

Ett modernt belöningsystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet (SOU 2021:74)

Förbundet Reservofficerarna har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet. Inledningsvis lämnas övergripande synpunkter på betänkandet i dess helhet. Därefter lämnas fördjupande synpunkter på den del av betänkandet som rör det statliga belöningsystemet och särskilt avseende tilldelningen av NOR.

ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER

Inledande allmänna synpunkter

- Förbundet Reservofficerarna **förordar** att nu aktuella statliga utmärkelserna enbart förlänas av ett statsorgan, istället för av två statsorgan som Kommittén föreslår. För att framhäva att de rör sig om rikets främsta utmärkelser bör det vara statschefen, rikets främsta företrädare, som förlänar utmärkelserna. Statschefens förlänande av utmärkelserna ska inte vara villkorat av regeringens förord. Ej heller ska fastställandet av stadgarna för de Kungliga Riddarordnarna vara villkorat av regeringens godkännande. För att statschefen ska kunna hantera alla nomineringar, även de som innehåller känsliga uppgifter, bör ett tillägg göras i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Förslagsvis i en ny paragraf, 10 kap. 15 a §, som ges rubriken "Statschefen" och med en författningstext som klarlägger att sekretess inte hindrar att en uppgift som rör det statliga belöningsystemet lämnas till statschefen.
- Förbundet Reservofficerarna **delar Kommitténs bedömning** att det ska vara öppet för envar att nominera någon till de statliga utmärkelserna.
- Förbundet Reservofficerarna **delar Kommitténs bedömning** att nomineringarna ska prövas av ett självständigt och opolitiskt råd.
- Förbundet Reservofficerarna, som **delar Kommitténs bedömning** att ordenskungörelsen upphävs, **förordar** att eventuella föreskrifter som rör det aktuella belöningsystemet ges i lag, istället för i förordning som Kommittén föreslår.
- Förbundet Reservofficerarna **delar Kommitténs bedömning** att utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" ska utgöra den statliga belöningen för förtjänst. Förordningen (1974:225) om utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" behöver dock tillämpas efter sin lydelse så att alla statligt anställda som uppfyller det stipulerade tidskravet också blir belönade med utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst".
- Förbundet Reservofficerarna **delar Kommitténs bedömning** att det saknas anledning att instifta en ny internationell belöningsmedalj.
- Förbundet Reservofficerarna **delar Kommitténs bedömning** att ett välfungerande belöningsystem behöver få in relevanta nomineringar från samhällets alla sektorer.
- Förbundet Reservofficerarna har **ingen erinran** mot förslaget att de kungliga namnsdagarna tas bort som allmänna flaggdagar. Förbundet Reservofficerarna **förordar** dock att regentens gemåls födelsedag även fortsättningsvis är allmän flaggdag. Kommitténs förslag att ta bort regentens gemåls födelsedag som allmän flaggdag framstår som inkonsekvent och utan närmare stöd i vare sig Kommitténs egna argument eller i den ordning som gäller i andra monarkier

i Sveriges närområde. Förbundet Reservofficerarna ser fördelar med att de allmänna svenska kungliga flaggdagarna korresponderar med allmänna kungliga flaggdagar i andra länder i Sveriges närområde. Därtill ser Förbundet Reservofficerarna även flera andra fördelar med att regentens gemåls födelsedag bibehålls som allmän flaggdag. Bl.a. markerar flaggdagen att även regentens gemål utövar för statschefsämbetet viktiga uppgifter.

- Förbundet Reservofficerarna har **ingen erinran** mot den del av betänkandet som rör redovisningen av anslaget till Kungl. Hovstaten.

Synpunkter på förslagen författning rörande de statliga utmärkelserna

- Ordet "orden" i det sammansatta ordet "ordensutmärkelser" i 1 § första stycket 1 i författningsförslaget, bör tas bort så att endast ordet "utmärkelser" anges. Detta för att skrivningen även ska omfatta de medaljer och tecken som är knutna till respektive Riddarorden. Tecknen – Svärdsstecknet, Vasatecknet och det av Kommittén förutsatta Nordstjärnestecknet –, Krigskorset (föreslås att fortsättningsvis benämnas "Militärkorset") och ordensmedaljerna utgör nämligen inte "ordnar".¹
- Motsvarande utmönstring bör ske i 4 § respektive i 6 § författningsförslaget. I dessa bestämmelser bör efter ordet "utmärkelse" läggas till "inom de Kungliga Riddarordnarna".

Närmare om ett sammanhängande statligt belöningsystem

Förbundet Reservofficerarna ställer sig bakom riksdagens och regeringens målsättning att Sverige ska ha ett modernt och sammanhängande statligt belöningsystem. Kommitténs förslag skapar dock inte ett sådant system. På ett övergripande plan medför förslaget att det splittrade och otydliga belöningsystem som Sverige haft sedan 1975 kvarstår. Förslaget framstår även som onödigt komplicerat då det kommer till frågan hur nomineringar till utmärkelser ska hanteras. Kommittén har i den delen argumenterat för att nomineringar till utmärkelser inom de Kungliga Riddarordnarna ska prövas av ett självständigt och opolitiskt råd – en ordning som Förbundet Reservofficerarna ställer sig bakom. Samtidigt föreslår Kommittén att nomineringar till de kungliga medaljer som regeringen idag förfogar över ska sändas in direkt till regeringen. Varför nomineringar till dessa medaljer inte också kan hanteras av det självständiga och opolitiska rådet är oklart. En trolig konsekvens av den ordning som Kommittén föreslår är uppkomsten av onödigt merarbete för Kungl. Maj:ts Orden respektive för Regeringskansliet då det bl.a. kommer till att hantera nomineringar som lämnats in till fel mottagare. Att ha två olika beredningsorganisationer medför dessutom merkostnader. Ett belöningsystem där två olika statsorgan ska förläna utmärkelser som delvis överlappar varandra medför därtill även en (teoretisk) risk för att en insats kan bli dubbelbelönad. För att förhindra detta krävs en löpande samverkan mellan Kungl. Maj:ts Orden respektive Regeringskansliet, vilket i sig också skapar merarbete och kostnader. Lämpligare, mer pedagogiskt men också tydligare vore att samtliga nomineringar lämnas till en mottagare, nämligen till det föreslagna rådet. Kommittén har utan angivande av något egentligt skäl föreslagit att regeringen fortsatt ska förläna de kungliga medaljer som regeringen förfogar över – utmärkelser som förlänats ytterst sparsamt sedan 1975 – parallellt med att H.M. Konungen ska förläna utmärkelser inom de Kungliga riddarordnarna. Förbundet Reservofficerarna ser flera skäl, som vart och ett för sig, talar mot förslaget i denna del.

- Det medför en otydlighet att rikets "främsta utmärkelser" förlänas av två statsorgan, vilka förfogar över olika utmärkelser som är delvis överlappande. Mer rimligt är att rikets främsta utmärkelser förlänas av rikets främste företrädare, det vill säga av statschefen² – som är överordnad statsorganet regeringen.³
- Statschefen är den svenska statens *fons honorum* (det vill säga, är statens "källa för titlar och utmärkelser")⁴ och det framstår givet detta som mest naturligt att statschefen förlämnar rikets främsta utmärkelser.
- Antalet Kungliga Riddarordnar och antalet grader/klasser jämte medaljer m.m. inom ordnarna är så pass talrika att det på goda grunder kan antas att det är dessa utmärkelser som framförallt kommer att förlänas. Antalet förläningar av de

¹ Se bl.a. 41 § och 55 § 1952 års stadgar för de kungliga svenska riddarordnarna samt jfr. 1951 års krigsdekorationskommittés yttrande, s. 7.

² Prop. 1973:90, s. 174.

³ Jfr. bl.a. Martin Sunnqvists utredning "Under konungens enskilda styre", bilaga till kommitténs betänkande s. 71 f med där gjorda hänvisningar.

⁴ Martin Sunnqvist Martin Sunnqvist a.a.s. 327.

kungliga medaljerna under regeringen kan således förväntas bli förlånade än mer sällan än vad som sker idag. En sådan utveckling medför att det finns både praktiska och kostnads-effektiva skäl till att låta statschefen hantera även de kungliga medaljer som idag hör till regeringen.⁵

- Urvalet av de insatser som belönas ska präglas av regeringsformens saklighetskrav – det vill säga, inte av politiska överväganden. En omständighet som i sig väcker frågan om det rimliga i att låta regeringen förlåna utmärkelser. Mer naturligt är att låta statschefen, som är ett opolitiskt statsorgan, förlåna samtliga utmärkelser.
- En ordning där statschefen (läs H.M. Konungen) ensam har att förlåna rikets främsta utmärkelser medför att det statliga belöningssystemet blir sammanhängande. De utmärkelser som nu är aktuella kan inom ramen för en sådan ordning nämligen på ett naturligt sätt förhållas till de medaljer som H.M. Konungen idag förlånar, bl.a. för förtjänstfulla insatser. Enligt gällande kategorisering av de statliga belöningsutmärkelserna utgör såväl de kungliga minnestecknen (kategori C) som de kungliga medaljerna, inklusive serafimermedaljen, (kategori D) förnämligare utmärkelser än utmärkelser inom såväl de Kungliga Riddarorden (kategori E) som de kungliga medaljer som regeringen idag förfogar över (kategori G) – med undantag för ordensvärdighet inom Kungl. Serafimerorden (kategori A) samt krigsutmärkelser (kategori B).

Kommittén föreslår att närmare föreskrifter om de aktuella utmärkelserna ska meddelas i en förordning. Förbundet Reservofficerarna anser, i den mån frågor kopplade till belöningssystemet behöver regleras normativt, att en sådan reglering bör ges av riksdagen genom en lag. Det finns flera fördelen med lagform. Bl.a. blir det en ökad tydlighet kring författningen samt även en ökad tydlighet om det avses genomföras förändringar av bestämmelserna. De frågor som därvid bör regleras normativt är: bestämmelser rörande det råd som föreslås inrättas, bestämmelser rörande hur nomineringar ska göras, bestämmelser som klarlägger hur statliga m.fl. företrädare ska bistå belöningssystemet, samt bestämmelser som rör de ekonomiska frågor som kopplas till belöningssystemet – bl.a. vem som bekostar ordenstecknen och präglingen av medaljer samt ceremonin då utmärkelsen överlämnas till den enskilde. Flera av dessa frågor är omhändertagna i Kommitténs författningsförslag.

Oaktat om det är riksdagen eller regeringen som utfärdar normativa regler bör dessa inte innehålla bestämmelser som ger uttryck för att statsorganet regeringen har en bestämmanderätt över statsorganet statschefen. Det kan på goda grunder nämligen ifrågasättas om en sådan ordning är förenlig med statsorganets förhållande till varandra enligt regeringsformen.⁶ En annan sak är att statschefen i sitt sätt att "utöva representation inom landet och i förhållande till andra stater" inte ska vara sådan "att det tyder på motsatsförhållande eller spänning mellan statschefen och de politiskt ansvariga organen".⁷

En särskild fråga i sammanhanget, vilken endast berörs flyktigt av Kommittén, är vilken behörighet regeringen de facto har att fatta beslut rörande de Kungliga Riddarorden. Ostridigt synes vara att de Kungliga Riddarorden var konungens ensak fram till 1975 (hanterades inte av Kungl. Maj:t i statsrådet). Trots det har det efter 1975 ansetts tillkomma regeringen att hantera bl.a. utnämningfrågor kopplade till de Kungliga Riddarorden. Såvitt rättsläget får förstås bör det dock ha krävts att konungen före 1975 konsekvent, eller i vart fall entydigt vid något enstaka tillfälle, lät ett ärende inom hans personliga beslutsmakt hanteras som ett regeringsärende (av Kungl. Maj:t i statsrådet), för att detta ärende sedermera ska anses höra till regeringen.⁸ Rimligtvis borde därtill även ha krävts att konungen agerade av egen *frei* vilja. Kommittén har i denna del redovisat att kung Gustav VI Adolf signerade propositionen (prop. 1973:91) om ett ändrat belöningssystem för statsanställda och att konungen därigenom formellt medgav regeringens och riksdagens inflytande på ordensfrågorna, på omfattningen av ordensförlänningarna och på deras mottagandekrets. Kommittén har samtidigt framhållit att konungen aldrig vägrade att signera en proposition.⁹

Beaktat det som anförts om rättsläget samt beaktat att Gustav VI Adolf de facto motsatte sig de ändringar av ordensväsendet som proposition 1973:91 resulterade i,¹⁰ går det att ifrågasätta om konungens medverkan var sådan att riksdagen och regeringen rättsligt erhölet en beslutanderätt på området. Det går vidare, som anförts ovan, att ifrågasätta om regeringsformens bestämmelser ger stöd för slutsatsen att regeringen kan lämna för statschefen bindande föreskrifter på det nu aktuella området. För att skapa en utbredd legitimitet för belöningssystemet är det, som Kommittén framhåller, nödvändigt att belöningsvärda

⁵ Regeringen har därtill själv framhållit att det är en strävan att befrias från förvaltningsärenden, se SB PM 2006:1, bilaga 6. Försvarsmakten anför som skäl för att själv hantera vissa officiella utmärkelser att en sådan ordning bidrar till att inte öka antalet förvaltningsärenden hos regeringen, se PM den 2 februari 2021 om "Utmärkelse för tapperhet, framgångsrik militär ledning och sår i strid", som återfinns i Förtjänstutredningens arkiv hos Riksarkivet.

⁶ Martin Sunnqvist a.a. bl.a. kap. 3.3.2. och 3.5.1.

⁷ Prop. 1973:90, s. 174.

⁸ Martin Sunnqvist a.a.s. 70.

⁹ Betänkandet s. 55. Det kan anmärkas att konungen vid den tidpunkten var skyldig att följa ministären vid regeringsärendenas avgörande. Prop. 1973:90, s. 170.

¹⁰ Se bl.a. § 11 i protokoll från ordinarie ordenskapitel ballet inför H.M. Konungen den 26 april 1974.

insatser inom alla delar av samhället också blir uppmärksammade. För att säkerställa inflödet av relevanta nomineringar från samhällets alla sektorer föreligger troligtvis ett allmänt behov av utbildande insatser, vilka lämpligtvis sätts in så snart som möjligt. Därtill kan det inte uteslutas behov av riktade utbildningsinsatser inom dels den statliga förvaltningen, dels inom samhällets övriga delar. En särskild fråga att hantera är hur man bör förhålla sig till en situation där en belöningsvärd insats inte blir nominerad därför att den person som skulle kunna nominera har en avog inställning till belönningssystemet som sådant.

UTMÄRKELSEN FÖR NIT OCH REDLIGHET I RIKETS TJÄNST (NOR)

Allmänna synpunkter

Kommitténs utredning visar att det bland förvaltningsmyndigheter och domstolar finns ett utbrett stöd för bibehållande av NOR. Utredningen visar vidare att flera av de myndigheter och domstolar som yttrat sig till Kommittén¹¹ påpekat behovet av att det nuvarande tidskravet för att belönas med NOR (30 år) bör sänkas till i vart fall 25 år. Ett skäl som framhålls för ett sänkt tidskrav är att den statliga utmärkelser för *förtjänst* bör förlänas efter samma tidskrav som tillämpas av arbetsgivare utanför det statliga området, när dessa belönar sina medarbetare för förtjänstfullt arbete.¹² Förbundet Reservofficerarna delar bedömningen att tidskravet för att erhålla NOR bör sänkas.

Kommittén har ställt sig avvisande till ett sänkt tidskrav utan att närmare gå in på varför man anser att tidskravet för NOR ska avvika från det tidskrav som tillämpas av andra arbetsgivare. Kommittén har istället framhållit att ett sänkt tidskrav skulle medföra en större engångskostnad – hur stor denna engångskostnad är har dock inte angivits. Argumentet framstår i sammanhanget som mindre övertygande.

Särskilt om reservofficerare

NOR tilldelas alla statligt anställda efter viss tid. Enligt 2 § förordningen (1974:225) om utmärkelser "För nit och redlighet i rikets tjänst" (fortsättningsvis NOR-förordningen) förlänas NOR utan avseende på tjänstgöringens faktiska omfattning, om ej *särskilda skäl* föranleder annat. Undantagssituationen ska bedömas *enskilt* från fall till fall.¹³

Samtliga officerare i Sverige är anställda tills vidare i Försvarsmakten. Legaldefinitionen av begreppet "officer" återfinns dels i Officersförordningen (SFS 2007:1268), dels i förordningen om Försvarsmaktens personal (SFS 1996:927).

Av Officersförordningen framgår följande.

"§ 2 I denna förordning avses med

- officersaspirant: den som är antagen till eller genomgår grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten eller utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan,

- **officer: den som är yrkesofficer eller reservofficer.**

- yrkesofficer: den som är anställd som militär tjänsteman och inte är reservofficer eller beredskaps- eller förstärkningssoldat.

- reservofficer: den som är anställd som militär tjänsteman enligt 18 eller 20 §. Förordning (2008:289)."

Av förordningen om Försvarsmaktens personal framgår följande.

"2 § Den militära personalen består av följande grupper.

Försvarsmakten får meddela föreskrifter i fråga om undergrupper till grupperna yrkesofficerare och reservofficerare.

Grupp	Omfattar
1. Yrkesofficerare	De som är anställda tills vidare som militära tjänstemän

¹¹ Förbundet Reservofficerarna har inför avgivandet av detta remissvar tagit del av samtliga dessa yttranden.

¹² Detta påpekande har även gjorts tidigare, se bl.a. riksdagsdebatten den 6 juni 1973 (RD 112 s. 49) vid behandlingen av prop. 1973:91. Jfr. även de tidskrav som föreslås för riksdagens förtjänstmedalj – minst sex års tjänstgöring som riksdagsledamot (2020/21:URF1 s 267). Ett annat skäl som framförts är att långt ifrån alla statsanställda hinner arbeta 30 år för staten under sitt yrkesliv. Dels till följd av att de kommer ut senare på arbetsmarknaden, dels till följd av att de under arbetslivet lämnar staten för att istället börja arbeta för en annan arbetsgivare.

¹³ Ds Fi 1972:5, s. 46f. I promemorian anges att "[u]ttrycket "tjänst" i utmärkelsernas beteckning har på en del håll gett upphov till missuppfattningen att utmärkelserna är avsedda endast för sådana statsanställda som innehar tjänst."

i Försvarsmakten enligt
officersförordningen
(2007:1268) och som tjänstgör
kontinuerligt.

2. Reservofficerare

De som är anställda tills
vidare som militära tjänstemän
i Försvarsmakten enligt 18
eller 20 § officersförordningen
(2007:1268) och som tjänstgör
tidvis.”

Sveriges reservofficerare är statligt anställda och i den egenskapen, sett till ordalydelsen i NOR-förordningen, är reservofficerarna kvalificerade för att tilldelas NOR efter stipulerad anställningstid. Så har emellertid inte blivit fallet. Att fortsatt särbehandla en viss utpekad tillsvidareanställd personalgrupp i Staten på detta sätt utgör enligt Förbundet Reservofficerarna inte en god arbetsgivarpolitik och skulle dessutom kunna innebära diskriminering.¹⁴ Den del av officerskåren som arbetar deltid, men som är anställda tills vidare intill pensionsåldern skall istället behandlas på samma sätt som övrig anställd personal hos Försvarsmakten (och Staten) och tilldelas NOR.

Som det får förstås beror den nuvarande ordningen på att Arbetsgivarverket (AgV) i sina ”råd” beträffande NOR angett att AgV ”anser” att reservofficerarna inte ska tilldelas utmärkelsen på grund av att reservofficerarna inte har en fortlöpande tjänstgöring.¹⁵ Försvarsmakten har i sitt yttrande till Förtjänstutredningen konstaterat att reservofficerare inte tilldelas NOR, varför Försvarsmakten instiftat en särskild reservofficersmedalj. Försvarsmakten har samtidigt angett att behovet av den medaljen utgår om reservofficerarna tilldelas NOR.¹⁶

Det kan med styrka ifrågasättas om den av Arbetsgivarverket förordade tillämpningen av NOR-förordningen är korrekt. Som framgår av såväl förordningstexten som av förarbetena är den faktiska tjänstgöringen av underordnad betydelse för att tilldelas NOR. Det primära är istället anställningstiden.¹⁷ Arbetsgivarverket har i 8 § NOR-förordningen erhållit behörighet att meddela verkställighetsföreskrifter. Med sådana föreskrifter avses främst tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. En verkställighetsföreskrift får däremot inte tillföra något väsentligt nytt i sak eller förändra innehållet i en överordnad författningsbestämmelse.¹⁸ Den aktuella föreskriften från Arbetsgivarverket – som generellt undantar gruppen reservofficerare från att erhålla NOR – kan inte anses utgöra en föreskrift av rent administrativ karaktär då den tillför förordningen något i sak.¹⁹ Föreskriften får därför anses stå i strid med NOR-förordningen.

Det utgör ett särskilt åtagande av att vara officer i Försvarsmakten. Officern har en särställning avseende våldsmonopol för att ytterst försvara riket och Sveriges demokratiska styrelseskick och vårt gemensamma sätt att leva. Det föreligger därvidlag ingen som helst skillnad på en officer som arbetar heltid eller deltid. Den typiske reservofficern är anställd från cirka 21/22 års ålder och kvarstår i sin anställning i Staten intill pension.²⁰ Under anställningen (cirka 45 år) har reservofficern tjänstgjort på deltid i Försvarsmaktens hela verksamhet såväl nationellt som internationellt. Det skall särskilt anmärkas att även reservofficern omfattades av den omreglering av anställningsvillkoren som skedde år 2010 inom Försvarsmakten, vilken innebar en skyldighet för samtlig personal i Försvarsmakten att tjänstgöra internationellt (jämför bl.a. AD 2012 nr 67). Mellan tjänstgöringarna har Försvarsmakten som arbetsgivare att tillse att reservofficern är tillräckligt utbildad och övad för att när som helst kunna aktiveras i tjänstgöring för Försvarsmaktens behov. I sin civila gärning har reservofficern hela tiden att agera utifrån Försvarsmaktens värdegrund och att utgöra en länk mellan Försvarsmakten och det civila samhället. För den enskilde reservofficern utgör anställningen **som officer** ett långtgående åtagande i Staten, ett åtagande som präglas av *nit och redlighet*.

¹⁴ Försvarsmaktens tillväxt är beroende av att kunna behålla nuvarande och rekrytera framtida reservofficerare. Prop. 2020/21:30, s. 111. Jämför lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning.

¹⁵ Arbetsgivarverkets råd [o]m utmärkelsen ”För nit och redlighet i rikets tjänst”, Agv 2018:1, s. 11.

¹⁶ FM 2020-10660:2, s. 18ff. Av yttrandet framgår även att personaldirektören aviserat att förutsättningarna för reservofficersmedaljens framtid ska utredas.

¹⁷ Som arbetsdomstolen papekat utgör hela den tid som en reservofficer innehar sitt förordnande som anställningstid oaktat den faktiska tjänstgöringens omfattning, AD 1994 ref 113.

¹⁸ Prop. 1973:90, s. 211. Även Ds 2014:10, s. 13.

¹⁹ Jfr. HFD 2014 ref. 81.

²⁰ FM2020-10660:2, s. 18.

Särskild hemställan

På angivna skäl hemställer Förbundet Reservofficerarna att NOR-förordningen tillämpas efter sin lydelse så att i Staten tillsvidareanställda officerare som tjänstgör tidvis, i likhet med samtliga övriga statsanställda, efter stipulerad anställningstid förlänas NOR.

Stockholm den 10 december 2021



Magnus Konradsson
Ordförande



Jenny Harlin
Kanslichef

För kännedom:

- Statens Arbetsgivarverk
- Försvarsmakten
- Försvarsdepartementet