

# Förtjänst, belöning och försvarsmakt

## Några perspektiv vid översynen av statens belöningsystem

av Henrik Sjövall

### Résumé

In 2018, the Swedish parliament initiated a review of the Honours System in Sweden. The purpose is to set up a system of modern methods by which the state can honour individuals for their services. This article provides some perspectives on an Honours System in relation to the armed forces. Issues discussed are what values are to be rewarded and the level of authority for the Honours System. The article strives to broaden the discussion and engagement in constructing the future Honours System consisting of both orders and medals.

RIKSDAGEN ANTOG 2018 ett betänkande av konstitutionsutskottet där regeringen uppmanas att bland annat genomföra en översyn av det offentliga belöningsystemet.<sup>1</sup> Riksdagen har själv övervägt egna medaljer.<sup>2</sup> Regeringen beslutade den 7 november 2019 att tillsätta en kommitté för att överse det offentliga belöningsystemet, de allmänna flaggdagarna och utformningen av anslaget till hovet.<sup>3</sup> Kommittén har antagit namnet Förtjänstutredningen.<sup>4</sup> Inriktningen är att Sverige ska få ett modernt och sammanhängande system för belöning av såväl svenska som utländska medborgare för bland annat viktiga samhällsinsatser. I uppgiften ingår att ge förslag till hur ordnar åter ska kunna utdelas till svenska medborgare. Försvaret är ett av de områden som särskilt nämns i utredningens kommittédirektiv och Försvarsmakten har avgivit ett omfattande svar till Förtjänstutredningen.<sup>5</sup> Förtjänstutredningen ska redovisa sitt betänkande senast den 15 september 2021.<sup>6</sup>

Belöningsystem kan ses som en del i normstyrningen i samhället. Under år 2020 publicerades en svensk statsvetenskaplig avhandling

om normstyrning genom belöningar inom försvaret.<sup>7</sup> Det är ett exempel på forskning om belöningsystem utanför området ordens- och medaljväsende (faleristik och del av numismatik).

I denna artikel ska några perspektiv på statens belöningsystem i förhållande till försvarsmakten belysas. Då reformer av belöningsväsendet i Sverige sker relativt sällan och utifrån ett aktuellt forskningsexempel utanför fackområdet finns det anledning att uppmärksamma frågan. I artikeln används begreppet försvarsmakt som sammanfattning av landets stridskrafter. Avses den 1994 inrättade myndigheten Försvarsmakten används versal begynnelsebokstav.

### Det svenska belöningsväsendet

Belöningsväsendets funktion att visa *uppskattning* och *sambhörighet* har en lång tradition som över tiden växlat i formerna. En gren utgörs av ordensväsendet med tillhörande ordensdekorationer, en annan av medaljer som utdelats för framstående insatser

och till minne. Både ordnar och medaljer har använts för belöning av gärningar under krig.<sup>8</sup>

Ordensväsendet i Sverige tillkom i fastare form år 1748 då ett sammanhängande officiellt ordensväsende infördes för både svenska och utländska medborgare. Inledningsvis bestod det av Kungl Serafimerorden, Kungl Svärdsorden och Kungl Nordstjärneorden. År 1772 tillkom Kungl Vasaorden. Dessa fyra ordnar utgör de kungliga svenska riddarordnarna. Ordensärenden handlades då som nu av institutionen Kungl Majestäts Orden (KMO). Kvinnor kunde tilldelas svenska ordnar från 1952 genom ändringar i ordensstadgarna. Från 1975 utdelas inte ordnar inom de kungliga svenska riddarordnarna till svenska medborgare. Utländska medborgare kan dock fortfarande tilldelas ordensvärdigheter inom Serafimerorden (utländsk statschef) och inom Nordstjärneorden. Svärdsorden och Vasaorden lades vilande. Från 1995 kan värdigheter inom Serafimerorden och Nordstjärneorden tilldelas inom det svenska kungahuset.

Medaljväsendet är mångfacetterat och bestod i äldre tid ofta av ej bärbara medaljer utan band, vilket fortfarande är fallet i många sammanhang. Bärbara medaljer bärs ofta i band eller kedja. Det svenska medaljväsendet började få de former som vi idag är bekanta med under 1700- och 1800-talen. Medaljer utdelas ofta för belöning av framstående insatser eller till minne av en person, händelse eller verksamhet. Medaljer skiljer sig i regel från ordnarna på det sättet att man inte inträder i ett samfund där ordenstecknet utgör symbolen för ett ledamotskap. Medaljer tilldelas också, med något undantag, som gåva och får behållas av mottagaren och dennes arvingar. Ordenstecken ska däremot som i huvudsaklig regel återställas efter mottagarens död.

Vid ordensreformerna på mitten av 1970-talet etablerades en praxis där medaljer ut-

delas parallellt av H M Konungen respektive regeringen.<sup>9</sup> I Sverige finns idag förutom statschefens och regeringens medaljer ett stort antal myndighets- och föreningsmedaljer med varierande status. Regeringen har haft som princip att inte reglera detta, det har funnits en strävan att befria regeringen från förvaltningsärenden.<sup>10</sup> Vid sidan om regeringens medaljväsende utdelar statschefen ett antal medaljer och kan även ge tillstånd att använda statschefens bild på medaljer.<sup>11</sup> Ett stort antal andra icke-statliga belöningsmedaljer har instiftats och delas ut av t ex kommuner, akademier och föreningar.

Svenska ordnar och medaljer indelas ofta i ett antal kategorier, kallade grupper. Framst kommer officiella utmärkelser (grupp A–I) och därefter halvofficiella utmärkelser (grupp J–L).<sup>12</sup> Gruppindelningen påverkar i vilka sammanhang som utmärkelserna kan eller bör bäras samt i vilken inbördes ordning de ska bäras. Till vägledning för bärande av ordnar och medaljer har Kungl Majestäts Orden gett ut en kort handledning.<sup>13</sup> Andra utmärkelser kan betecknas som inofficiella utmärkelser som inte bör bäras i officiella sammanhang.

Till Försvarsmaktens uniformer krävs så kallat bärandetillstånd för att en orden eller medalj ska få bäras och ordningen för bärande regleras numera i uniformsreglementet.<sup>14</sup> Myndigheten Försvarsmakten har efter bildandet 1994 stegvis förändrat hur utmärkelser bärs sett utifrån indelningen i de olika grupperna. Försvarsmaktens förtjänstmedalj med svärd och medaljen för sårade i strid har av myndigheten placerats i kategorin krigsdekorationer (grupp B) till militär uniform. Utmärkelserna för Nit och redlighet i rikets tjänst har flyttats från regeringsmedaljer (grupp G) till övriga officiella medaljer (grupp I). I gruppen övriga officiella medaljer har också Försvarsmaktens förtjänstmedalj placerats (när den tilldelas utan svärd). På 1990-talet fanns som jämförelse endast me-

daljer godkända av regeringen eller med nådigt tillstånd av H M Konungen i grupperna för officiella eller halvofficiella utmärkelser (grupp A–K). Även andra statliga myndigheters medaljer har av Försvarsmaktens införts i kategorin övriga officiella medaljer (grupp I) till militär uniform.<sup>15</sup>

## Belöningar som styrmedel

Statsvetaren Magna Robertssons doktorsavhandling *Personligt mod: Om krigsdekorationer som mjuk normstyrning under insatsen i Afghanistan åren 2008–2012*, framlagd 2020 vid Stockholms universitet, syftar till att undersöka hur styrformen mjuk normstyrning fungerar genom empiriskt grundad forskning på myndigheten Försvarsmaktens förtjänstmedalj med svärd.<sup>16</sup>

Avhandlingen är grundad i statsvetenskaplig forskning och gäller belöning av individer vilka agerat på ett sätt som premieras av den egna professionen. Avhandlingens resultat är att det finns en empiri som styrker att det finns en mjuk normstyrning inom den professionella militära autonomi och teoretiskt att den mjuka normstyrningen kan ses som en del av en implementeringsstyrning i staten som påverkar professionsetiken.

Robertsson beskriver att den mjuka normstyrningen i grunden utgår från riksdag och regering genom organisationsstyrning vid en reform av veteranpolitiken. Försvarsmakten ges huvudansvaret för veteranpolitiken med stöd av frivilligorganisationer. Försvarsmaktens myndighetschef, överbefälhavaren, utgör den högsta beslutsfattaren inom belöningssystemet. Beredningen inför beslut om belöning sker genom en myndighetsintern medaljberedning. Värderingen av om en individ ska belönas sker mot regelstyrningen och professionsetiken. Genom belöning skapas förebilder för ett agerande utifrån normer och professionsetik.<sup>17</sup>

Robertsson anser att organisationsstyrningen och veteranpolitiken<sup>18</sup> behöver ses utifrån den grundläggande förvaltningsformen och de grundläggande politiska målsättningarna för försvaret. Den grundläggande styrningen av den militära förvaltningen är oförändrad. Robertsson anser att det skett en ökad professionalisering och en akademiisering av yrket under 2000-talet. Detta har lett till ökat självbestämmande över yrkesutövningen och yrkeskunskapen enligt avhandlingen. Robertsson ser att den så kallade veteranpolitiken innebär en statushöjning för den militära professionen som yrkesgrupp. Veteranpolitiken har exempelvis inneburit ökade inslag av offentliga ceremonier och att monument rests som erkänsla.

Regeringen har enligt Robertsson en organisationsstyrning av bland annat veteranpolitiken med en distanserad styrning<sup>19</sup> på avstånd (”hands-off”) av den militära förvaltningen. Myndigheten Försvarsmakten fick huvudansvaret för det direkta genomförandet. Detta är enligt Robertsson särskilt tydligt avseende belöningssystemet där tyngdpunkten lades tydligt på Försvarsmakten. Myndigheten tillämpar enligt Robertsson däremot internt en strategi med direkt och nära styrning (”hands-on”) från myndighetsledningen. Besluten om tilldelning av medaljer sker genom en central medaljberedning och beslut av myndighetschefen – överbefälhavaren.

Regeringen ställde enligt Robertsson krav på fler medaljer och ett mer utvecklat system för att visa statens erkänsla, där det in gick att göra dekorationerna mer officiella. Försvarsmakten har enligt Robertsson vidareutvecklat detta bland annat genom att myndigheten har höjt statusen på medaljerna till ”krigsdekorationer”. Robertsson menar att det i praktiken innebar att den nya förtjänstmedaljen fick en högre status som en finare medalj än Försvarsmaktens

tidigare medaljer. Robertsson skriver att förtjänstmedaljen med svärd därigenom är bland de främsta medaljerna som en icke kunglig person kan erhålla. Detta utifrån perspektivet att förtjänstmedaljen lyfts fram i uniformsreglementet som den medalj som bärs främst på uniformen. Robertsson ser det som en del av implementeringen av veteranpolitiken och den betydelse medaljen har. Avhandlingen argumenterar för att den svenska militära professionens autonomi har stärkts genom regeringens distansering. I avhandlingen berörs även funna formella och informella kriterier för medaljtilldelning.<sup>20</sup>

Den mjuka normstyrningen har enligt Robertsson tre relaterade syften. Det främsta syftet är att säkerställa att förvaltningen följer den politik som riksdag och regering har beslutat om. Detta är enligt Robertsson det grundläggande instrumentella syftet med ett belöningsystem. Det andra syftet är att ge vägledning för utövande av professionell autonomi. Det tredje syftet är att säkerställa en levande dialog om innehållet i professionsetiken.<sup>21</sup>

I slutet av avhandlingen sett utifrån en mer öppen diskussion kring normativt innehåll i statlig verksamhet lyfter Robertsson frågan ”Vad belönar staten egentligen?”. Robertsson menar att ur ett arbetsgivarperspektiv belönar Försvarsmakten sin personal för att de under svåra förhållanden löst uppgifter som folkvalda politiker givit dem för samhällets säkerhet, men ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv belönar staten för insatser för fred i det internationella systemet.<sup>22</sup>

## Kommentar till avhandlingen

Avhandlingens styrka är att den empiriskt ur ett statsvetenskapligt perspektiv sätter in Försvarsmaktens belöningar som en del i ett sammanhang med mjuk normstyrning. Avhandlingen kan genom detta bidra till en

diskussion om former för normstyrning inom staten och inom myndigheten Försvarsmakten. Perspektivet belöningar som en del i utövande av en professionell autonomi och professionsetik är intressant.

Robertssons avhandling saknar i stort sett helt referenser till specifik forskning och litteratur kring ordnar och medaljer.<sup>23</sup> Detta påverkar genom att det inte görs tydliga definitioner av begrepp rörande just medaljer och ordnar. Exempelvis är innebörden av det för avhandlingen centrala begreppet ”krigsdekoration” inte tydligt definierad eller problematiserad.

Robertsson hävdar, se sidan 11, att ordensväsendet avskaffats, vilket är felaktigt. Formellt är förhållandet att svenska medborgare, undantaget medlemmar i kungahuset, inte kan tilldelas ordnar inom Serafimerorden och Nordstjärneorden samt att Svärdsorden och Vasaorden är helt vilande. Utländska medborgare kan tilldelas ordnar på förord av regeringen. Robertsson hävdar vidare, som artikelförfattaren tolkar henne, att Försvarsmaktens förtjänstmedalj är den finaste medalj en icke kunglig person kan tilldelas på sidan 264. Robertsson bör rimligen här ha förväxlat medaljväsendet med det vilande ordensväsendet för svenska medborgare, där kungliga personer fortfarande kan tilldelas Serafimerorden och Nordstjärneorden. Vad avser främst H M Konungens eller regeringens medaljer är inte några begränsningar för svenska medborgare kända för artikelförfattaren. De främsta medaljerna i Sverige idag som delas ut efter ordensreformerna på 1970-talet torde vara Serafimermedaljen, H M Konungens medalj i guld av 12:e storleken i kedja och regeringens medalj Illis quorum meruere labores i guld av 18:e storleken i kedja. Dessa har med något enstaka undantag inga kungliga mottagare.

Slutligen kan nämnas att avhandlingen inte inkluderar riksdagens i stort sett eniga

initiativ till ett modernt sammanhängande belöningsystem vilket antogs 2018 som berörts tidigare. Avhandlingen, framlagd 2020, presenterar bilden av att det endast är en ”högerorienterad opinion” som fört fram behov av ett återinfört ordensväsende.<sup>24</sup>

## Försvarsmaktens svar på Förtjänstutredningens frågor

Förtjänstutredningen har ställt frågor till bland annat ett stort antal statliga förvaltningsmyndigheter rörande deras belöningar och syn på ett officiellt statligt belöningsystem. Utredningen lyfter fram de myndigheter som har särskilda uppgifter inom ramen för uppbyggnaden av totalförsvaret. Bland frågorna som utredningen önskar svar på finns frågor om medaljers stadgar, beslutsformer och utformning av utmärkelserna; men också frågor som berör fördelning av belöningar mellan kvinnor och män samt hur mångfaldsaspekter beaktas.<sup>25</sup>

Försvarsmaktens svar är daterat den 17 augusti 2020 och omfattar ett missiv om 48 sidor och hela 15 bilagor med främst medaljstadgar. Det är således ett omfattande underlag som myndigheten tillställt utredningen. Försvarsmakten skriver i remissvaret att myndigheten i rikets officiella belöningar även inkluderar vad som i svaret benämns som ”myndighetens egna officiella utmärkelser”, så som de beskrivs av regeringen och Kungl Majestäts Orden (KMO).<sup>26</sup>

Försvarsmaktens egna utmärkelser utgörs enligt svaret av: en förtjänstmedalj, en medalj inrättad på regeringens uppdrag (sårad i strid), fem tjänstgöringsmedaljer samt ett sidoordnat system med icke officiella utmärkelser vid organisationsenheterna. Av svaret framgår att de utmärkelser som beslutats av överbefälhavaren enligt myndigheten anses tillhöra statens officiella belöningsväsende vid sidan om regeringsmedaljerna. Vidare

skriver Försvarsmakten att utmärkelserna förekommer med stöd av KMO:s praxis i kategorin tapperhetsdekorationer (krigsdekorationer) respektive kategorin övriga officiella utmärkelser. Det är inte tydligt i svaret om Försvarsmakten ensidigt beslutat om placeringen av de egna medaljerna enligt myndighetens uppfattning om KMO-praxis eller om det är KMO som gett sitt tillstånd till det. Medaljer som utdelas lokalt vid Försvarsmaktens förband (organisationsenheter) benämns i svaret som icke officiella och bärs enligt i varje särskilt fall meddelat bärandetillstånd. Försvarsmakten avser att lägga lokala utmärkelser vid förbanden vilande eller ändra reglerna för bärande till uniform vid ett återinfört statligt belöningsväsende.<sup>27</sup>

Försvarsmakten skriver i svaret att Försvarsmaktens förtjänstmedalj när den tilldelas med svärd är att betrakta som ett substitut till Svärdsordens krigskors<sup>28</sup> och medaljerna för tapperhet i fält respektive till sjöss. Förtjänstmedaljen kan tilldelas svenska och utländska medborgare för förtjänstfulla insatser som gagnat Försvarsmakten och dess verksamhet. Det finns inget behov enligt myndigheten att ha kvar Försvarsmaktens förtjänstmedalj med svärd om ett återupptagande sker av tilldelning av ordnar med mera till svenska medborgare. Försvarsmakten förutsätter att arbetet sker i samråd med myndigheten rörande bestämmelser för tapperhetsdekorationer. Försvarsmaktens medalj för sårade i strid infördes 2011. Medaljen kan tilldelas Försvarsmaktens personal samt svensk eller utländsk medborgare som stått under svensk militär ledning. Försvarsmakten skriver att i samband med att ett offentligt belöningsystem etableras kommer Försvarsmakten i samråd med KMO att modifiera medaljen så att den i likhet med övriga officiella medaljer förs med kunglig krona. Försvarsmakten skriver att medaljen bärs i kategorin krigs-

dekorationer och att medaljen därmed är en av rikets främsta utmärkelser.<sup>29</sup>

Försvarsmakten har fem medaljer som tilldelas för olika typer av tjänstgöring. De fem utgörs av en medalj för internationella insatser, en grundutbildningsmedalj, en medalj för tjänstgöring som reservofficer och en medalj för rikets försvar kopplad till tjänstgöring som gruppchef, soldat eller sjöman och hemvärnets tjänstgöringsmedalj. Vad avser medaljen för rikets försvar anges att Försvarsmaktens personaldirektör våren 2020 aviserat att medaljen ska utredas med inriktningen att den ska avskaffas. Medaljen för internationella insatser kan enligt svaret ersättas med en gemensam statlig medalj.<sup>30</sup>

En särskild fråga från Förtjänstutredningen är hur mångfaldsaspekter tillvaratas i myndigheternas belöningsystem.<sup>31</sup> Försvarsmakten skriver generellt i svaret att det är gärningen som bedöms och att det därför framför allt beror på förslagsställaren om mångfaldsaspekter tas tillvara.<sup>32</sup>

Försvarsmakten menar i remissvaret att den normerande funktion som officiella och högt värderade utmärkelser har inte bör underskattas. Försvarsmakten hänvisar till Magna Robertssons avhandling *Personligt mod – om krigsdekorationer som mjuk normstyrning under insatsen i Afghanistan åren 2008–2012* och inkluderar i svaret länken till den digitalt publicerade utgåvan.<sup>33</sup>

På flera ställen i Försvarsmaktens svar relateras till Finland och finska förhållanden, myndigheten skriver att avsikten är att så långt det är möjligt harmonisera bärandebestämmelser och praxis för utmärkelsetecknen med övriga nordiska länder och särskilt med Finland.<sup>34</sup>

Försvarsmakten lyfter i remissen att det är myndighetens uppfattning att överbefälhavaren ska ha exklusiv förslagsrätt och vid väpnad konflikt eller vid krig inom landet ha full rådighet avseende tilldelning av tap-

perhetsdekorationer. Försvarsmakten skriver: ”Det är Försvarsmaktens uppfattning att ÖB ska ha exklusiv förslagsrätt och vid väpnad konflikt/krig inom landet ha full rådighet för tilldelning av tapperhetsdekorationer.” och ”Försvarsmakten föreslår att regeringen förbehåller sig rätten att (i det fall riket varit i väpnad konflikt eller krig), på eget initiativ inför statschefen föreslå tilltänkta mottagare av Kungl. Svärdsordens egentliga krigsdekorationer eg. Riddare av stora korset.”<sup>35</sup>

Sist i yttrandet anges också myndighetens kontaktperson till utredningen som även har utarbetat myndighetens remissvar och tillika är förordnad som expert i Förtjänstutredningen.<sup>36</sup>

## Kommentar till Försvarsmaktens svar

Försvarsmaktens svar är omfattande och utgör en värdefull inventering av myndighetens nuvarande belöningsystem. Svaret redovisar samtidigt myndighetens uppfattning rörande belöningsystemets utformning efter översynen. Mångfaldsaspekterna i Försvarsmaktens svar berörs men är inte mer utförligt utvecklade, det anges exempelvis att det främst åvilar förslagsställarna att beakta ett mångfaldsperspektiv.

Försvarsmaktens svar utgår tydligt ifrån att Förtjänstutredningen kommer att föreslå att Svärdsordens krigskors<sup>37</sup> aktiveras då statuterna förutsätts revideras i samråd med myndigheten. Svärdsordens krigskors infördes som en krigstida dekoration 1952 efter en utredning men har aldrig utdelats eller använts aktivt. Behovet av införande av krigskorset bör nog övervägas.

Tilldelningen av tapperhetsdekorationer föreslår Försvarsmakten ska ske genom att överbefälhavaren har exklusiv förslagsrätt till statschefen och i krig har full rådighet

över dessa dekorationer. Av kommittédirektiven till Förtjänstutredningen framgår att beslut om ordensutmärkelser även fortsättningsvis ska meddelas av Kungl Majestäts Orden på förord av regeringen, förutom då tilldelning sker till medlemmar i det svenska kungahuset.<sup>38</sup>

På flera ställen i Försvarsmaktens svar relateras till Finland. Värt att notera är att det finns betydande konstitutionella skillnader mellan Finland och Sverige. En skillnad är att kommandören för den finska försvarsmakten i kommandomål är direkt underställd Republiken Finlands president och att presidenten är överbefälhavare för Finlands försvarsmakt.<sup>39</sup> Gentemot till exempel Norge och Danmark finns också principiella skillnader.

I svaret hänvisas till Magna Robertssons avhandling som till stor del handlar om hur den egna professionen utvecklas och styr genom självbestämmande över det egna belöningsväsendet. Försvarsmaktens svar redovisar eller problematiserar inte kring hur den professionsnormstyrning och professionsetik som Robertsson berör kommer att påverkas när myndigheten inte själv längre har egen rådighet över belöningsystemet. På motsvarande sätt problematiseras inte heller hur den lokala professionsutvecklingen och förbandskulturen påverkas om de lokala belöningsystemen vid förbanden (organisationsenheterna) läggs vilande. De lokala förbanden (regementen, flottiljer m fl) har i många fall en avsevärt längre tradition som organisationsform än myndigheten Försvarsmakten.

## Vilka värden och relationer ska stärkas?

Betraktar vi belöningsystem utifrån att det etablerats för att visa *uppskattning* respektive

skapa *sambörighet* så kan belöningsystemet utgöra en del i normstyrning och ett sätt att främja lojalitet och relationer.<sup>40</sup> Vilka värden och vilka relationer som stärks av belöningsystemet är därför viktigt. Ett svenskt statligt belöningsväsende bör stärka de grundläggande värdena i samhället, i Sverige uttrycks dessa främst i regeringsformen.<sup>41</sup>

Belöningsväsendets syfte är då att visa uppskattning av förtjänstfulla insatser i det svenska samhället och statsförvaltningen utifrån de grundläggande värdena. Belöningsystemet fyller också funktionen av att vara relationsskapande i och till samhället för såväl svenska som utländska medborgare. Orderna fyller en diplomatisk funktion för att skapa sambörighet med Sverige. De materiella ordenstecknen och medaljerna kan ses som det yttre påtagliga. Ordna och medaljer behöver ha en relevant koppling till gärningar som stärker ändamålet med belöningen för att ha en mening i samhället.<sup>42</sup>

Reformen på 1970-talet av det offentliga belöningsystemet motiverades bland annat utifrån uppfattningen ”att ordensväsendet återspeglade en gången tids samhällssyn genom att det gav uttryck för värderingar av samhällsinsatser enbart med hänsyn till tjänsteställning”.<sup>43</sup> I kommittédirektivet till Förtjänstutredningen framgår att översynen av det offentliga belöningsystemet har inriktningen att Sverige ska få ett modernt och sammanhängande system för belöning av såväl svenska som utländska medborgare för bland annat viktiga samhällsinsatser.<sup>44</sup> Det skulle kunna uttryckas som att ordens- och medaljväsendet ytterst ska stärka insatser som främjar samhällets grundläggande värden och sambörighet.

## Värdet av vem som belönar

Riksdagen är enligt regeringsformen folkets främsta företrädare. Konung eller drottning

som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron är rikets statschef. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen.<sup>45</sup>

I direktiven till Förtjänstutredningen framgår att den ska skapa ett sammanhängande offentligt belöningsystem. Ordensutmärkelser ska som huvudregel utdelas av Kungl Majestäts Orden på förord av regeringen.<sup>46</sup> Det officiella belöningsväsendet utgår med den inriktningen från statschef, riksdag och regering. Belöningar som en del i uppskattning och samhörighet knyts därigenom till samhällets och statens mest centrala delar.<sup>47</sup>

Belöningsystemen inom en verksamhet kan och bör sammanfalla med samhällets överordnade värden men kan även ha tillägg av värden som är mer internt relaterade till den egna verksamheten. Grundläggande värden i det svenska samhället är statsskickets grunder och grundläggande fri- och rättigheter så som de uttrycks i regeringsformen. Samhällets delar bör stödja detta men det kan också finnas interna värden i en myndighet genom exempelvis en god professionskultur och professionsetik.

Sammantaget finns det ett värde utifrån vem som utdelar en belöning. Statschef, riksdag och regering kan gemensamt sättas främst inom ramen för ett sammanhållet belöningsväsende. Riksdagen beslutar om formerna för belöningsväsendet. Statschefen utdelar och beslutar om ordnar på förord från regeringen och vissa andra belöningar. Myndigheter under regeringen bör därför lämna förslag till belöning till regeringen för beredning. Detta av konstitutionella grunder då regeringen svarar för att styra myndigheterna. Det bör dock övervägas om riksdagen ska ges en egen självständig rätt att förorda utdelande av ordnar avgränsat till riksdagens ledamöter och myndigheterna under riksdagen för att värna riksdagens oberoende av regeringen.

## Belöningsystem och försvar

Om ett officiellt statligt belöningsystem har funktionen att visa uppskattning respektive skapa samhörighet så är det naturligen en del av statens normstyrning. Det är rimligt att landets försvarsmakt i första hand visas uppskattning av uppdragsgivaren och ges en samhörighet med samhället och i andra hand internt inom egen myndighet. Den direkta uppdragsgivaren till försvarsmakten i Sverige är regeringen och indirekt ytterst riksdagen.

I Försvarsmaktens svar förs inget resonemang kring normstyrning förutom en allmän hänvisning till Robertssons avhandling innebärande att den normerande funktionen har betydelse. Försvarsmaktens svar kan dock tolkas som att myndigheten delvis återlämnar den direkta normstyrning som i praktiken skett enligt Robertsson och istället ingår i ett överordnat system där staten istället har en mer direkt normstyrning. På några ställen i Försvarsmaktens svar till Förtjänstutredningen betonas att det är viktigt att bestämmelser tas fram i samråd med myndigheten och att överbefälhavaren ska ha en exklusiv förslagsrätt för vissa utmärkelser. Detta skulle kunna innebära att en form av normstyrning inrättas direkt mellan statschefen och myndigheten utan regeringens medverkan. I krigstillstånd föreslås att överbefälhavaren själv kan besluta om tapperhetsdekorationer utan delaktighet av statschef eller regering. Det är möjligt att detta förslag är inspirerat av Finland, men de konstitutionella regleringarna där är andra med republikens president som överbefälhavare.

De lokala belöningsystemen avser Försvarsmakten att lägga vilande enligt svaret, vilket innebär att belöningar som en del i lokal mjuk normstyrning förändras. Robertssons perspektiv där den nuvarande ordningen innebär att den militära professionen har ett eget inflytande över normgivningen kan



förändras med ett reformerat belöningsväsende. Försvarsmaktens svar kan tolkas som att det innehåller försök att behålla en särställning på central nivå samtidigt som lokala belöningsystem undertrycks.

Försvarsmakten har som berördes inledningsvis över tiden höjt statusen på egna utmärkelser utifrån deras placering vid bärande till militär uniform. Detta torde behöva övervägas noga av Förtjänstutredningen. En enhetlig syn på utmärkelser status behövs. Ett sätt att reglera detta är att utmärkelser i de högre kategorierna (grupp A–H) utdelas av statschef, riksdag eller regering. Utmärkelser kan flyttas till andra kategorier och delegeras till myndigheten.

Statens främsta belöningar, exempelvis krigsdekorationer, bör av principiella skäl utifrån de grundläggande värdena i regeringsformen vara så öppna som möjligt och kunna tilldelas alla svenska medborgare. Försvarsmakten har i sitt remissvar angett att medaljen för sårade i strid kan tilldelas Försvarsmaktens personal och personal som stått under militärt befäl. Dessa hinder för tilldelning bör tas bort om medaljen ska ingå i krigsdekorationer (grupp B).<sup>48</sup> Alla som har bidragit till Sveriges försvar bör kunna tilldelas medaljer eller ordnar i den kategorin. Ett skäl till detta är att i krig anses inte bara de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation som kombattanter utan även polismän om de deltar i rikets försvar, skyddsvakter, personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal i krig och medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.<sup>49</sup> Ett annat är att ett antal andra myndigheter har en egen krigsorganisation (som inte står under direkt militärt befäl) men som bidrar till det militära försvaret, exempel på dessa är Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket.

Försvarsmakten som en samlad myndighet tillkom först 1994 och utgör en organisationsform för delar av försvaret. Belöningsystemet bör utformas så oberoende som möjligt av de organisationsformer och indelningar som staten har avseende myndigheter för tillfället.

## Avslutning

Översynen av statens belöningar för förtjänster i samhället är välkommen och önskvärd. Belöningsystemet bör i grunden fylla funktionen att visa *uppskattning för gärningar* och *stärka sambörigheten med samhället*. Rikets försvar är en av samhällets kärnuppgifter och belöningsystemet bör avspegla detta. Några principiella perspektiv som författaren berört ovan och som jag anser vara värda att beakta i fortsatt arbete är:

Belöningsystemet bör vara så öppet som möjligt så att statens främsta belöningar kan tilldelas alla svenska medborgare utifrån *gärningar* för att belöningsystemet ska vara i linje med regeringsformens grundläggande värden. Exempel på detta är att även Serafimerorden bör vara öppna för svenska medborgare och att alla krigs- eller tapperhetsdekorationer bör kunna tilldelas personer utan tillhörighet till Försvarsmakten.

Statens främsta belöningar (grupp A–B) och ordnarna (grupp E–F) bör principiellt utdelas av statschefen på förord av riksdag eller regering. Förslagsvis tilldelas inga utmärkelser i de övre kategorierna (grupp A–H) av någon annan än statschefen, riksdagen eller regeringen. Myndigheter lämnar förslag till riksdagen respektive regeringen.

Riksdagen bör ha en självständighet i att kunna förorda belöningar avgränsat till riksdagen och myndigheter under riksdagen.

Kategorin krigsdekorationer (grupp B) i bärandeordningen bör ges en ny eller vidgad benämning som medger att kategorin tillförs främst dekorationer för exceptionella civila

gärningar snarare än fler militära. En jämförelse kan göras med det brittiska Georgskorset som utdelas för civila hjältemodiga insatser och tapperhet under farliga omständigheter. Vilka normer vi har för tapperhet och mod bör belysas. Utmärkelser för tapperhet och sårad i strid kan till exempel också finnas i andra kategorier med delegerat utdelande.

Belöningsystemet bör bejaka bredden i insatser för samhället, exempel på detta är att Svärdsorden, Nordstjärneorden och Vasaorden tillsammans med medaljer används för att täcka samhällsgärningar brett inom olika områden. Ordnarna har en viktig roll för att skapa samhörighet till samhället med både svenska och utländska medborgare.

Mångfaldsaspekter behöver beaktas i flera led: i konstruktionen av själva belöningsystemet, i kriterier, i förslagsgivandet, i urvalskommittéer och i former för utdelande. Uppdelningen i ordnarnas äldre benämningar ”riddare” för män respektive ”ledamöter” för kvinnor och präster (andliga ståndet) behöver troligen förändras.

Myndigheternas egna belöningsystem bör på något sätt regleras i syfte att skapa ett sammanhållet system i staten som helhet. Två exempel som inte utesluter varandra är att inrätta regeringsmedaljer med till myndigheter delegerat utdelande eller att regeringen inrättar en specifik medalj för en myndighet. Exempel på det första är regeringsmedaljen Nit och redlighet i rikets tjänst vars utdelande delegerats. Exempel på det andra är medaljen För förtjänster inom utrikesförvaltningen. Medaljer som fastställs av regeringen förses förslagsvis med kunglig krona som markering av deras statliga officiella status.

Bärande av ordnar och medaljer till uniform bör principiellt följa praxis enligt Kungl Majestäts Orden. Bärandet av ordnar och medaljer till Försvarsmaktens och andra statliga myndigheters uniformer bör därför regleras för att vara enhetligt i staten, inte minst av protokollära skäl.

Jämförelser med våra nordiska grannländers belöningsystem kan göras men måste beakta de konstitutionella skillnaderna mellan länderna.

Återkopplat till Magna Robertssons forskning om belöningsystem som mjuk normstyrning så innebär ett återinfört aktivt statligt belöningsväsende att delvis riksdagen och främst regeringen tydligare är en del i en direkt normstyrning i samhället inklusive staten. Detta kan påverka Försvarsmaktens egen normstyrning och professionsutveckling både centralt och för de enskilda förbanden om lokala belöningsmedaljer läggs vilande. En form av lokal mjuk normstyrning tas därmed bort.

Sannolikt behöver Försvarsmakten överväga strukturer och former för nominering till belöningar, syftande till att på ett modernt jämlikt sätt visa uppskattning för gärningar och skapa samhörighet gentemot egen personal och andra delar av försvaret samt utländska kontaktytor. Denna artikel kan förhoppningsvis bidra till en fördjupad analys, diskussion och förankring inom och utom försvarsmakten i vid bemärkelse utifrån fler perspektiv och med ett än större deltagande till stöd för utformningen av ett framtida sammanhängande statligt belöningsystem.

Författaren är överstelöjtnant och ledamot av KKrVA.

## Noter

1. *Allmänna helgdagar m m*, Riksdagen, Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU28.
2. 2019 års riksdagsöversyn (2020/21:URF1), Stockholm 2020, s 246-268.
3. *Det offentliga belöningsystemet, de allmänna flaggdagarna och utformningen av anslaget till hovet*, Regeringen, Kommittédirektiv (Dir 2019:76).
4. *Förtjänstutredningen – begäran om underlag från statliga förvaltningsmyndigheter*, Förtjänstutredningen (Ju2019:09), Utredningsunderlag 2020-04-02.
5. *Belöningsssystem inom Försvarsmakten m fl*, Försvarsmakten, FM2020-10660:2, 2020-08-17.
6. *Tilläggsdirektiv till Förtjänstutredningen*, Regeringen Kommittédirektiv (Ju 2019:09), 2020-11-26.
7. Robertsson, Magna: *Personligt mod: om krigsdekorationer som mjuk normstyrning under insatsen i Afghanistan åren 2008–2012*, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, Stockholm 2020.
8. Löwenhielm, Fredrik: *Svenska ordnar och medaljer*, 2. uppl, Atlantis, Stockholm 1998; jfr Strömberg, John; Nuorteva, Jussi och Forssell, Christina (red): *Valtio palkitsee = Staten belöningar*, Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2007; jfr Matikkala, Antti och Rosén, Staffan (red): *Perspectives on the honours systems: proceedings of the symposiums Swedish and Russian Orders 1700–2000 & The Honour of Diplomacy*, Kungl Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien, Stockholm 2015.
9. *Kungl Maj:ts proposition angående ändrat belöningsssystem för statsanställda m m*, Riksdagen, (Prop 1973:91), Stockholm 1973.
10. *Regeringens belöningsmedaljer och regeringens utmärkelse Professors namn*, Statsrådsberedningen, SB PM 2006:1, Stockholm 2006.
11. Se t ex Jonshult, Bengt Gustaf: *Kungl Patriotiska sällskapet medaljer och hedersbelöningar*, Kungl Patriotiska sällskapet, Stockholm 2019.
12. Indelning enligt op cit, Löwenhielm, Fredrik, se not 8, bilaga 1. Ordinar och medaljer ska i princip vara inrättade eller godkända av statschefen eller regeringen för att vara officiella eller halvofficiella. Försvarsmakten använder sig av gruppernas beteckningar men har en delvis annan inplacering av utmärkelserna både inom och mellan grupperna.
13. *Att bära ordnar och utmärkelsestecken*, Kort handledning utarbetad av Kungl Maj:ts Orden 2010 (2:a reviderade upplagan 2019), Kungl Maj:ts Orden, 2019, <https://www.kungahuset.se/monarkinhovstaterna/ordnarochmedaljer/aktuellt/aktuellt/nyutgavaavattbaraordna-rochutmarkelsestecken.5.301d240016bc0f7bf952280b.html>, (2021-01-11).
14. *Reglemente Uniformsbestämmelser 2015 (Unibest 2015)*, ändringstryck 3, Försvarsmakten, Stockholm 2019, kapitel 9 Utmärkelser.
15. *Överbefälhavarens föreskrifter om utmärkelsestecken till uniform* (FFS 1990:37), Överbefälhavaren, Stockholm 1991-01-07; *Försvarsmaktens föreskrifter om utmärkelsestecken till uniform* (FFS 1996:14), Försvarsmakten, Stockholm 1996-12-12; *Uniformsreglemente för Försvarsmakten Utmärkelser 1996 års utgåva (UniR FM Utmärkelser 1996)*, Försvarsmakten, Stockholm 1996; *Uniformsreglemente för Försvarsmakten 2003 (UniR FM 2003)*, Försvarsmakten, Stockholm 2003; op cit, *Reglemente Uniformsbestämmelser 2015*, se not 14.
16. Op cit, Robertsson, Magna, se not 7.
17. Ibid, s 19.
18. Se *Svensk veteranpolitik – Ett ansvar för hela samhället: slutbetänkande*, Veteranutredningen, Statens offentliga utredningar, SOU 2014:27, Stockholm 2014, <http://www.regeringen.se/sbl/d/18578/a/239809>, (2021-01-11).
19. Vad gäller den distansering som Robertsson funnit från regeringens sida gentemot Försvarsmaktens belöningsssystem så är den principiellt redovisad redan i Statsrådsberedningens PM från 2006, vilken Robertsson har med som referens, där strävan är att regeringen inte i onödan ska hantera förvaltningsärenden avseende belöningar; se op cit, *Regeringens belöningsmedaljer och regeringens utmärkelse Professors namn*, se not 10.
20. Op cit, Robertsson, Magna, se not 7, s 164 och s 265.
21. Ibid, s 288.
22. Ibid, s 298.
23. Ibid, s i-xxiv.
24. Ibid, s 11 not 10.

25. Op cit, *Förtjänstutredningen – begäran om underlag från statliga förvaltningsmyndigheter*, se not 4.
26. Op cit, *Belöningssystem inom Försvarsmakten m fl*, se not 5, s 3 f.
27. Ibid, s 3 f och s 27 ff. Av svaret framgår att Försvarsmaktens egna centrala belöningssystem betraktas som officiella belöningar inom staten medan lokalt knutna belöningar anses som inofficiella och eventuellt kommer läggas vilande. Här har skett en förändring sedan 1990-talet rörande Försvarsmaktens regler kring bärande av olika utmärkelser till uniform. Utifrån tidigare regleringar kan i stort sett alla Försvarsmaktens egna belöningar ses som inofficiella då de inte underställts eller beslutats av statschefen eller regeringen.
28. Svärdsordens krigskors infördes 1952 och har aldrig utdelats.
29. Op cit, *Belöningssystem inom Försvarsmakten m fl*, se not 5, s 5-11, bilaga 2 Statuter FMGMSM och bilaga 6 FMsis. Jämförelsevis kan nämnas att medaljer för sårad i strid har annan placering i Norge och Danmark. Den norska medaljen för sårad i strid bärs på plats 43 av 49 officiella utmärkelser, se *Norske dekorasjoner*, <https://www.kongehuset.no/artikkel.html?tid=27600&sek=27052>, (2021-01-11); i Danmark finns en skillnad i placeringen beroende på om motsvarande medalj tilldelas till stupade eller sårade i strid, se *Danske dekorationers indbyrdes rækkefølge*, <https://kongehuset.dk/danske-dekorationers-indbyrdes-raekkefoelge>, (2021-01-11).
30. Op cit, *Belöningssystem inom Försvarsmakten m fl*, se not 5, s 12-26 och s 47 f.
31. Op cit, *Förtjänstutredningen – begäran om underlag från statliga förvaltningsmyndigheter*, se not 4, s 3.
32. Op cit, *Belöningssystem inom Försvarsmakten m fl*, se not 5, s 7 f.
33. Ibid, s 44.
34. Ibid, s 30.
35. Ibid, s 46.
36. Ibid, s 48; se även *Kommittéberättelse Ju 2019:09 kommittén*, se dir. 2019:76, ”Sammansättning”, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommitteberattelse/kommitten-om-det-offentliga-beloningssystemet-de\\_H7B2Ju09](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommitteberattelse/kommitten-om-det-offentliga-beloningssystemet-de_H7B2Ju09), (2021-01-11). Praxis i många andra utrednings-sammanhang är att en särskild expert eller sakkunnig förordnas i utredningar som inte är tillika myndighetens kontaktperson och handläggare. Jämför exempelvis försvarsberedningarna.
37. Op cit, Löwenhielm, Fredrik, se not 8, s 27.
38. Op cit, *Det offentliga belöningssystemet, de allmänna flaggdagarna och utformningen av anslaget till hovet*, se not 3, s 6.
39. *Finlands grundlag* (11.6.1999/731), 5 kap 58 § och 12 kap 128 §.
40. Op cit, Robertsson, Magna, se not 7; op cit, Matikkala, Antti och Rosén, Staffan (red), se not 8.
41. *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*, Svensk författningssamling.
42. Jfr Herlitz, Carl: ”Traditioner och traditionsvård inom armén”, *Meddelande 48*(1988), Föreningen Armémuseivänner, Stockholm 1988, s 41-64. Översten av 1. gr Carl Herlitz (1914-2003) delade in militära traditioner i inre och yttre. De inre traditionerna består av sätt att vara, vilja och förmåga att lösa uppgifter men även samhörighet. De yttre traditionerna består av påtagliga ceremonier, fanor, uniformsdetaljer m m. Yttre traditioner är stödjande till de inre och saknar mening om de inte stödjer. Både yttre och inre traditioner kan ses såsom instrumentella som stödjer inneboende värden.
43. Op cit, *Det offentliga belöningssystemet...*, se not 3, s 3.
44. Ibid, s 5.
45. Op cit, *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*, se not 41.
46. Op cit, *Det offentliga belöningssystemet ...*, se not 3, s 5 f.
47. Jfr resonemang i Sainty, Guy Stair och Heydel-Mankoo, Rafal (red): ”Introduction”, *World orders of knighthood & merit Vol. 1*, Burke’s Peerage & Gentry, Delaware 2006, s liv.
48. Motsvarande medaljer som den svenska medaljen för sårad i strid är exempelvis, bl a beroende på om tilldelning sker till stupade eller sårade i strid, placerad på ett annat sätt i Danmark och Norge, se op cit, *Danske dekorationers indbyrdes rækkefølge*, se not 29 och op cit, *Norske dekorasjoner*, se not 29.
49. *Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)*.