



Kommittédirektiv

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

Beslut vid regeringssammanträde den 7 november 2019

Sammanfattning

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

Kommittén ska bl.a.

- kartlägga formerna för tilldelande av regeringens och förvaltningsmyndigheternas olika offentliga belöningar och ta ställning till om dessa bör ändras,
- undersöka möjligheterna för medborgare att nominera individer för offentlig belöning och ta ställning till om dessa möjligheter bör utvidgas,
- undersöka och redovisa vilka ändringar av ordenskungörelsen som behövs för att återuppta tilldelandet av utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden och för att utmärkelser inom dessa ordnar och inom Nordstjärneorden ska kunna tilldelas svenska medborgare,
- göra en översyn av regleringen om de allmänna flaggdagarna, med inriktningen att vid nästa tronskifte minska antalet kungliga flaggdagar,
- ta ställning till om en eller flera nya allmänna flaggdagar bör införas för att uppmärksamma och högtidlighålla händelser och liknande som är av större betydelse för riket som helhet,
- i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att det kungliga husets officiella åtaganden främst

- utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar och, med utgångspunkt i detta, utarbeta principer för anslagets utformning, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer vara motiverade.

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

Uppdraget att se över det offentliga belöningsystemet

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

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

Inom staten förekommer även tilldelning av andra utmärkelser, däribland regeringens utmärkelse Professors namn som används för att belöna bl.a. betydelsefulla folkbildande insatser utanför den akademiska världen. Ett annat exempel är utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst, som främst delas ut till personer som visat nit och redlighet som anställd inom staten under minst 30 år. Utmärkelsen delas oftast ut efter en prövning av den myndighet där den belönade är anställd och kan bestå av en medalj eller t.ex. ett ur eller ett konstglas.

Det offentliga belöningsystemet med såväl ordnar som medaljer ändrades i grunden 1975. Reformen av belöningsystemet sammanföll i tiden med ikraftträdandet av 1974 års regeringsform som bl.a. innebar att statschefens ställning förändrades och att statschefens uppgifter i huvudsak blev ceremoniella. Reformen av belöningsystemet innebar framför allt att utdelandet av utmärkelser inom Serafimerorden och Nordstjärneorden till

svenska medborgare upphörde. Samtidigt beslutades att utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden tills vidare inte skulle delas ut. Dessa båda ordnar är sedan dess vilande. Villkoren för tilldelning av utmärkelser inom Serafimer- och Nordstjärneordnarna regleras i ordenskungörelsen (1974:768). I övrigt regleras verksamheten genom ordnarnas stadgar. Stadgarna fastställs av Kungl. Maj:ts Orden sedan de godkänts av regeringen.

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

Bland de kungliga riddarordnarna har Serafimerorden intagit en särställning eftersom den instiftades för, som det uttrycktes vid den tidpunkten, konungar och furstar och svenska män som genom sina insatser för det allmänna blivit värdiga att bekläda de yttersta ämbeten i riket. Sedan reformen av det offentliga belöningsystemet har den delats ut till bl.a. utländska statschefer. Utmärkelser inom Nordstjärneorden kan numera delas ut enbart till medlemmar av det svenska kungahuset och utländska medborgare som har gjort personliga insatser för Sverige eller för svenskt intresse. Före reformen var Nordstjärneorden uttryckligen avsedd som belöning för medborgerliga förtjänster, för ämbets- eller tjänstemannagärning, för vetenskaper, vittra, lärda och nyttiga arbeten samt för nya och gagneliga inrättningar. Svärdsorden var en militär orden och utdelades ursprungligen som belöning åt svenska officerare för tapperhet i fält och till sjöss. Senare utdelades den också som belöning för långvarig betydelsefull verksamhet inom Försvarsmakten. Vasaorden var avsedd att användas som belöning i de fall som Svärds- och Nordstjärneordnarna inte kunde komma i fråga. Den instiftades som en uppmuntran för insatser inom t.ex. jord- och bergsbruk, konster och handel.

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

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

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

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

Reformen av ordens- och medaljväsendet har alltså inneburit att svenska medborgare sedan 1975 enbart kan belönas av staten för sina förtjänster och betydelsefulla insatser med andra utmärkelser än ordnar. De former som regeringen använder sig av för ändamålet är någon av regeringsmedaljerna och utmärkelsen Professors namn. Därutöver har vissa av de statliga förvaltningsmyndigheterna möjlighet att på eget initiativ dela ut sina egna belöningsmedaljer. Försvarsmakten delar exempelvis ut Försvarsmaktens förtjänstmedalj och Försvarsmaktens medalj för internationella insatser. Polismyndigheten delar ut belöningsmedaljerna För förtjänstfulla insatser, För rådigt ingripande och För internationella insatser. Utrikesdepartementet har möjlighet att dela ut belöningsmedalj för förtjänster inom utrikesförvaltningen. Många av de statliga medaljerna kan delas ut till både svenska och utländska medborgare. Som framgår ovan kan statschefen också dela ut medaljer till svenska och utländska medborgare för framstående

insatser inom samhället och även som minne av betydande personer eller viktiga händelser.

Ett modernt och sammanhängande offentligt belöningsystem

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

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

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

Översynen ska bedrivas med den inriktningen att statsanställda inte ska tilldelas belöning på det automatiska sätt som skedde före reformen av det

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

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

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

Kommittén ska därför

- kartlägga formerna för tilldelande av regeringens och förvaltningsmyndigheternas olika offentliga belöningar och ta ställning till om dessa bör ändras,
- undersöka möjligheterna för medborgare att nominera individer för offentlig belöning och ta ställning till om dessa möjligheter bör utvidgas,
- undersöka och redovisa vilka ändringar av ordenskungörelsen som behövs för att återuppta tilldelandet av utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden och för att utmärkelser inom dessa ordnar och inom Nordstjärneorden ska kunna tilldelas svenska medborgare,
- ta ställning till om en ny belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser bör instiftas i relation till att utdelandet av utmärkelser inom Svärdsorden återupptas, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer vara motiverade.

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

Uppdraget att se över de allmänna flaggdagarna

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

När det gäller frågan om vilka dagar som borde tas upp som flaggdagar påpekades i propositionen att flaggdagarna i princip hade varit oförändrade i drygt 40 år och att de av det skälet hade vuxit sig in i allmänhetens medvetande. Därför borde ingen uteslutas utan starka skäl. Enligt regeringens bedömning fanns inte några sådana skäl när det gällde någon av de dåvarande 15 flaggdagarna, som alltså borde behållas. Med hänsyn bl.a. till uttalanden från riksdagens sida ansåg regeringen att två nya flaggdagar dessutom borde tas upp i förteckningen: dagen för riksdagsval och FN-dagen den 24 oktober.

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

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

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

Ändringar i regleringen av de allmänna flaggdagarna

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

De allmänna flaggdagarna har i princip varit oförändrade sedan 1939 även om några flaggdagar, däribland dagen för ordinarie riksdagsval och veterandagen, tillkommit sedan dess. Av de totalt 18 flaggdagarna är numera 6 flaggdagar kungliga. Enligt regeringen finns det ett behov av att göra en översyn av regleringen om de allmänna flaggdagarna och att överväga förändringar av denna med inriktningen att vid nästa tronskifte minska antalet kungliga flaggdagar och i övrigt att åstadkomma en reglering som har en bred förankring och som kommer att kunna stå sig över tid.

Kommittén ska därför

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

- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer vara motiverade.

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

Uppdraget att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet

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

Numera används anslaget för att täcka utgifter för statschefens officiella funktioner, inklusive utgifter för kungafamiljen och Kungliga hovstatens (Hovstaten) och Kungliga slottsstatens (Slottsstaten) förvaltningsutgifter. Anslaget redovisas och behandlas i budgetpropositionen tillsammans med utgifterna för bl.a. riksdagen och regeringen under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. För 2019 uppgår det totala anslaget till statschefen till lite drygt 140 miljoner kronor och fördelas mellan två poster: Hovstaten (51 procent) och Slottsstaten (49 procent).

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

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

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

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

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

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

Kommittén ska därför

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

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

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

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

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén samråda med Riksmarskalks-ämbetet och Kungl. Maj:ts Orden. Samråd ska även ske med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) i frågor som rör Utrikesdepartementets uppgifter inom ramen för verksamhet som anknyter till det offentliga belöningsystemet, liksom med Arbetsgivarverket, Försvarmakten och andra statliga förvaltningsmyndigheter som förfogar över utmärkelser. Kontakter med andra berörda, t.ex. myndigheter, näringsliv och arbetstagarorganisationer, ska tas i den utsträckning som det bedöms behövt.

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

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

(Justitiedepartementet)