

Belöningar och utredningen om förtjänst

Kommentarer med anledning av kommitténs betänkande

av Henrik Sjövall

Résumé

In an article in 2021, I highlighted some perspectives on the ongoing review of the Honours System in Sweden. In September 2021, the committee submitted its proposal, and the Government has since sent it for consultation with a response in December last year. In this article, I mainly comment on the committee's report based on the awarding of the Royal Order of the Sword to Swedish citizens. I argue that the Order of the Sword including the military cross, should, like the other orders and medals, be awarded purely on the basis of the meritorious contribution that has been made. The Government and "Kungl Maj:ts Orden" may, in the revised statutes of the Orders and in the regulations of the review boards for awards, consider and clarify these issues.

I DET ANDRA numret av akademiens handlingar och tidskrift 2021 belyste författaren några perspektiv vid den pågående översynen av statens belöningssystem.¹ Den 21 september 2021 avgav "Kommittén om det offentliga belöningssystemet, de allmänna flaggdagarna och utformningen av anslaget till hovet", den ibland kallade Förtjänstutredningen, sitt betänkande.² Förtjänstutredningens betänkande består av själva betänkandet, i bilaga en rättsutredning och en digital bilaga med illustrationer. Regeringen har skickat betänkandet på remiss till ett stort antal instanser med svar den 22 december 2021.³

Förtjänstutredningen föreslår att ordnarna används för olika områden. Gemensamt är att 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 of-

fentlig verksamhet medan Vasaorden tilldelas företrädesvis för insatser inom privat verksamhet. Beslut om tilldelning av ordnar fattas enligt betänkandet som huvudregel av Kungl Maj:ts Orden på förord av regeringen.⁴

Här berörs ett urval av frågor utifrån min tidigare artikel och kommitténs betänkande främst avseende Svärdsorden och dess tilldelning till svenska medborgare

Militär personal

I utredningen föreslås att inom Svärdsorden kan utmärkelser tilldelas "militär personal som inom det militära området har gjort personliga insatser för Sverige eller för svenska intressen".⁵ Vad som i Sverige avses med *militär personal* är reglerat i förordning. De som omfattas av begreppet är: yrkesofficerare, reservofficerare, anställda gruppbefäl, soldater och sjömän, officersaspiranter, rekryter, totalförsvarspliktig personal

i Försvarsmakten, krigsfrivillig personal, hemvärnssoldater, frivillig personal, tjänstpliktig personal i Försvarsmakten samt personal i Försvarsmaktens internationella militära insatser.⁶

Svärdssorden kommer med utredningens inriktning främst att bli en utmärkelse för militär personal i Försvarsmakten. I krig anses dock inte enbart 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.⁷ Ett antal andra myndigheter har en egen krigsorganisation (som inte står under direkt militärt befäl eller ingår i Försvarsmakten) som bidrar till det militära försvaret, exempel på dessa är Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket. Troligen kommer inte heller civil personal i Försvarsmakten belönas med Svärdssorden för förtjänstfulla insatser för rikets försvar i sin civila egenskap.

Krigsdekorationer

Varken i utredningens betänkande eller i rättsutredningen finns några direkta definitioner, redogörelser eller överväganden kring begreppet krigsdekorationer. Frågan om krigsdekorationer har bl a utretts på 1940- och 1950-talen.⁸ I samband med det svenska bidraget 1960–1964 till FN-insatsen i Kongo (ONUC) belönades militär personal som visat synnerligt mod och behjärtansvärt handlingsätt med Vasamedaljen i guld av åttonde storleken.⁹ Bakgrunden till detta var bl a att krigsdekorationer inte ansågs kunna utdelas då Sverige inte varit i krig. Eftersom Förtjänstutredningen inte redovisar sina överväganden och inte heller någon rättslig utredning kring det som

tidigare kallats krigsdekorationer så framstår grunden för utredningsförslagen i dessa avseenden som oklar.

Svärdssordens krigskors – militärkorset

I rättsutredningen redovisas att Svärdssordens krigskors inrättades som en särskild utmärkelse om riket var i krig.¹⁰ I utredningens betänkande används inte begreppet krigskors utan underförstått har namnet skiftats till ”militärkorset” utan att det skrivs ut. Utredningen skriver att ”Svärdssorden har ett Militärkorset som är det centrala systemets utmärkelse för tapperhet i strid.”¹¹

Förtjänstutredningen redovisar inga skäl i betänkandet till varför Svärdssordens krigskors, en utmärkelse som aldrig utdelats, ska upptas och inte heller några skäl till varför den inte längre är knuten till att Sverige är i krig eller skillnaden mellan den tidigare krigs-/försvarsmakten som nämns i äldre ordensstatuter¹² och dagens myndighet Försvarsmakten. Namnbytet till militärkorset för Svärdssordens krigskors är inte heller motiverat i betänkandet. Eftersom militärkorset är en del av Svärdssorden torde endast tilldelning kunna ske till militär personal som berörts ovan.

I Försvarsmaktens tidigare underlag till utredningen så skriver myndigheten att: ”Tapperhetsdekorationerna betraktas som annex till Kungl. Svärdssorden. För reformering av medaljerna för tapperhet i fält och till sjöss till en enhetlig modern medalj ”för tapperhet” samt varsam modernisering av bestämmelserna för Svärdssordens krigskors till ”militärkorset” hänvisas till den PM som Försvarsmakten och KMO tidigare lämnat till Förtjänstkommittén.”¹³ Detta PM återfinns inte i referenslistan till utredningsbetänkandet eller som en del i Försvarsmaktens skrivelse till utredningen.¹⁴

Normstyrning

Belöningar utgör en del av normstyrning i staten och därigenom en möjlighet att främja grundläggande värden i samhället främst så som de uttrycks i regeringsformen.¹⁵

Beredningen av förslag till mottagare av ordnar föreslås i regel ske av ett självständigt råd placerat vid Kungl Maj:ts Orden. Rådet utses på förord av regeringen. Beslut om tilldelning av ordnar fattas därefter av Kungl Maj:ts Orden på förord av regeringen.¹⁶

Tapperhetsutmärkelsen militärkorset (Svärdssordens krigskors) utgör ett undantag och föreslås av Förtjänstutredningen beredas i ett särskilt beredningsorgan inom Försvarsmakten med särskild kompetens inom området. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att nomineringar till dessa belöningar lämnas in till regeringen utan att det självständiga 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.¹⁷

Det anges inte i utredningsbetänkandet att Försvarsmaktens beredningsorgan tillsätts av regeringen eller har en självständighet i likhet med det råd som bereder övriga belöningar. Skrivningarna i Försvarsmaktens tidigare underlag till Förtjänstutredningen kan tolkas som att myndigheten även önskar en särställning inom belöningssystemet.¹⁸ Den normstyrning som för övriga samhället läggs hos ett självständigt råd kvarstår därför inom myndigheten Försvarsmakten avseende det så kallade militärkorset, om regeringen reglerar formerna för beredning enligt betänkandets förslag. En lösning som kan övervägas för militärkorset är ett mer självständigt beredningsorgan som utses av regeringen men är knutet till överbefälhavaren eller Försvarsmakten.

Avslutande kommentar

Förtjänstutredningens betänkande är ett mycket omfattande och välgjort utredningsarbete och bilagan med rättsutredningen är gedigen. Betänkandet innehåller dock inte en fullständig beskrivning eller rättsutredning avseende belöningar relaterade till rikets försvar. Flera av utredningens förslag som berör försvaret är inte utförligt motiverade eller beskrivna, inkluderat vilka överväganden eller underlag som är bakomliggande.

En principiell fråga författaren belyste i sin tidigare artikel är att belöningssystemet bör vara så öppet som möjligt så att statens främsta belöningar kan tilldelas alla svenska medborgare utifrån *gärningar* för att belöningssystemet ska vara i linje med regeringsformens grundläggande värden. Exempel på detta är att alla krigs- eller tapperhetsdekorationer bör kunna tilldelas även personer utan tillhörighet till Försvarsmakten.¹⁹ Förtjänstutredningen har också som en grundläggande princip att det är gärningen i form av förtjänstfulla insatser som ska belönas.²⁰ Försvarsmakten anser även att det är viktigt ur ett likabehandlingsperspektiv att onödiga skillnader mellan militär och civil personal avskaffas.²¹ Det är ur detta perspektiv problematiskt att Svärdsorden som ett kriterium eventuellt kan komma att tilldelas efter vilken personaltillhörighet den som belönas har. Svärdsorden, inklusive militärkorset, bör i likhet med övriga ordnar kunna utdelas renodlat utifrån vilken förtjänstfull insats som skett.

Slutligen kan kommenteras att betänkandets kärnfullt korta förslag till förordning om vissa statliga utmärkelser ger stor handlingsfrihet och reglerar egentligen inte ens de flesta av de förslag utredningen lämnar avseende försvarsmådet.²² Det innebär att det i praktiken finns en god möjlighet för regeringen och Kungl Maj:ts Orden i

den fortsatta utformningen av bl a reviderade ordensstatuter och reglering av beredningsråd för belöningar att överväga och klargöra dessa frågor med självständighet, öppenhet och tydlighet.

Författaren är överstelöjtnant och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Sjövall, Henrik: "Förtjänst, belöning och försvarsmakt – Några perspektiv vid översynen av statens belöningsssystem", *KKrVAHT*, 2. häftet 2021, s 176-187.
2. *Ett modernt belöningsystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet* (SOU 2021:74), Kommittén om det offentliga belöningsystemet, de allmänna flaggdagarna och utformningen av anslaget till hovet, Regeringskansliet, Stockholm 2021.
3. *Remiss av SOU 2021:74 Ett modernt belönings-system, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet*, Regeringskansliet, dnr Ju2021/03311, Stockholm 2021.
4. Op cit, *Ett modernt belöningsystem...*, se not 2, s 82 och s 23.
5. Ibid, s 96.
6. *Förordning (1996:927) om Försvarsmaktens personal*.
7. *Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)*.
8. Pålsson, Leif: "Svenska krigsdekorationer", *Meddelande XXXI-XXXII Armémuseum* 1980-82, Armémuseum, Stockholm 1984, s 207-218.
9. Edvardsson, Anja och Sjöstrand, Carl: *Utlandsstyrkan i fredens tjänst: försvarsmaktens internationella insatser*, Arena, Malmö 2006, s 226.
10. Op cit, *Ett modernt belöningsystem...*, se not 2, bilaga s 347.
11. Ibid, s 13.
12. Op cit, Pålsson, Leif, se not 8, s 218 bilaga 2.
13. *Belöningsssystem inom Försvarsmakten m fl*, Försvarsmakten, FM2020-10660:2, 2020-08-17, s 44.
14. Op cit, *Ett modernt belöningsystem...*, se not 2, s 165-171 och bilaga s 440; Op cit, *Belöningsssystem inom Försvarsmakten m fl*, se not 13.
15. Op cit, Sjövall, Henrik, se not 1, s 178-182.
16. Op cit, *Ett modernt belöningsystem...*, se not 2, s 82 och 23.
17. Ibid, s 84 och 92. Utredningen skriver även att nominering till tapperhetsutmärkelser, Militärkorset [Svärdordens krigskors] i tre klasser, bör lämnas in till Regeringskansliet men att Svärdordens övriga ordensutmärkelser nomineras till Kungl Maj:ts Orden och bereds av ordensrådet.
18. Op cit, Sjövall, Henrik, se not 1, s 183-184.
19. Ibid, s 182-185.
20. Op cit, *Ett modernt belöningsystem...*, se not 2, s 11-12.
21. Op cit, *Belöningsssystem inom Försvarsmakten m fl*, se not 13, s 44.
22. Op cit, *Ett modernt belöningsystem...*, se not 2, s 23-24.