgitta Odén, Rikets uppbörd och utgift. Statsfinanser och finansförvaltningen under senare 1500-talet, Lund, Gleerups, 1955.
- (Persson 1999) Fabian Persson, Servants of Fortune. The Swedish Court between 1598 and 1721, Lund, Lunds universitet, 1999.
- (Ragnemalm 1976) Hans Ragnemalm, Regeringsformen 11:6. Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1976.
- (Ragnemalm 1976) Hans Ragnemalm, En diskret grundlagsändring, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1976.
- (Rawls 2005) John Rawls, Political Liberalism, Expanded Edition, New York; Columbia university press, 1993, rev. 1996.
- (Reuterskiöld 1914) Carl Axel Reuterskiöld, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, bd 1, Uppsala, Almqvist & Wiksell, 1914.
- (Robertsson 2020) Magna Robertsson, Personligt mod. Om krigsdekorationer som mjuk normstyrning under insatsen i Afghanistan åren 2008–2012, doktorsavhandling, Stockholm, Stockholms universitet, 2020.
- (Sterzel 2009) Fredrik Sterzel, Statschefens ställning, Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning, Uppsala, Iustus, 2009.

- (Sterzel 2009) Fredrik Sterzel, Finansmakten – centrum och periferi, Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning, Uppsala, Iustus, 2009.
- (Sunnqvist 2018) Martin Sunnqvist och Henrik Wenander, En offentligrättslig korporation under Monarken? Svenska Akademien och kungen i juridiskt perspektiv, Statsvetenskaplig tidskrift, 2018.
- (Sunnqvist 2021) Martin Sunnqvist, Under konungens enskilda styrelse, statschefen, kungahuset, hovet och ordensväsendet i konstitutionellt och rättshistoriskt perspektiv, bilaga till SOU 2021:74.
- (Sydow 2009) Björn von Sydow, 1809 års författningsverk – vad kan vi lära för framtiden, Maktbalans och kontrollmakt, Stockholm, Sveriges riksdag, 2009.
- (Tollin 1999) Gösta Tollin, Alf Åberg, Clara Nevéus, Flaggan och Fanan, Stiftelsen Sveriges nationaldag.
- (Åmark 1961) Karl Åmark, Sveriges statsfinanser 1719–1809. Andra delen. Statsutgifter, statsinkomster och statsskuld, Stockholm, Norstedt, 1961.

Otryckta bearbetningar, promemorior m.m.

- (Bramstång) Gunnar Bramstång, Konungens hov och slott. Några stats- och förvaltningsrättsliga synpunkter, promemoria. Kungl. Maj:ts Ordens arkiv, Ordensprotokoll vol. XXXII, 1946–50, AIa:32, vol. XXXIII, 1951–1955, AIa:33 vol. XXXV, 1961–65, AIa:35.
- Republikanska föreningen 2020, Monarkins verkliga kostnader 2020.
- Riksmarskalksämberet, Hovstadga av Konungen fastställd den 24 november 2014.
- (StAAF 1993) Catharina StAAF, De Kungl. Hovstaternas ställning, promemoria, Justitiedepartementet, 1993-06-09.
- (Sterzel 1996) Fredrik Sterzel, Konungens s.k. apanage och anknytande frågor, 1996-06-28.

- (Utredning Kungl. Maj:ts Orden 1972) Kungl. Maj:ts Ordens arkiv, Handlingar rörande utredningen om ordensväsendets avskaffande, 1972–73, FXI:1, 3 och 5.
- (Wetter 1993) J. Gillis Wetter, Yttrande över Justitiedepartementets promemoria av. de Kungl. Hovstaternas ställning (i statsrättsligt hänseende), 1993-08-28.

Kommittédirektiv 2019:76

Det offentliga belöningssystemet, de allmänna flaggdagarna och utformningen av anslaget till hovet

Beslut vid regeringssammanträde den 7 november 2019

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté får i uppdrag att göra en översyn av det offentliga belöningssystemet och de allmänna flaggdagarna samt att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet. Kommittén ska bl.a.

- kartlägga formerna för tilldelande av regeringens och förvaltningsmyndigheternas olika offentliga belöningar och ta ställning till om dessa bör ändras,
- undersöka möjligheterna för medborgare att nominera individer för offentlig belöning och ta ställning till om dessa möjligheter bör utvidgas,
- undersöka och redovisa vilka ändringar av ordenskungörelsen som behövs för att återuppta tilldelandet av utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden och för att utmärkelser inom dessa ordnar och inom Nordstjärneorden ska kunna tilldelas svenska medborgare,
- göra en översyn av regleringen om de allmänna flaggdagarna, med inriktningen att vid nästa tronskifte minska antalet kungliga flaggdagar,

- ta ställning till om en eller flera nya allmänna flaggdagar bör införas för att uppmärksamma och högtidlighålla händelser och liknande som är av större betydelse för riket som helhet,
- i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att det kungliga husets officiella åtaganden främst utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar och, med utgångspunkt i detta, utarbeta principer för anslagets utformning, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer vara motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

Uppdraget att se över det offentliga belöningsystemet

I Sverige har det sedan 1700-talet funnits ett utvecklat ordens- och medaljväsende som omfattar bl.a. kungliga riddarordnar med ordenssällskap och ordensutmärkelser. Kungliga Serafimerorden, Kungliga Nordstjärneorden och Kungliga Svärdsorden instiftades 1748 av Fredrik I. Kungliga Vasaorden instiftades något senare, 1772, av Gustaf III.

Vid sidan av de kungliga ordnarna har under lång tid även en rad olika minnes- och belöningsmedaljer delats ut. De belöningsmedaljer som regeringen förfogar över är bl.a. Illis quorum meruere labores, För berömliga gärningar, För medborgerlig förtjänst och För omsorgsfull renvård. Statschefen delar ut andra medaljer bl.a. H.M. Konungens medalj, Litteris et Artibus och Serafimermedaljen. Många av regeringens och statschefens medaljer har gamla anor. De flesta är från 1700- och 1800-talen. Den äldsta medaljen, Serafimermedaljen, instiftades redan 1748. Den äldsta av regeringsmedaljerna, Illis quorum, instiftades 1785.

Inom staten förekommer även tilldelning av andra utmärkelser, däribland regeringens utmärkelse Professors namn som används för att belöna bl.a. betydelsefulla folkbildande insatser utanför den akademiska världen. Ett annat exempel är utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst, som främst delas ut till personer som visat

nit och redlighet som anställd inom staten under minst 30 år. Utmärkelsen delas oftast ut efter en prövning av den myndighet där den belönade är anställd och kan bestå av en medalj eller t.ex. ett ur eller ett konstglas.

Det offentliga belöningsystemet med såväl ordnar som medaljer ändrades i grunden 1975. Reformen av belöningsystemet sammanföll i tiden med ikraftträdandet av 1974 års regeringsform som bl.a. innebar att statschefens ställning förändrades och att statschefens uppgifter i huvudsak blev ceremoniella. Reformen av belöningsystemet innebar framför allt att utdelandet av utmärkelser inom Serafimerorden och Nordstjärneorden till svenska medborgare upphörde. Samtidigt beslutades att utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden tills vidare inte skulle delas ut. Dessa båda ordnar är sedan dess vilande. Villkoren för tilldelning av utmärkelser inom Serafimer- och Nordstjärneorden regleras i ordenskungörelsen (1974:768). I övrigt regleras verksamheten genom ordnarnas stadgar. Stadgarna fastställs av Kungl. Maj:ts Orden sedan de godkänts av regeringen.

Till grund för reformen av det offentliga belöningsystemet låg uppfattningen att ordensväsendet återspeglade en gångens tids samhällssyn genom att det gav uttryck för värderingar av samhällsinsatser enbart med hänsyn till tjänsteställning. Bakgrunden var bl.a. att ordensutmärkelserna främst hade varit förbehållna högre tjänstemän inom stat och kommun, medan andra anställda endast kunde belönas med medaljer. Innan ändringarna genomfördes inhämtade regeringen riksdagens yttrande över de närmare riktlinjerna för utformningen av det framtida belöningsväsendet som regeringen hade dragit upp, innefattande bl.a. att utdelandet av ordnar till svenska medborgare skulle upphöra och att utmärkelsen För nit och redlighet i statens tjänst, i fortsättningen skulle bli en belöning för alla statsanställda. Riksdagen ställde sig bakom dessa riktlinjer (prop. 1973:91, bet. 1973:KU27).

Bland de kungliga riddarorden har Serafimerorden intagit en särställning eftersom den instiftades för, som det uttrycktes vid den tidpunkten, konungar och furstar och svenska män som genom sina insatser för det allmänna blivit värdiga att bekläda de yttersta ämbeten i riket. Sedan reformen av det offentliga belöningsystemet har den delats ut till bl.a. utländska statschefer. Utmärkelser inom Nordstjärneorden kan numera delas ut enbart till medlemmar av det svenska kungahuset och utländska medborgare som har gjort personliga insatser för Sverige eller för svenskt intresse. Före reformen var Nord-

stjärneorden uttryckligen avsedd som belöning för medborgarliga förtjänster, för ämbets- eller tjänstemannagärning, för vetenskaper, vittra, lärda och nyttiga arbeten samt för nya och gagneliga inrättningar. Svärdsorden var en militär orden och utdelades ursprungligen som belöning åt svenska officerare för tapperhet i fält och till sjöss. Senare utdelades den också som belöning för långvarig betydelsefull verksamhet inom Försvarsmakten. Vasaorden var avsedd att användas som belöning i de fall som Svärds- och Nordstjärneordnarna inte kunde komma i fråga. Den instiftades som en uppmuntran för insatser inom t.ex. jord- och bergsbruk, konster och handel.

De kungliga riddarordnarna var länge i princip förbehållna män. År 1952 genomfördes dock ändringar i ordensstadgarna som innebar att även kvinnor skulle kunna tilldelas ordnar.

Beslutet om att avskaffa utdelningen av ordnar till svenska medborgare innebar en genomgripande förändring av ordensväsendet som en del av det offentliga belöningssystemet. Beslutet innebar samtidigt att ordensväsendet, som del av detta system, i någon mån levde vidare eftersom vissa ordensutmärkelser även därefter kunde delas ut till utländska medborgare.

År 1995 ändrade regeringen ordenskungörelsen så att det åter blev möjligt att dela ut utmärkelser inom ordnarna till medlemmar av det svenska kungahuset.

Beslut om ordensutmärkelse fattas av Kungl. Maj:ts Orden. När det gäller utländska medborgare ligger initiativet hos regeringen att lämna förord till Kungl. Maj:ts Orden om tilldelning av Serafimer- och Nordstjärneordnarna. Regeringens förord om ordensutmärkelser lämnas utan att särskilt regeringsbeslut fattas i varje enskilt fall. Det sker i praktiken på delegation genom utrikesministerns försorg. Utrikesdepartementet handlägger ett hundratal ärenden av detta slag varje år. Många av ärendena gäller svenska honorärkonsuler men också andra utlänningar som gör personliga insatser för Sverige eller svenska intressen belönas med ordnar på förord av regeringen.

Reformen av ordens- och medaljväsendet har alltså inneburit att svenska medborgare sedan 1975 enbart kan belönas av staten för sina förtjänster och betydelsefulla insatser med andra utmärkelser än ordnar. De former som regeringen använder sig av för ändamålet är någon av regeringsmedaljerna och utmärkelsen Professors namn. Därutöver har vissa av de statliga förvaltningsmyndigheterna möjlighet att på eget initiativ dela ut sina egna belöningsmedaljer. Försvarsmakten

delar exempelvis ut Försvarsmaktens förtjänstmedalj och Försvarsmaktens medalj för internationella insatser. Polismyndigheten delar ut belöningsmedaljerna För förtjänstfulla insatser, För rådigt ingripande och För internationella insatser. Utrikesdepartementet har möjlighet att dela ut belöningsmedalj för förtjänster inom utrikesförvaltningen. Många av de statliga medaljerna kan delas ut till både svenska och utländska medborgare. Som framgår ovan kan statschefen också dela ut medaljer till svenska och utländska medborgare för framstående insatser inom samhället och även som minne av betydande personer eller viktiga händelser.

Ett modernt och sammanhängande offentligt belöningsystem

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den ställt sig bakom bl.a. det som konstitutionsutskottet anfört om att en parlamentariskt sammansatt kommitté, så snart som möjligt efter valet 2018, ska få i uppdrag att göra en översyn av det offentliga belöningssystemet (bet. 2017/18:KU28 punkt 1, s. 6–7, rskr. 2017/18:337). Utskottets ställningstagande grundar sig på ett förslag till utskottsinitiativ som lämnats in av representanter för Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna, Moderaterna och Kristdemokraterna. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen det som försvarsutskottet anfört om att regeringen borde instifta en belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser (bet. 2017/18:FöU8 punkt 10, s. 23, rskr. 2017/18:195). Utskottet framhåller i det fallet, med hänvisning till Veteransoldatutredningens (Fö 2007:03) förslag i betänkandet En svensk veteranpolitik, del 2 (SOU 2008:91), betydelsen av att uppmärksamma och uppskatta berömvärda insatser i den farliga verksamhet som statsmakterna har beslutat och i vilken soldater riskerar liv och hälsa.

Regeringen anser att det finns ett behov av att göra en bred och samlad översyn av det offentliga belöningsystemet med inriktningen att Sverige ska få ett modernt och sammanhängande system för belöning av såväl svenska som utländska medborgare för bl.a. viktiga samhällsinsatser. En parlamentariskt sammansatt kommitté bör ges i uppdrag att göra en sådan översyn.

Översynen ska omfatta såväl ordensväsendet som medaljväsendet, inklusive regeringens och Utrikesdepartementets belöningsmedal-

jer, utmärkelserna Professors namn och För nit och redlighet i rikets tjänst liksom Försvarsmaktens, Polismyndighetens och andra förvaltningsmyndigheters medaljer. I uppdraget ingår också att ta ställning till om en ny regeringsmedalj bör instiftas för särskilt berömvärda internationella insatser till förmån för dem som ingår i internationella insatser som Sverige deltar i och vilka villkor som i så fall bör gälla för tilldelning av medaljen. Översynen ska beakta de kungliga medaljerna.

Översynen ska bedrivas med den inriktningen att statsanställda inte ska tilldelas belöning på det automatiska sätt som skedde före reformen av det offentliga belöningssystemet. En annan utgångspunkt för kommittén ska vara att politiskt förtroendevalda och politiskt anställda i denna egenskap inte ska tilldelas belöning under den tid som uppdraget eller anställningen pågår. Beslut om ordensutmärkelser ska även fortsättningsvis meddelas av Kungl. Maj:ts Orden och, förutom då tilldelning sker till medlemmar i det svenska kungahuset, på förord av regeringen. När det gäller principer för tilldelning av belöningar ska kommittén väga in jämställdhets- och mångfaldsaspekter.

Vid sidan av kommitténs arbete ska företrädare för kommittén samråda med Kungl. Maj:ts Orden om ändringar i ordnarnas stadgar i syfte att ta fram stadgar för Vasaorden och Svärdsorden, anpassa stadgarna för Nordstjärneorden till att dess utmärkelser ska kunna tilldelas svenska medborgare och överväga vilka grader det ska finnas inom de befintliga ordnarna och hur ordnar ska få bäras. I samrådet ska även tillämpningen av möjligheten att dra tillbaka en ordensför läning ingå.

Det ingår inte i kommitténs uppdrag att ta ställning till den närmare regleringen kring ordnarna som följer av ordnarnas stadgar.

Kommittén ska därför

- kartlägga formerna för tilldelande av regeringens och förvaltningsmyndigheternas olika offentliga belöningar och ta ställning till om dessa bör ändras,
- undersöka möjligheterna för medborgare att nominera individer för offentlig belöning och ta ställning till om dessa möjligheter bör utvidgas,
- undersöka och redovisa vilka ändringar av ordenskungörelsen som behövs för att återuppta tilldelandet av utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden och för att utmärkelser inom dessa ordnar

och inom Nordstjärneorden ska kunna tilldelas svenska medborgare,

- ta ställning till om en ny belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser bör instiftas i relation till att utdelandet av utmärkelser inom Svärdsorden återupptas, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer vara motiverade.

Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att riksdagens tillkännagivanden om det offentliga belöningssystemet är slutbehandlade.

Uppdraget att se över de allmänna flaggdagarna

I propositionen med förslag till ny lagstiftning om Sveriges riksvapen och Sveriges flagga (prop. 1981/82:109) framhölls att det vid den tiden inte fanns några bindande föreskrifter om flaggning på bestämda dagar – fränsett på Försvarsmaktens område. Så kallade allmänna flaggdagar hade ändå angetts i den vanliga almanackan sedan 1939. Denna förteckning över flaggdagar hade karaktären av inofficiell rekommendation och hade tillkommit på initiativ av den ideella föreningen Bestyrelsen för svenska flaggans dag. Tanken på att införa en skyldighet att på de allmänna flaggdagarna flagga på byggnader som inrymmer statliga myndigheter och institutioner avvisades i propositionen av ekonomiska och praktiska skäl. Flaggningsfrågan borde därför, enligt den av regeringen redovisade bedömningen, och i överensstämmelse med vad som hade gällt fram till dess, lämnas oreglerad förutom inom Försvarsmakten. Detta innebar att varje civil myndighet själv utifrån praktiska och andra överväganden fick avgöra i vilken utsträckning seden att flagga på de allmänna flaggdagarna lämpligen kunde upprätthållas. Mot bakgrund av att konstitutionsutskottet vid åtskilliga tillfällen behandlat önskemål om att de allmänna flaggdagarna skulle förtecknas och fastställas officiellt ansåg regeringen att så skulle ske.

När det gäller frågan om vilka dagar som borde tas upp som flaggdagar påpekades i propositionen att flaggdagarna i princip hade varit oförändrade i drygt 40 år och att de av det skälet hade vuxit sig in i allmänhetens medvetande. Därför borde ingen uteslutas utan starka

skäl. Enligt regeringens bedömning fanns inte några sådana skäl när det gällde någon av de dåvarande 15 flaggdagarna, som alltså borde behållas. Med hänsyn bl.a. till uttalanden från riksdagens sida ansåg regeringen att två nya flaggdagar dessutom borde tas upp i förteckningen: dagen för riksdagsval och FN-dagen den 24 oktober.

För att det skulle bli möjligt att utan riksdagsbehandling ändra i förteckningen när förhållandena ändrades för de kungliga flaggdagarna, dvs. statschefens, statschefens makas eller makes och tronföljarens födelse- och namnsdag, gjordes bedömningen att de allmänna flaggdagarna borde anges i en förordning. Att regleringen omfattades av regeringens s.k. restkompetens stod i sig klart. Förordningen (1982:270) om allmänna flaggdagar innehåller endast en förteckning över flaggdagarna.

Regeringen har beslutat om ändringar i förordningen vid två tillfällen. Genom en ändring som trädde i kraft den 14 juli 2017 kompletterades förteckningen med veterandagen den 29 maj och genom ändringar som beslutades av regeringen i oktober 2018 gjordes den 17 december 2018 till tillfällig flaggdag till minne av demokratins genombrott 100 år tidigare.

Allmänna flaggdagar enligt nuvarande författningsreglering är nyårsdagen, konungens namnsdag (28 januari), kronprinsessans namnsdag (12 mars), påskdagen, konungens födelsedag (30 april), den 1 maj, veterandagen (29 maj), pingstdagen, Sveriges nationaldag och svenska flaggans dag (6 juni), midsommardagen, kronprinsessans födelsedag (14 juli), drottningens namnsdag (8 augusti), dag för val i hela riket till riksdagen, FN-dagen (24 oktober), Gustav Adolfsdagen (6 november), Nobeldagen (10 december), drottningens födelsedag (23 december) och juldagen.

Ändringar i regleringen av de allmänna flaggdagarna

Riksdagen har tillkännagett för regeringen vad konstitutionsutskottet anfört om att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av de allmänna flaggdagarna (bet. 2017/18:KU28 punkt 2, s. 7, rskr. 2017/18:337).

De allmänna flaggdagarna har i princip varit oförändrade sedan 1939 även om några flaggdagar, däribland dagen för ordinarie riksdagsval och veterandagen, tillkommit sedan dess. Av de totalt 18 flagg-

dagarna är numera 6 flaggdagar kungliga. Enligt regeringen finns det ett behov av att göra en översyn av regleringen om de allmänna flaggdagarna och att överväga förändringar av denna med inriktningen att vid nästa tronskifte minska antalet kungliga flaggdagar och i övrigt att åstadkomma en reglering som har en bred förankring och som kommer att kunna stå sig över tid.

Kommittén ska därför

- göra en översyn av de allmänna flaggdagarna, med inriktningen att vid nästa tronskifte minska antalet kungliga flaggdagar på så sätt att endast statschefens och tronföljarens födelsedagar och namnsdagar ska vara allmänna flaggdagar,
- ta ställning till om en eller flera nya allmänna flaggdagar bör införas för att uppmärksamma och högtidlighålla händelser och liknande som är av större betydelse för riket som helhet, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer vara motiverade.

Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att riksdagens tillkännagivande om översyn av de allmänna flaggdagarna är slutbehandlat.

Uppdraget att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet

Anslaget i statens budget till hovet tillkom i december 1809 efter det att riksdagen slutit en överenskommelse med Karl XIII. Genom överenskommelsen fick staten tillgång till, som det uttryckes vid den tidpunkten, ett antal kungsgårdar och kungsladugårdar och därtill hörande hemman och lägenheter. I gengäld fick kungen ett årligt anslag och en rätt att disponera över slotten.

Numera används anslaget för att täcka utgifter för statschefens officiella funktioner, inklusive utgifter för kungafamiljen och Kungliga hovstatens (Hovstaten) och Kungliga slottsstatens (Slottsstaten) förvaltningsutgifter. Anslaget redovisas och behandlas i budgetpropositionen tillsammans med utgifterna för bl.a. riksdagen och regeringen under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. För 2019 uppgår det totala an-

slaget till statschefen till lite drygt 140 miljoner kronor och fördelas mellan två poster: Hovstaten (51 procent) och Slottsstaten (49 procent).

Statschefens konstitutionella, statsceremoniella och officiella uppgifter utgör kärnan i det som är Hovstatens årliga verksamhet. I dessa uppgifter ingår bl.a. det årliga öppnandet av riksmötet, uppgiften att vara ordförande i riksdagens utrikesnämnd och vid konseljer på slottet och uppgiften att delta vid audienser, statsbesök, officiella besök, representation och möten med företrädare för offentliga sektorn, näringslivet och civilsamhällets organisationer. Anslaget till Hovstaten täcker alltså kostnaderna för statschefens representation inklusive resor, kostnaderna för Riksmarskalksämberet med stabsavdelningar för personal och ekonomi m.m. Denna del av anslaget kallas ofta också för apanage. Slottsstatens verksamhet omfattar huvudsakligen vård och underhåll av det kungliga kulturarvet som innefattar bl.a. omkring 250 000 föremål, samt utställnings- och visningsverksamhet.

Hov- och slottsstaten ska enligt överenskommelse med regeringen årligen lämna en berättelse över den samlade verksamheten (prop. 1996/97:1 utg.omr. 1 avsnitt 4). Verksamhetsberättelsen ligger till grund för regeringens bedömning av hovets medelsbehov.

Enligt tidigare överenskommelser har tyngdpunkten i verksamhetsberättelsen legat på en redovisning av hur tilldelade medel använts när det gäller Slottsstaten. Regeringen och Riksmarskalksämberet enades dock 2013 om att den ekonomiska redogörelsen för Hovstaten ska utgöras av en uppställning som liknar den redogörelse som tidigare lämnats för Slottsstaten. Detta innebär att uppställningen ska bestå av resultat- och balansinformation samt kommentarer i form av tilläggsupplysningar och noter (prop. 2013/14:1 utg.omr. 1 avsnitt 4).

Av förarbetena till regeringsformen framgår att hovet står utanför den statliga förvaltningsorganisationen (prop. 1973:90 s. 176). Den verksamhet som Hovstaten bedriver omfattas inte av lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., anslagsförordningen (2011:223) eller andra delar av det ekonomiadministrativa regelverket för myndigheter under regeringen.

Anslagets utformning ska kunna bidra till att färre utför officiella åtaganden

Riksdagen har tillkännagett för regeringen vad konstitutionsutskottet har anfört om att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet (bet. 2017/18:KU28 punkt 3, s. 8, rskr. 2017/18:337 och 338).

I flera andra monarkier i Europa har det förts och förs en diskussion om det är motiverat att på något sätt avgränsa den krets av personer av kunglig börd som förväntas utföra officiella uppdrag för landet och som därmed kan göra anspråk på att få tillgång till åtgärder finansierade via statsbudgeten. Det finns, enligt regeringen, ett behov av att föra en sådan diskussion även i Sverige.

Kommittén ska därför

- i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att det kungliga husets officiella åtaganden främst utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar och, med utgångspunkt i detta, utarbeta principer för anslagets utformning.

Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att riksdagens tillkännagivande om att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet är slutbehandlat.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén samråda med Riksmarskalksämberet och Kungl. Maj:ts Orden. Samråd ska även ske med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) i frågor som rör Utrikesdepartementets uppgifter inom ramen för verksamhet som anknyter till det offentliga belöningsystemet, liksom med Arbetsgivarverket, Försvarsmakten och andra statliga förvaltningsmyndigheter som förfogar över utmärkelser. Kontakter med andra berörda,

t.ex. myndigheter, näringsliv och arbetstagarorganisationer, ska tas i den utsträckning som det bedöms behövt.

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2020:127

Tilläggsdirektiv till Förtjänstutredningen (Ju 2019:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 november 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 7 november 2019 kommittédirektiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av det offentliga belöningsystemet, de allmänna flaggdagarna och att överväga utformningen av anslaget till hovet (dir. 2019:76). Kommittén har tagit namnet Förtjänstutredningen. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 15 juni 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 september 2021.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högscoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningsystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglöv. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]
- Användning av e-legitimation i tjänsten
i den offentliga förvaltningen. [62]
- Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]
- Nya regler om utländska föräldraskap och
adoption i vissa fall. [56]
- Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]
- Utvisning på grund av brott – ett skärpt
regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]
Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]
Ett modernt belöningsssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]
Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]
En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]
Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
Använd det som fungerar. [26]
I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.
Vol. 1 och 2. [51]
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]
Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]
Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]
När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]
Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]
Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]
Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
Tillgänglighetsdirektivet. [44]
Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.
Volym 1 och 2. [69]
Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]
Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]
Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]

Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas
tillgång till kunskap. [70]

Högskoleprovets organisation
och styrning. [72]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0205-1 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: Agneta S Öberg