

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L3@regeringskansliet.se

Riksarkivets yttrande över utredningen Ett modernt belöningsssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet (SOU 2021:74)

Riksarkivet har tagit del av rubricerad remiss och vill lämna följande synpunkter.

Allmänna synpunkter

Riksarkivet konstaterar inledningsvis att utredningskommitténs karaktär av att vara parlamentariskt förankrad ger de förslag som kommittén framlägger ett starkt politiskt stöd. Remissinstansernas möjligheter att påverka förslagen får därmed anses vara begränsade. Riksarkivets remissvar är därför mer inriktat på den praktiska hantering som kan tänkas följa på de förslag som utredningen har presenterat.

Utgångspunkter för ett modernt belöningsssystem

I betänkandet redogörs för de utgångspunkter som, kommittén anser, ska ligga till grund för utformningen av ett modernt belöningsssystem. Kommittén skiljer därvid på begreppen *förtjänst* respektive *förtjänstfulla insatser*. Det förra begreppet rör den anställningstid eller uppdragstid som kan premiera en belöning utan att närmare bedöma insatsen som sådan. Det senare begreppet tar sikte på den bedömning och värdering som måste till för att definiera själva insatsen eller gärningen. Den förtjänstfulla insatsen är, enligt kommitténs sätt att resonera, en prestation som går utöver det som kan förväntas av en person i en viss roll eller i ett visst sammanhang.

Ett annat begrepp som är centralt för kommitténs utgångspunkter är om den förtjänstfulla insatsen utgör en *livsgärning* eller är en *punktinsats*.

Kommittén vidgar, i inledningen av betänkandet, sitt resonemang och framhåller att ett modernt belöningsssystem bör fokusera på insatser som utförs för samhällets bästa utan att begränsas av några särskilda områden eller den eventuella ställning som en person kan ha i svenskt samhällsliv.

Inledningskapitlet avrundas med, det säkert riktiga konstaterandet, att hur noggrant ett belöningsssystem än må vara utformat, så går det inte att uppnå en helt rättvis fördelning av utmärkelser. I anslutning till detta vidgar kommittén sitt resonemang ytterligare och ställer den retoriska frågan varför en stat överhuvudtaget ska ha ett belöningsssystem. Kommitténs svar är att införandet av ett sådant skapar förutsättningar för att synliggöra insatser som en stor del av befolkningen bedömer som belöningsvärda.

Riksskivets bedömning

Riksskivet finner kommitténs utgångspunkter och resonemang vara väl balanserade och rimliga. Men det står också klart att det nya belöningsystemet, om det ska fungera som det har presenterats, kräver en omfattande värdering och bedömning av de insatser som anses förtjänstfulla. Detta oavsett om det rör sig om en punktinsats eller en livsgärning.

Nominering, beredning och beslut rörande utmärkelser

Kommitténs förslag är att alla och envar ska kunna *nominera* en person som utfört en förtjänstfull insats. Förslag ska kunna inges till både Kunglig Maj:ts Orden och till regeringskansliet.

Ett självständigt råd ska, enligt kommittéförslaget, inrättas för att *bereda* inkomma ordensnomineringar. Rådet ska vara placerat inom Kungl. Maj:ts Orden. Dess ledamöter ska utses på förord av regeringen, men det poängteras att de bedömningar som rådet gör ska vara självständiga. Kommittén skriver att rådets ledamöter ska ha en bred förankring i det svenska samhället och att konsensus i rådet bör råda om dess utnämningförslag till regeringen.

Innan de nominerandes namn tas upp i rådet ska tjänstemännen vid Kungl. Maj:ts Orden upprätta listor över inkomna namn med tillhörande motiveringar. Med listorna och motiveringarna som grund ska sedan rådet överlägga om vilka insatser som ska belönas, vilken typ av belöning som ska ges samt vilken grad eller storlek av en utmärkelse som är aktuell. Rådets yttrande ska därefter överlämnas till regeringen för *beslut*.

Rådet ska emellertid inte hantera alla ordensärenden. För de ordensförläningar som är av protokollära skäl, dvs. på diplomatiskt fastställda grunder, ska utdelning fortsättningsvis ske utan nominering. Avsikten är att rådet inte ska delta i beredningen av denna kategori. Som skäl anges att dessa förläningar i regel sker utan någon egentlig bedömning av en persons gärning utan utdelningen följer diplomatisk praxis. Ordensförläningar till en medlem av det svenska kungahuset meddelas i beslut av Kungl. Maj:ts Orden. Inte heller i dessa fall ska någon nominering ske.



Beredningen av regeringens medaljer respektive hederstiteln Professors namn ska kvarstå inom regeringskansliet.

Riksarkivets bedömning

I de allra flesta ordensärenden ska alla och envar kunna föreslå någon till en utmärkelse. För detta fordras rimligen en hjälptext eller instruktion. Möjligen på en eller flera digitala hemsidor. En mycket vid krets av förslagsställare stärker, som kommittén påpekar, legitimiteten och delaktigheten i ett moderniserat belöningsystem. I en nomineringsprocess med sådana premisser måste emellertid förutsättningar tydliggöras. Kommittén har ställt upp kriterier för vad som kan utgöra förtjänstfulla insatser. På sidan 81 i betänkandet framgår att det ska vara: "...en insats som går utöver det som kan förväntas inom det område där personen verkar...". Det är alltså ganska högt ställda krav. Av en hjälptext bör också övriga kriterier framgå: att insatsen ska vara värd att belönas på central nivå, att insatsen lämnat ett varaktigt avtryck på samhället i stort, samt att den som nominerar och den som föreslås inte kan vara samma person.

Skillnaden mot den ordning som nu gäller är att förslaget avser både utländska och svenska medborgare, vilket torde innebära att det kommer att bli ett betydligt större intresse för nomineringar.

Mycket har förändrats i svenskt samhällsliv sedan 1974 då svenska medborgare senaste gången kunde erhålla ett svenskt statligt ordenstecken. När återinförandet, enligt nu framlagda planer, träder ikraft kommer det ha gått nästan femtio år sedan det var aktuellt förra gången. Det finns mot den bakgrunden en pedagogisk uppgift i att förklara, både för presumtiva mottagare och för allmänheten i stort, vad ett statligt ordensväsende är och vad innebörden av den moderniserade utformningen går ut på. Av den anledningen är det väsentligt att Kunglig Maj:ts Orden kommunicerar förutsättningarna för en nominering.

Syftet med detta måste vara att så långt som möjligt undvika sådana nomineringar som helt saknar förutsättningar, men också att ge den seriöse förslagsställaren rimliga förväntningar på vad resultatet kan bli av en ingiven nominering.

Inom Svärdsorden, Nordstjärneorden respektive Vasaorden kommer det, enligt förslaget, att finnas en belöningskala av åtta olika ordenstecken/ordensmedaljer. Därtill finns redan nu, för svenska medborgare, fyra regeringsmedaljer med två till fyra olika storlekar/metaller

samt en akademisk hederstitel. Till Svärdsorden kommer dessutom Militärkorset, i tre klasser, att höra.

Rikssarkivets gör bedömningen att det blir för komplicerat för den som nominerar att själv träffa rätt bland alla dessa utmärkelser. Det framstår som mer ändamålsenligt att en hjälptext är utformad så att förslagsställarens fokus inriktas på att beskriva den förtjänstfulla insatsen. Eftersom avsikten är att en insats ska nå upp till en viss nivå återfinns beskrivningen av insatsen antagligen i offentliga texter som tidningar och uppslagsverk. Men det är inte säkert att det alltid är så. Både betydelsefulla livsgärningar och punktinsatser kan passera utan att dessa blivit kända inom den offentliga sfären. En del av granskningen kan därför antas komma att handla om att verifiera de uppgifter som inkommer i nomineringarna.

Som Rikssarkivet uppfattar kommitténs förslag ska två regulatorer förhindra ensidiga och partiska ordensförläningar: en bred samhällsförankring av rådets ledamöter samt att konsensus *bör* råda om rådets förslag till regeringen. Kommittén berör därmed en mycket viktig fråga som, i hög grad, kommer att påverka rådets trovärdighet.

Rikssarkivet finner förslaget avseende den breda samhällsförankringen av rådets ledamöter vara ett vällovligt initiativ som har goda förutsättningar att nå det syfte som kommittén eftersträvar.

Frågan om konsensus avseende rådets förslag till regeringen är ytterligare en mekanism för att förhindra att beslut grundar sig på annat än det som utgör en förtjänstfull insats. Kommittén har emellertid genom ordet *bör* valt en otydlig formulering. Beslutsprocesser ska, enligt Rikssarkivets uppfattning, vara tydliga. Man kan här tänka sig flera olika alternativ. Allt ifrån majoritetsbeslut, med krav på att majoriteten når upp till en viss miniminivå, till det strängaste: att enhällighet ska gälla för giltigt rådsbeslut.

Kommitténs uttalade avsikt är att rådet ska vara självständigt och det går, i linje med ett sådant resonemang, att argumentera för att det är rådet själv som har att formulera sina egna beslutsregler. Vilken väg som än väljs, skulle Rikssarkivet, emellertid helst se att frågan om beslutsregler för rådet uttrycktes på ett tydligare sätt. Det vore olyckligt om oklarhet på denna punkt skulle medföra tveksamheter för rådets arbete, allra helst som dess ledamöter förväntas komma från olika delar av samhället med kanske helt skilda uppfattningar om saken.



Särskilt om frågan rörande återfordran av ordenstecken efter avliden

Med kommitténs förslag ska den nuvarande Ordenskungörelsen (1974:768) upphävas och en ny Förordning om vissa statliga utmärkelser införs. Inför ett återupptaget utdelande till svenska medborgare framgår att nya stadgar för Svärds- och Vasaordnarna ska fastställas av Kungl. Maj:ts Orden. Även en revidering av stadgarna för Nordstjärneorden är nödvändiga. Detta ska ske efter att regeringen givit sitt godkännande.

Av 6 § i de stadgar som fastställdes den 21 december 1995, för Serafimer- och Nordstjärneordnarna, föreskrivs att när en utländsk ordensinnehavare avlidit så ska ordenstecknen återfordras genom Utrikesdepartementet försorg. Att återfordra ett ordenstecken efter en avliden var en del av ordensväsendet, som gällde även för svenska medborgare, före den tidpunkt då utdelandet för denna kategori lades i vila.

Det ska i sammanhanget påpekas att den parlamentariska utredningen inte hade i uppdrag att närmare ta ställning till den reglering som följer av ordnarnas stadgar. Som Riksarkivet uppfattar direktiven har det sin grund i att en sådan inriktning hade varit för långt och resulterat i en alltför detaljerad redovisning. I och med att betänkandet nu sänts ut på remiss och saken befinner sig betydligt närmare ett mer definitivt ställningstagande av riksdag och regering anser sig Riksarkivet emellertid obehindrat att yttra sig i frågan.

Enligt Riksarkivets uppfattning saknas inte skäl att lyfta fram aspekter som berör både regler och den praktiska hanteringen samt de implikationer som dessa medför avseende integriteten för det statliga ordensväsendet. Detta gäller speciellt frågan om återfordran av ordenstecken efter avliden.

Riksarkivets bedömning

Tre skäl kan anföras för kravet på återfordran efter avliden:

- att hålla nere kostnaderna för ordenstecknen - återanvändning är mer kostnadsbesparande än att tillverka ett nytt,
- att förhindra utbudet på en samlarmarknad,
- att förhindra att någon annan än innehavaren utger sig för att ha erhållit en ordensutmärkelse.

Den kostnadsbesparande aspekten hänger naturligtvis ihop med mängden. Vid ett mindre ordensutdelande är det ingen stor sak, vid ett större har det ekonomisk betydelse. I ett system med återanvändning tillkommer, i och för sig, kostnader för renovering samt kostnader för nya ordensband. Dessa utgifter håller sig likväl inom ramen för vad ett nytt ordenstecken respektive band kostar att tillverka.

Att förhindra, eller i varje fall minska, utbudet på en samlarmarknad är inte en oviktig aspekt. Idag förkommer en flitig handel med medaljen *För nit och redlighet i rikets tjänst*, vilket har att göra med det guldvärde som medaljen har. Att denna marknad också skulle fyllas på med, av staten utdelade, nya ordenstecken vore en mindre lyckad utveckling. Ett ordenstecken uppfattas av många som en kulturellt laddad värdighetssymbol, vilket är till för att synliggöra en persons förtjänstfulla insatser. Den lämpar sig därför sällsynt illa för en kommersiell marknad.

Att förhindra att någon annan än innehavaren utger sig för att ha erhållit en ordensutmärkelse hänger samman med trovärdigheten för ett statligt ordensväsende. Det finns skäl att varna för att ett återupptaget ordensutdelande, för svenska medborgare, kan framstå som löjligt om ett ordenstecken lika gärna kan köpas. För ordenstecken finns inte innehavarens namn ingraverat på det sätt som finns för medaljer och kopplingen mellan ordenstecknet och innehavaren är inte lika synlig som den är för medaljer. Kungl. Maj:ts Orden kan, i och för sig, antas återuppta utgivandet av tidigare ordenskalendrar i syfte att lista personer med ordensinnehav. Men det finns ändå anledning att försöka minska cirkulationen av ordenstecken som inte längre tillhör den som ursprungligen fått ett sådant.

Dessa skäl har vitala betydelser och mycket talar för att regeln om återfordran av ordenstecken efter avliden bör ges en mer framträdande plats. Rikssarkivet förordar därför att regeln flyttas upp i regelhierarkin från den nuvarande platsen i Ordernas stadgar till att bilda en ny mening i anslutning till 6 § i förslaget till ordensförordning. Regeln kommer då att lyftas in i en regeringsförordning, vilket medför betydelse för dess spridning i och med publiceringen i Svensk Författningssamling. Regeln blir därmed mer synlig för allmänheten än om den skulle kvarstå i ordernas stadgar.

De allmänna flaggdagarna

Rikssarkivet har inga synpunkter på utredningens förslag till ny allmän flaggdag avseende val till Europaparlamentet eller slopandet av vissa flaggdagar med anknytning till kungahuset. Däremot finns det anledning att lyfta fram andra frågor som har med förordningen (1982:270) om allmänna flaggdagar att göra. Eftersom språkliga justeringar och vissa redaktionella

förändringar nu är aktuella vill Riksskivets ta detta tillfälle i akt och uppmärksamma regeringen på två aspekter som rör förordningen.

Riksskivets bedömning

Som kommittén påpekar uttrycktes redan i propositionen 1981/82:109 (*förslag till ny lagstiftning om Sveriges riksvapen och Sveriges flagga*, sid. 41-42) att förordningen inte har några tvingade regler utan är till sin karaktär en rekommendation om flaggning på vissa dagar. Riksskivets erfarenhet av frågor och synpunkter från myndigheter och allmänheten ger emellertid vid handen att en majoritet av dessa ändå uppfattar flaggdagarna som obligatoriska. För klarhets vinnande föreslår därför Riksskivets att det av förordningstexten framgår att flaggdagarna utgör regeringens *rekommendation om flaggning* på vissa dagar.

Även med ovanstående förtydligande kommer den normerande effekten av förordningen likväl att vara mycket stark. Anledningen till detta är att många utgivare av almanackor och kalendrar märker ut de dagar som utgör allmänna flaggdagar. Ett förtydligande på denna punkt i förordningstexten skulle dock underlätta då det i många fall varit svårt att övertyga både myndigheter och allmänheten om att flaggdagarna de facto utgör en rekommendation.

En annan aspekt av förordningen, eller snarare brist i förordningen, är den oklarhet som visat sig uppkomma vid frågor om *flaggning på halv stång*. Svenskt samhällsliv har tyvärr inte varit förskonat från tragiska händelser som haft påverkan nationellt. Exempel i vår relativa närtid utgör bl. a. mordet på statsminister Olof Palme (1986), Estoniakatastrofen (1994), mordet på utrikesminister Anna Lind (2003), tsumanikatastrofen (2004) och terrorattentatet på Drottninggatan i Stockholm (2017).

Vid sådana tillfällen anordnas ofta, efter en viss tid, en nationell minnesceremoni. I det fall händelsen har en stor inverkan på människors sinnen uppkommer dock mycket snabbt frågan om flaggning på halv stång. Händelserna, som inträffat utan förvarning, har visat att det finnas ett behov av att, till allmänheten, signalera situationens allvar och att uttrycka en nationell medkänsla med dödsoffren och deras anhöriga. Det är naturligt att regeringen, på ett tydligt sätt och i föreskriftsform, ges denna möjlighet.

Riksskivets förslag

Riksskivets föreslår därför att två nya moment införs i flaggförordningen. Lämpligt är att dessa tas in i förordningens inledande del. Dels bör det framgå att flaggning på flaggdagarna utgör en rekommendation, dels att det



är regeringen som vid särskilda händelser med nationell räckvidd är det statsorgan som utfärdar rekommendation om flaggning på halv stång.

Finner regeringen skäl att göra dessa förändringar bör förordningens namn, med hänsyn till det senare momentet, justeras något. Ett lämpligt namn skulle då kunna vara *Förordning om allmänna flaggdagar och flaggning vid särskilda händelser*.

Kommitténs övriga förslag och bedömningar

Riksarkivet har inga synpunkter på kommitténs övriga förslag och bedömningar.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarie Karin Åström Iko. Ärendet har handlagts av biträdandet statsheraldiker Carl Michael Raab, föredragande.

Karin Åström Iko

Carl Michael Raab