

Nr 91

Kungl. Maj:ts proposition angående ändrat belöningsystem för statsanställda m. fl.; given Stockholms slott den 23 mars 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden, inhämta riksdagens yttrande över vad föredraganden förordat.

GUSTAF ADOLF

BERTIL LÖFBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen dras riktlinjerna upp för en reform av belöningsystemet för statsanställda m. fl. Reformen innebär att de nuvarande skillnaderna mellan innehavare av högre och lägre tjänster upphör. Enligt förslaget skall samma utmärkelse i form av armbandsur eller medalj delas ut som belöning till alla anställda i statlig tjänst oberoende av löneställning, medan utdelandet av ordnar till svenska medborgare upphör.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 23 mars 1973.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, LÖFBERG, LIDBOM, FELDT.

Statsrådet Löfberg anmäler efter samråd med statsrådet Nilsson i fråga om ordensväsendet och efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändrat belöningsystem för statsanställda m. fl.* och anför.

1 Inledning

För anställning hos staten och för vissa andra typer av samhällsinsatser finns f. n. ett system av belöningar som utdelas av staten eller under medverkan av statlig myndighet. Till innehavare av högre tjänst hos stat eller kommun utdelas sålunda ordensutmärkelser. Sådana utmärkelser utdelas även för vissa andra samhällsinsatser. Det övervägande antalet stats- och kommunalanställda får inte någon ordensutmärkelse, men statsanställda som inte är berättigade till sådan utmärkelse tilldelas i stället efter viss tids tjänstgöring medaljen "För nit och redlighet i rikets tjänst". Medaljen kan bytas ut mot armbandsur.

Frågan om formerna för tjänstutmärkelser och andra principiella frågor i samband med ordensväsendet m. m. har på senare tid varit föremål för särskild uppmärksamhet bl. a. inom Kungl. Maj:ts kansli. Inom civildepartementet redovisades år 1969 en undersökning av kommunala och enskilda arbetsgivares praxis i fråga om hedersbevisningar till anställda. I februari 1969 hölls en överläggning i dessa frågor mellan företrädare för statsrådsberedningen och civildepartementet, å ena sidan, samt de statsanställdas huvudorganisationer, å andra sidan. Därvid föreslogs bl. a. att statsmyndigheternas medverkan i ordensärenden i princip skulle avskaffas och att ett enhetligt belöningsystem för statsanställda skulle införas.

Riksdagen har därefter i skrivelse till Kungl. Maj:t uttalat som sin förväntan, att "lämpliga och mer demokratiska former än ordnar för belöning av offentlig tjänst" skulle genomföras efter samråd med personalorganisationerna (ABU 1969: 14, rskr 1969: 118). Samtidigt hemställde riksdagen hos Kungl. Maj:t om uppdrag till grundlagberedningen

att pröva statschefens befogenheter beträffande ordensväsendet. Sådant uppdrag lämnades år 1969.

I skrivelse till Kungl. Maj:t uttalade 1970 års riksdag att det fanns skäl för en reform, innebärande att statsanställda oberoende av lönegrad skulle kunna tilldelas en utmärkelse "För nit och redlighet i rikets tjänst" (ABU 1970: 6, rskr 1970: 136). En sådan ordning skulle enligt riksdagen också stå i överensstämmelse med 1969 års riksdags principiella ställningstagande i fråga om ordensväsendet.

Inom statsrådsberedningen och finansdepartementet upprättades år 1972 en promemoria (Ds Fi 1972: 5) Ordnar och medaljer. I denna promemoria, som utarbetades efter kontakter med bl. a. de statsanställdas huvudorganisationer och kommunförbunden, föreslogs att utmärkelsen "För nit och redlighet" i form av armbandsur eller medalj skulle bli enhetlig tjänstebelöning åt alla statsanställda efter samma kvalifikations-tid, oberoende av tjänsteställning och anställningsform. Samtidigt skulle enligt förslaget de statliga myndigheternas medverkan i ordensärenden upphöra i fråga om såväl tjänsteordnar som övriga ordensutmärkelser, när det gäller svenska medborgare.

Grundlagberedningen, som hölls underrättad om överläggningarna med organisationerna och om det förslag som redovisades i departementspromemorian, behandlar frågan om statschefens befattning med ordensväsendet i sitt slutbetänkande (SOU 1972: 15) Ny regeringsform, Ny riksdagsordning. Enligt beredningen skulle statschefen i konsekvens med promemoriaförslaget i framtiden inte längre komma att be-fatta sig med utdelning av ordnar till svenska medborgare. En av be-redningens ledamöter anmälde reservation i fråga om ordensväsendet.

Promemorian Ordnar och medaljer, vilken lades fram samtidigt som grundlagberedningens slutbetänkande, har också remissbehandlats sam-tidigt som detta. Över promemorian har yttranden avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten över Skåne och Blekinge, statens järnvägar (SJ), statskontoret, myntverket, riksrevisionsverket, statens avtalsverk, sta-tens heraldiska nämnd, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Gävleborgs och Jämtlands län, ämbetsansvarskommittén, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK), riksdagens förvaltningsstyrelse, kanslersämbetet vid Kungl. Maj:ts Orden, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Statstjänstemännens riks-förbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) samt Statsanställdas förbund (SF). Heraldiska nämnden, som har yttrat sig i riksarkivets heraldiska sektionens ställe, har bifogat särskilt yttrande av sin föredragande, statsheraldikern Scheffer. Länsstyrelsen i Gävleborgs län har lämnat över yttranden även från Gävleborgs läns lands-tings förvaltningsutskott och från handelskammaren i Gävle. I länssty-relsen i Jämtlands län och i riksdagens förvaltningsstyrelse har före-kommit skiljaktig mening.

2 Ordnarnas tillkomst

Alltsedan 1500-talet har statscheferna i de flesta länder inrättat ordnar med uppgift att bilda bakgrund åt de belöningar med officiell prägel som ansågs böra tilldelas vissa särskilt förtjänata personer. Ordnarnas organisation har huvudsakligen hämtats från de senmedeltida furstliga ordensgillena. Därmed betonas givetvis den högtidliga formen. Det väsentliga — både för den belönade och för omvärlden — är emellertid det synliga beviset på uppskattningen, själva dekorationen, och inte medlemskapet i ordenssällskapet i och för sig. Dekorationerna, ”ordnarna”, utgörs i allmänhet av konstfullt utförda kors av olika slag.

Några länder, bl. a. Irland, Israel, Schweiz och USA, saknar ordensväsende.

De svenska Serafimer-, Svärds-, Nordstjärne- och Vasaordnarna har kommit till jämförelsevis sent. Det skedde under viss medverkan från riksdagens sida, vilket synes ha saknat motsvarighet på de flesta andra håll. År 1747 hemställde sålunda sekreta utskottet på riksdagens vägnar hos Fredrik I om inrättande av tre s. k. kungliga riddarordnar, nämligen Serafimer-, Svärds- och Nordstjärneordnarna. Utmärkelse inom dessa ordnar skulle främst vara avsedd som belöning för förtjänster med anknytning till den statliga förvaltningen. Sedan ordensstatuter (stadgar) hade utarbetats inom riksrådet, stadfästes de av kungen i rådet den 23 februari 1748. Enligt dessa statuter var det kungen i rådet som förlänade ordensutmärkelse. För beslut om utnämning av ny riddare krävdes två tredjedels majoritet i rådet, varvid kungen hade två röster. Författningenslign skulle emellertid den av riksrådet och kungen mellan två riksmöten vidtagna åtgärden att instifta ordnarna prövas av nästkommande riksdag. Denna samlades år 1751. Adolf Fredrik, som samma år hade tillträtt tronen, hemställde hos riksdagen om vissa ändringar i statuterna. Han föreslog bl. a. att kungen skulle få utdela utmärkelse i ordenskapitlet och vara oberoende av omröstning. Sedan två stånd — adeln och bondeståndet — hade förenat sig om att bifalla förslaget, ansågs detta godkänt av riksdagen. Här kan anmärkas att den sålunda år 1751 införda ordningen att utdelandet av ordensutmärkelse beslutas av kungen i ordenskapitel fortfarande gäller. I 1751 års statuter fanns intaget ett förbud för kungen att upplösa ordnarna. — År 1771 föreslog Gustav III ständerna att en ny riddarorden, Vasaorden, skulle skapas som grund för belöning av förtjänster utanför statsförvaltningen. Riksdagen biföll förslaget och kungen fick rätt att utforma statuterna. Gustav III instiftade Vasaorden den 29 maj 1772.

3 Gällande regler

3.1 Ordensväsendet

De fyra ordnarnas verksamhet regleras alltjämt främst genom deras stadgar och genom sedvanerätt. Det finns sålunda ingen lagbestämmelse e. d. som reglerar verksamheten. I 39 § första stycket regeringsformen (RF) nämns att regent, som utövar riksstyrelsen när kungen vistas utrikes, inte får förläna adelskap eller utdela "riddarevärdighet". Detta uttryck har ansetts syfta på ordensutmärkelse. Grundlagen reglerar emellertid inte kungens egen rätt att dela ut ordnar.

Nuvarande stadgar för de svenska riddarordnarna är fastställda i s. k. extra ordenskapitel den 22 mars 1952. Vissa ändringar har senare gjorts. Enligt stadgarna gäller bl. a. följande.

De svenska riddarordnarna är Serafimer-, Svärds-, Nordstjärne- och Vasaordnarna. Sveriges konung är riddarordnarnas "Herre och Mästare". Vid ordnarna finns vissa "ämbets- och tjänstemän".

För behandling av ordensfrågor hålls ordinarie och extra ordenskapitel. Vid ordinarie ordenskapitel behandlas fråga om stadgeändring, ekonomiska frågor, frågor om ordenspensioner, m. m. Vidare behandlas sådana frågor som medlem av ordenskapitlet tar upp. Rätt att delta i ordinarie ordenskapitel tillkommer medlemmarna av kungahuset samt ordenskanslern, vice ordenskanslern, serafimerriddare, ordnarnas överofficier, kommandörer med stora korset och kommandörer av första klassen. Ordförande är kungen, annan medlem av kungahuset, kanslern eller vice kanslern. I extra ordenskapitel behandlas bl. a. frågor om ordensutdelande och fråga om att frändöma någon hans orden eller därmed förenad förmån. Där beslutar kungen ensam, efter föredragning av kanslern. För överläggning i ärende som uteslutande rör endera av ordnarna kallas denna orden till s. k. särskilt ordenskapitel.

Det är således att märka att ordensstadgarna, som ursprungligen skulle stadfästas av kungen i riksrådet, numera fastställs i ordenskapitlet. Det är vidare att märka att det tidigare nämnda förbudet för kungen att upplösa ordnarna enligt ordenskanslersämbetets uppfattning fortfarande gäller. Att den uttryckliga bestämmelsen därom i 1751 års statuter fick utgå vid 1952 års stadgerrevision motiverades nämligen enligt ämbetet med att bestämmelsen betraktades som överflödig, inte med att någon ändring i rättsläget åsyftades.

Både svenskar och utlänningar kan erhålla utmärkelse inom ordnarna. Svensk medborgare skall efter utnämningen betala "den fastställda ordensavgiften" till ordensskattmästarämbetet och kan på begäran få särskilt ordensbrev mot erläggande av expeditionsavgift. Utländsk medborgare betalar ingen ordensavgift och får ordensbrev utan avgift. När

ordensinnehavare har avlidit, återfordras ordenstecknet från dödsboet. Ordensinsignerna skall i allmänhet återställas även när innehavaren får högre grad inom samma orden.

Stadgarna innehåller vidare åtskilliga bestämmelser om de särskilda ordnarna.

Serafimerorden består av endast en klass och är enligt stadgarna avsedd som belöning "för dem, vilka genom sina tjänster till Konung och fädernesland gjort sig högst förtjänta och således blivit värdiga att bekläda rikets högsta ämbeten". Serafimerorden kan ges även till främmande statschefer, furstliga personer eller andra utlänningar "av synnerligen framstående förtjänst". Serafimerordens antal får enligt stadgarna inte överstiga 32. Inom denna orden finns alltså tillkomsten en Serafimermedalj, avsedd att förlänas "personer som gjort sig synnerligen förtjänta genom verksam vård om fattiga och sjuka".

Svärdorden är avsedd som belöning "för gagnande och långvarig verksamhet" inom krigsmakten. Inom Svärdorden finns fem grader. Inom denna orden har vidare år 1850 instiftats ett Svärdstecken för "underofficer" och en Svärdsmedalj för "manskap", vilka utmärkelser numera används för kompaniofficerare resp. plutonsofficerare.

Nordstjärneorden är avsedd som belöning "för medborgerliga förtjänster, för ämbets- eller tjänstemannagärning, för vetenskaper, vittra, lärda och nyttiga arbeten samt för nya och gagneliga inrättningar". Inom Nordstjärneorden finns fyra grader.

Vasaorden, slutligen, är enligt stadgarna avsedd som belöning "för förtjänster om jordbruk, bergshantering, konst, handel, industri, hantverk och undervisning, för nyttiga skrifter i dessa ämnen samt för väl förrättade allmänna värv och uppdrag". Inom Vasaorden finns fem grader. Dessutom finns inom orden sedan år 1895 ett Vasatecken och en Vasamedalj.

I fråga om ordensstadgarna skall här ytterligare bara nämnas att de också innehåller en del bestämmelser om pensioner till ordensinnehavare m. m.

Som sammanfattande beteckning på Serafimer-, Svärds- och Nordstjärneordnarna brukar ibland användas "Kungl. Maj:ts Orden". Denna Orden har gemensam organisation med Vasaorden. När det i fortsättningen talas om Kungl. Maj:ts Orden, avses den för dessa fyra riddarordnar gemensamma organisationen.

För fullständighetens skull bör anmärkas att det sedan år 1811 finns ytterligare en kungl. svensk riddarorden, Carl XIII:s orden. Den har egna statuter och egen organisation, som är fristående från Kungl. Maj:ts Orden. Kungen är emellertid "Herre och Mästare" även i Carl XIII:s orden. Den kan endast tilldelas frimurare. Antalet riddare skall — fränsett medlemmar av kungahuset och utlänningar — vara 27 av världsliga och tre av andliga ståndet. Ordensärendena handläggs utan

statliga myndigheters medverkan. I det följande bortser jag helt från Carl XIII:s orden.

Inom statsrådsberedningen har år 1955 utarbetats två promemorior till ledning vid förslag om ordensförläning inom Kungl. Maj:ts Orden till svensk medborgare. Den ena promemorian behandlar allmänna ordensprinciper, den andra militära ordensprinciper. I promemoriorna uttalas bl. a.

Svärdorden är tjänsteorden för militära tjänstemän, Nordstjärneorden tjänsteorden för civila och civilmilitära tjänstemän. Dekorationer inom dessa båda ordnar delas väsentligen ut för förtjänstfull utövning av tjänst under viss tid. Nordstjärneorden kan delas ut som tjänsteorden också till kommunalt anställd tjänsteman. Till ledning för värdering av tjänstemeriterna har inom statsrådsberedningen utarbetats en s. k. normalplan jämte särskilda anvisningar. Planen innehåller tjänsteförteckningar och uppgifter om det antal tjänsteår som normalt krävs för att få orden. För riksdagsledamöter och för tjänstemän hos riksdagen och dess verk har riksdagens förvaltningskontor upprättat motsvarande normalplan. Enligt normalplanerna är i allmänhet lönegrad A 25 den lägsta ordensberättigade lönegraden. Kvalifikationstid är där i regel 20 år. I allmänhet blir den tid som krävs för att få ordensutmärkelse kortare ju högre tjänsten är. För vissa högre tjänster ställs över huvud taget inga krav på kvalifikationstid. Andra förtjänster än offentlig anställning kan belönas med s. k. fri orden, i regel inom Vasaorden.

I praxis beaktas i allmänhet bara ordensförslag som ges in av departementschef, riksdagens talman, landshövding, verkschef m. fl. Bakom de årligen avgivna förslagen ligger ofta ett omfattande beredningsarbete. Förslagsverksamheten, som omfattar både tjänsteordnar och fria ordnar, utgör ett tjänsteåliggande för dem som har förslagsrätt. Vederbörande torde alltså inte utan vidare kunna vägra att handlägga ordensärenden inom tjänsteområdet. Det sagda innebär bl. a. också att förslagsverksamheten äger rum under ämbetsansvar. Handläggningen av ordensärendena inom statsdepartementen och regeringen framgår i övrigt av två cirkulär, utfärdade åren 1968 och 1969 av det konsultativa statsråd som inom regeringen närmast svarar för hithörande frågor (ordenskonsulten, f. n. statsrådet Nilsson). Enligt cirkulären ges förslagen numera in direkt till Kungl. Maj:ts Orden. Ordensförslag, som avges av departementschef m. fl. eller som avser utmärkelse till utländsk medborgare, bereds dock liksom tidigare i vederbörande statsdepartement och i regeringen, innan det expedieras till Kungl. Maj:ts Orden.

Det kan här nämnas att Kungl. Maj:t har meddelat vissa speciella bestämmelser som berör ordensväsendet, bl. a. bestämmelser om bärande av ordnar m. m. till uniform. Vidare bör nämnas att statliga tjänstemän och myndigheter medverkar, när utmärkelse sänds ut, när ordensavgift infordras och i vissa fall när ordenstecken återfordras.

Den avgift som den belönade skall betala till Kungl. Maj:ts Orden för utmärkelsen fastställs i ordenskapitlet. Staten betalar emellertid bl. a. avgiften för ordenstecken åt utlänning. Något nämnvärt överskott på ordensavgifterna torde inte uppstå. Den s. k. ordenskassan förvaltas som en stiftelse.

För Svärds-, Nordstjärne- och Vasaordnarna finns i stadgarna inga antalsmässiga restriktioner. Antalet svenska ordensinnehavare kan f. n. uppskattas till drygt 24 000. Det årliga antalet ordensutnämningar har inom Nordstjärneorden under senaste tiden ökat allt mer. Sålunda utgjorde antalet åren 1955—1961 i genomsnitt ca 600 och åren 1962—1971 närmare 900. Det årliga antalet utnämningar inom Svärds- och Vasaordnarna har under åren 1955—1971 närmast minskat — i slutet av perioden utdelades varje år ca 200 Vasadekorationer och ca 150 Svärdsdekorationer. År 1971 ägde 1 240 ordensutnämningar rum, varav 149 inom Svärdsorden, 900 inom Nordstjärneorden och 191 inom Vasaorden. År 1972 lär antalet utnämningar inom Svärds- och Vasaordnarna ha ökat kraftigt. Av det totala antalet utnämningar synes omkring 200 om året ha avsett utländska medborgare. Som en jämförelse kan nämnas att i Danmark utdelas inom landet ca 200 ordensdekorationer om året och i Norge bara ca 60.

3.2 Medaljerna

Kungen utdelar personligen vissa medaljer på föredragning av riksmarskalken, bl. a. "Litteris et artibus" och den s. k. Hovmedaljen (Konungens medalj).

Kungl. Maj:t i statsrådet delar ut dels fem medaljer för särskilda gärningar, dels vissa medaljer för bl. a. förtjänster i offentlig anställning. Bland de sistnämnda märks "Illis quorum meruere labores", instiftad år 1785, "För nit och redlighet i rikets tjänst", instiftad år 1803, och "För medborgerlig förtjänst", instiftad år 1832.

Av intresse i detta sammanhang är främst den statliga medaljen "För nit och redlighet i rikets tjänst". Denna utmärkelse utgör belöning för väl vitsordad anställning hos staten. Det kan med andra ord sägas vara fråga om en rent statlig tjänsteutmärkelse. Den första närmare kända utdelningen av medaljen ägde rum år 1830. Under senare tid har den använts för den stora majoritet av statsanställda som inte i likhet med de högre tjänstemännen har kunnat få ordnar. Medaljen har sålunda tjänat som ett slags surrogat för orden. Tidigare förekom tre olika storlekar i guld och dessutom en i silver. Medaljens valörer graderades efter de anställdas löneställning. Fr. o. m. den 1 juli 1947 präglas medaljen emellertid bara i ett enda format, sjätte storleken i guld (motion 1946: I: 80, första kammarens första tillfälliga utskotts utlåtande 1946: 16; motionen 1946: II: 84, andra kammarens första tillfälliga utskotts

utlåtande 1946: 14; riksdagens skrivelse 1946: 325; Kungl. Maj:ts beslut den 23 maj 1947).

Inom statsrådsberedningen har den 23 april 1968 meddelats följande regler för tilldelning av medaljen. För att få medalj fordras 30 väl vitsordade tjänsteår i statstjänst. Om den anställde dessförinnan avgår med pension eller annan särskild anledning förligger, kan tiden minskas, dock inte under 25 år. Tjänstetiden räknas fr. o. m. den dag då den anställde uppnått 18 års ålder. Vid beslutet om belöning skall han ha fyllt 50 år. Deltidstjänstgöring får tillgodoräknas i förhållande till tjänstgöringens faktiska omfattning. Med statstjänst, inbegripet fast anställning vid krigsmakten, jämställs tjänstetid i sådan kommunal eller enskild tjänst som har blivit förstatligad. Utmärkelsen får tilldelas den som är anställd som arbetare eller som tjänsteman på löneplan A eller i högst lönegrad U 22. Även om tjänsten är "ordensmeriterande", kan den anställde tilldelas utmärkelsen. Den som har avböjt erbjudande om orden kan dock inte komma i fråga för medalj.

Fastän reglerna för utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" inte innehåller några uttryckliga undantagsbestämmelser i fråga om militär eller civilmilitär personal, är det förutsatt att sådan personal ur dessa kategorier som kan få Svärdstecken eller Svärds- eller Vasamedalj inte tilldelas utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst".

Enligt Kungl. Maj:ts beslut den 19 april 1968 får den som tilldelas medaljen "För nit och redlighet i rikets tjänst" numera välja mellan medaljen och armbandsur av guld. Guldklocka väljs f. n. till ungefär 98 %. Det beräknas att det till staten under år 1972 har levererats ca 6 600 ur, varav ca 2 800 till SJ.

Medaljen "För medborgerlig förtjänst" förekommer i fyra storlekar i guld och i en storlek i silver. Den delas ut huvudsakligen till kommunala förtroendemän men har även använts som belöning för mer allmänna samhällsinsatser. Denna medalj är näst efter "För nit och redlighet i rikets tjänst" den vanligaste statliga medaljen.

Medaljen "Illis quorum" förekommer i guld i fyra storlekar. Främst har denna medalj delats ut som erkänsla för personliga insatser för kulturella, vetenskapliga, välgörande och andra allmännyttiga ändamål. Undantagsvis har den utdelats även som belöning för insats i offentlig tjänst eller för offentligt uppdrag.

3.3 Förhållandena på den kommunala och privata arbetsmarknaden

Under beredningen inom civildepartementet av det ärende som ledde till Kungl. Maj:ts nyss anförda beslut år 1968 om valrätt mellan medaljen "För nit och redlighet i rikets tjänst" och guldklocka insamlades från kommunala och privata arbetsgivare uppgifter om deras system för belöning av lång och trogen tjänst. Undersökningen omfattade dels

Stockholms stad och Göteborgs stad, dels 82 större privatföretag. Det visade sig bl. a. att den ojämförligt vanligaste belöningsformen hos privatföretagen var värdegåvor i form av guldur eller aktier i företaget. Anställda hos Stockholms stad fick välja mellan medalj och guldklocka och anställda hos Göteborgs stad mellan olika värdeföremål.

Vid årsskiftet 1968—1969 undersöktes kompletteringsvis om arbetsgivare inom de kommunala och enskilda sektorerna av arbetsmarknaden använder samma form av hedersbevisning för långt och troget arbete i fråga om alla anställda — oberoende av deras ansvars- och inkomstställning — och i vilken mån det förekommer skillnader mellan olika personalkategorier. Uppgifter inhämtades från Stockholms stad, Göteborgs stad, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet och 59 av de tidigare tillfrågade större privatföretagen. Kommunförbundet redovisade förhållandena i 90 städer.

Den kompletterande undersökningen, vars resultat har återgetts i en promemoria den 27 januari 1969, visar att bara åtta av 152 arbetsgivare — dvs. omkring 5 % — tillämpade olika belöningsformer beroende på den belönades ansvars- eller inkomstställning. Av dessa åtta arbetsgivare delade tre ut en något värdefullare belöning till tjänstemän än till arbetare, medan en arbetsgivare delade ut belöning endast till arbetare och två arbetsgivare gav alla anställda en bestämd andel av utgående lön vilket ledde till varierande belopp i kronor räknat. De två återstående arbetsgivarna lät direktörer få större medaljer ("Pro patria" av första ordningen) än andra arbetstagare.

Hela 95 % av arbetsgivarna belönade således alla sina anställda på samma sätt. Samtliga 92 redovisade primärkommuner gav samma slag av belöning till alla anställda. Däremot fick kommunala förtroendemän normalt annan belöning än de anställda.

Stockholms kommuns hedersbelöning till anställda har t. o. m. år 1972 utgått i form av en medalj, kallad S:t Eriksmedaljen, eller ett guldbandsur. Möjligheten att välja mellan medalj och klocka infördes år 1966. Omkring 93 eller 94 % har brukat välja klockan. Med tillämpning fr. o. m. år 1973 har medaljen slopats för de anställda. I samband med genomförandet av denna reform övervägdes ett förslag att införa möjlighet att välja mellan klockan och en obligation. Detta förslag föranledde emellertid inte någon åtgärd. För de anställda är således numera guldklockan den enda formen av hedersbelöning. I princip fordras 30 års sammanlagd tjänstetid. I undantagsfall, företrädesvis i samband med pensionsavgång, kan 25 års tjänstetid vara tillräcklig. Fast deltidstjänstgöring jämställs med heltidstjänstgöring. Tjänstledighet för sjukdom e. d. avräknas inte vid beräkning av tjänstetiden. I allmänhet bortses från eventuella anmärkningar mot tjänstgöringen.

4 Riksdagen och belöningssystemet

4.1 Ordensväsendet

Ordensväsendet har vid åtskilliga tillfällen — åren 1869, 1911, 1912, 1913, 1917, 1919, 1920, 1927, 1928 och 1947 — debatterats i riksdagen (se närmare ABU 1969: 14 s. 2). Utgångspunkten har därvid varit förslag om att ordensväsendet skulle avskaffas. Vid riksdagsbehandlingen har bl. a. frågan om själva formen för ett sådant avskaffande diskuterats.

I anledning av motion att ordnar inte längre skulle tilldelas svenska medborgare uttalade 1869 års riksdag sålunda att det inte tillkommer riksdagen att fatta beslut i fråga om inskränkning eller upphävande av ordensväsendet. Vid 1927 års riksdag förklarade visserligen konstitutionsutskottets majoritet (KU 1927: 12) att ordnarnas upphörande torde kräva jämkning i 39 § RF, men redan år 1928 uttalade samma utskott (KU 1928: 14) att ordnarnas avskaffande "i varje fall" inte torde kräva ändring i grundlag. År 1947 förklarade andra kammarens första tillfälliga utskott i anledning av väckt motion om avskaffande av ordensväsendet m. m. i sitt utlåtande nr 8, att varken riksdagen eller Kungl. Maj:t i statsrådet äger beslutanderätt beträffande ordensväsendet. Utskottet tillade bl. a. att det dock är uppenbart, att bestämmelser i ordensväsendets stadgar inte kan betaga riksdagen dess rätt att ge uttryck för den uppfattning riksdagen kan hysa i saken. Utskottets majoritet föreslog också riksdagen att hos Kungl. Maj:t begära utredning rörande tidpunkten och formerna för avskaffande av ordensväsendet. Kammaren följde emellertid utskottsminoriteten, som visserligen delade majoritetens uppfattning om det rättsliga läget men i sakfrågan hemställde att motionen inte skulle föranleda någon åtgärd.

Riksdagen har på nytt tagit upp frågan om belöningssystemet för offentligt anställda och därmed ordens- och medaljfrågorna åren 1969 och 1970.

I två likalydande motioner (1969: I: 244, 1969: II: 282) till 1969 års riksdag föreslogs sålunda en skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning rörande ordensväsendets avskaffande.

Med anledning av motionerna anförde allmänna beredningsutskottet (1969: 14) bl. a.

Ordensväsendet har sitt ursprung i äldre tiders samhällssystem, och principerna för utdelning av ordnar som belöning för samhällsinsatser kan svårligen förenas med nutida demokratiskt betraktelsesätt. Utskottet ser därför med tillfredsställelse att åtgärder företagits för att avveckla ordnar som en statlig belöning för offentlig tjänst. I vad avser tjänsteordnar har ordensväsendet ett nära samband med det rent statliga medaljväsendet. — — — Utskottet har inhämtat, att överväganden om ordnar och medaljer som statlig belöning pågår inom statsrådsberedningen och att civildepartementet — — — tagit en första kontakt med personal-

organisationerna. Utskottet anser sig kunna förvänta, att det vid den fortsatta behandlingen av dessa frågor skall visa sig möjligt att efter samråd med organisationerna finna lämpliga och mer demokratiska former än ordnar för belöning av offentlig tjänst. — — — På grund av — — — ordensväsendets anknytning till statschefen är det enligt utskottets mening lämpligt att grundlagberedningen erhåller i uppdrag att i samband med den prövning av statschefens befogenheter som ankommer på beredningen även utreda statschefens befattning med ordensväsendet.

Utskottet föreslog att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle dels ge till känna vad utskottet anfört rörande former för belöning av offentlig tjänst, dels hemställa om uppdrag åt grundlagberedningen att pröva statschefens befogenheter även beträffande ordensväsendet.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag (rskr 1969: 118).

Kungl. Maj:t lämnade år 1969 grundlagberedningen det av riksdagen önskade uppdraget (jfr avsnitt 7 i det följande).

Här kan också nämnas att allmänna beredningsutskottet i senare utlåtande samma år (ABU 1969: 26) hänvisade till sitt nyss anförda uttalande om en avveckling av ordnar som belöning för statlig tjänst.

4.2 Den statliga tjänstemedaljen

Vid 1970 års riksdag hemställdes i motion (1970: II: 1142) att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t anhålla om vidtagande av sådan åtgärd, att statsanställda oberoende av lönegrad och löneplan kunde tilldelas utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" och detta även i sådant fall att intjänad orden blivit avböjd. Till stöd för motionen återropades bl. a. att det inte är ovanligt att statligt anställda i ordensberättigande tjänst av principiella skäl avböjer intjänad orden. Det får enligt motionen anses vara oriktigt att de statsanställda i sådana fall skall vara utestängda från möjligheten att bli tilldelade utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst".

Allmänna beredningsutskottet (1970: 6), som lämnade TCO och SACO tillfälle att yttra sig i ärendet, fann att motionärerna hade anfört bärande skäl för en reform av innebörd att statsanställda oberoende av lönegrad skulle kunna tilldelas ifrågavarande utmärkelse. En sådan ordning skulle enligt utskottet också stå i god överensstämmelse med 1969 års riksdags principiella ställningstagande i fråga om ordensväsendet. Utskottet hemställde därför att riksdagen med bifall till motionen i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening skulle ge till känna vad utskottet anfört.

Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1970: 136).

5 Överläggningar med organisationerna

Som framgår av ABU 1969: 14, önskade riksdagen att "lämpliga och mer demokratiska former än ordnar för belöning av offentlig tjänst" skulle inrättas efter samråd med personalorganisationerna. Ett sådant samråd hade inletts redan innan riksdagen behandlade frågan. I överensstämmelse med riksdagens uttalande och i enlighet med nutida praxis vid handläggningen av statliga personalfrågor skedde därefter fortsatta överläggningar i ämnet med företrädare för SF, SR, SACO och TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S).

Vid överläggningarna med personalorganisationerna diskuterades alternativa lösningar. De alternativ som behandlades var närmast att staten helt upphör att ta befattning med tjänsteutmärkelser av varje slag, att ordenssystemet reformeras så, att det överensstämmer med nu rådande samhällsvärderingar, samt att utdelandet av utmärkelser "För nit och redlighet i rikets tjänst" utsträcks till att omfatta alla statsanställda efter samma regler oberoende av tjänsteställning och anställningsform, medan statens befattning med ordensutdelandet upphör. Från organisationernas sida uttalades viss sympati för det första alternativet. Med hänsyn dels till att utmärkelserna "För nit och redlighet i rikets tjänst" har kommit att bli uppskattad bland personalen, sedan möjlighet har införts att välja armbandsur i stället för medalj, dels till att det förekommer belöningar för lång och trogen tjänst inom de kommunala och privata sektorerna av arbetsmarknaden, ansåg organisationerna dock att övervägande skäl talade för någon form av sådan belöning även till de statsanställda. Det andra alternativet — en "reformering" av ordensväsendet — hade inte någon förespråkare vid överläggningarna. Tvärtom uttalade representanterna för SF och TCO-S att varje befattning från statens sida med ordensväsendet borde upphöra med det snaraste. Båda organisationernas företrädare förklarade att de talade på sina huvudorganisationers vägnar, alltså för Landsorganisationen resp. TCO, och att deras yrkande om att statens befattning med ordensväsendet skall upphöra gällde ordnar även till andra än statsanställda. Såväl SF som TCO-S förordade att ett förslag som motsvarade det tredje alternativet skulle genomföras snarast. Även SR tillstyrkte detta förslag. Företrädaren för SACO tillstyrkte förslaget i fråga om utmärkelserna "För nit och redlighet" men avstyrkte förslaget att staten inte längre skulle medverka i ärenden om ordnar till svenska medborgare.

Med hänsyn till att riksdagens uttalande gällde belöning för offentlig tjänst i allmänhet och i överensstämmelse med praxis vid handläggningen av personalfrågor som berör både statens och kommunernas anställda skedde vidare samråd med de kommunala arbetsgivarnas organisationer om åtgärder med anledning av 1969 års riksdags uttalanden. Vid samrådet med Svenska kommunförbundets ledning förklarade

denna sig biträda det av flertalet personalorganisationer förordade förslaget. Svenska landstingsförbundets styrelse (med undantag av en ledamot) redovisade samma inställning.

6 Departementspromemorian

I promemorian (Ds Fi 1972: 5) Ordnar och medaljer anförts i huvuddrag följande.

De motiv som ursprungligen låg till grund för inrättandet av de svenska riddarorden framstår inte längre som bärande. Ordensutdelandet uppfattas numera i vida kretsar i Sverige som otidsenligt och orättvist. Stora kategorier av medborgare, som enligt gällande regler är berättigade till orden, avböjer av principiella skäl sådan utmärkelse. Därigenom har ordensväsendet förlorat sin funktion att uttrycka samhällets värdering av medborgarnas insatser. Det finns därför inte längre någon grund för statens medverkan i ordensärenden.

Kritiken mot ordensutdelandet synes framför allt ha gällt systemet med skilda typer av utmärkelser för olika kategorier av offentligt anställda. Detta system, som innebär att tjänsteställningen avgör vilken utmärkelse som skall komma i fråga och vilken kvalifikationstid som skall tillämpas, saknar motsvarighet inom de icke statliga sektorerna.

Av personalpolitiska skäl bör staten inte nu upphöra att belöna sina anställda för långvarigt och troget arbete. Det är emellertid inte möjligt att reformera ordensväsendet så, att det uppfyller de krav som från nutida demokratiska synpunkter bör ställas på ett statligt belönings-system. Det återstående alternativet är att — i enlighet med vad 1969 års riksdag har förordat — söka finna andra former än ordnar för belöning av statsanställda. Närmast till hands ligger därvid att anknyta till den vanligaste statliga utmärkelsen, tjänstemedaljen "För nit och redlighet i rikets tjänst". Det föreslås därför att denna utmärkelse i fortsättningen delas ut till alla statligt anställda enligt enhetliga, förenklade regler. Samtidigt skall enligt förslaget statens medverkan i ordensärenden upphöra. Det innebär främst att förslagsverksamheten upphör och att myndighet eller tjänsteman inte heller på annat sätt handlar så, att en ordensutmärkelse kommer att framstå som ett uttryck för myndighetens eller tjänstemannens värdering i tjänsten.

Enligt promemorian skulle det bli en angelägenhet enbart för Kungl. Maj:ts Orden att avgöra, om tjänsteordenssystemet skall behållas även efter reformen. De principer, normalplaner e. d. som Kungl. Maj:ts Orden önskar följa vid eventuell fortsatt utdelning av ordnar på grund av tjänst skulle alltså fastställas av Orden utan medverkan av statsrådsberedningen eller statlig myndighet.

De principiella invändningar mot ordenssystemet som ligger till grund

för den föreslagna nyordningen för statsanställda kan självfallet riktas också mot systemet med ordensbelöningar till kommunaltjänstemän och vissa andra offentligt anställda. Det bör dock ankomma på kommunerna liksom på andra icke statliga arbetsgivare att avgöra vilka belöningsformer som de själva vill använda för sina anställda. Motsvarande gäller belöningar åt kommunala förtroendemän.

Finner staten att den inte längre bör medverka vid ordensutdelning åt offentligt anställda m. fl., är det knappast tänkbart att statliga organ fortsätter att handlägga ordensärenden, när det gäller övriga kategorier av medborgare. Även systemet med s. k. fria ordnar har kommit att bygga på värderingar som innebär att vissa positioner i samhället har belönats, medan samhällsinsatser som enligt nutida värderingar ter sig minst lika värdefulla och individuella insatser av stor betydelse för samhället har blivit obelönade. Det synes ogörligt att finna ett godtagbart, allmänt accepterat system för värdering utslutande av andra samhällsinsatser än offentlig tjänst.

Statliga myndigheter och tjänstemän skall enligt förslaget sålunda upphöra att i tjänsten lämna förslag till utdelning av orden. Fortsätter Kungl. Maj:ts Orden att utdela utmärkelser, bör det överlämnas åt de enskilda tjänstemännen att — under beaktande av bisysslebestämmelserna i 13 § statstjänstemannalagen (1965: 274) — själva bedöma, om de vill avge förslag till ordensutmärkelse utanför sitt tjänsteområde, t. ex. på grund av särskilda personliga kontakter.

Det föreslås att reformen genomförs på så sätt, att Kungl. Maj:t i ett cirkulär meddelar nya bestämmelser för användningen av utmärkelsen "För nit och redlighet" och samtidigt föreskriver att de statliga myndigheternas befattning med ärenden som rör utmärkelser inom Kungl. Maj:ts Orden till svenska medborgare skall upphöra. Därmed avses, förutom förslagsverksamheten, även expeditioner, överlämnande eller återfordrande av ordensutmärkelse, utkrävande av ordensavgift och andra åtgärder som f. n. utgör tjänsteåligganden.

I konsekvens därmed föreslås att vissa administrativa författningar ändras eller upphävs. Vidare föreslås att det inte längre bör komma i fråga att avgiften för ordensmedaljer betalas av allmänna medel, när den belönade är svensk medborgare.

I fråga om utläningar är de principiella argument som har förts fram för att statens befattning med ordensväsendet skall upphöra naturligtvis av mera begränsat intresse än när det gäller svenska medborgare. I de flesta länder finns någon form av ordensväsende med statlig medverkan. Svenska ordensutmärkelser kan måhända ännu vara av viss betydelse för förbindelserna med andra länder. Därför föreslås i promemorian ingen ändring i den nuvarande ordningen för statens medverkan vid utdelning av ordnar till utländska medborgare eller statslösa som är bosatta utomlands. Utdelningen av ordnar till utläningar bör emellertid i

princip inte ske enbart på grund av tjänsteinnehav utan bara för särskilda insatser till förmån för Sverige eller svenska intressen.

Enligt promemorian torde det vara en allmänt godtaggen uppfattning att de svenska riddarordnarna inte är statliga myndigheter. Det innebär bl. a. att handlingar som inkommer till eller upprättas hos ordnarna inte blir allmänna handlingar och att ordnarnas anställda inte är stats-tjänstemän. Ordnarna måste därför betraktas som självständiga rätts-subjekt. Vissa skäl anförs för att ändå beteckna ordensutdelandet som en statlig angelägenhet, bl. a. att ordensväsendet genom det sätt på vilket ordnarna skapades under 1700-talet har fått en offentligrättslig reglering som godtogs vid tillkomsten av 1809 års RF. I promemorian anförs även omständigheter som talar i annan riktning. Bl. a. påpekas att ordensstadgarna, som utgör grunden för ordnarnas verksamhet, numera är fastställda i ordenskapitlet och att endast ordenskapitlet kan ändra eller upphäva dem. Enligt promemorian disponerar Kungl. Maj:t i stats-rådet inte över stadgarna. I promemorian tas emellertid inte ställning till frågan om ordensväsendets karaktär av statlig angelägenhet. Genomförs förslagen, blir enligt promemorian ordensväsendet i varje fall därefter att betrakta som icke statligt.

Förslagen, som alltså hänför sig till statsmyndigheternas befattning med ordensväsendet, avses vara så utformade, att de skall kunna genomföras av Kungl. Maj:t även utan riksdagens medverkan.

Av förslaget till cirkulär om utmärkelsen "För nit och redlighet" framgår att utmärkelsen i framtiden skall kunna utdelas i form av armbandsur eller medalj till i princip alla arbetstagare hos staten efter 30 års anställningstid. Detta skall ske utan hänsyn till arbetstagarens möjligheter att få en orden eller till hans eventuella avböjande av ett erbjudande om sådan utmärkelse. Merkostnaden för utmärkelsen "För nit och redlighet" beräknas — enligt vad som sägs i promemorian — mer än väl bli uppvägd av den arbetsbesparing som inom statsförvaltningen görs i fråga om ordensärendena.

7 Grundlagberedningen

Som redan har nämnts, erhöi grundlagberedningen år 1969 i enlighet med riksdagens hemställan (ABU 1969: 14, rskr 1969: 118) i uppdrag att pröva statschefens befogenheter även beträffande ordensväsendet. Beredningen underrättades vidare den 6 december 1971 om de åtgärder i fråga om statens medverkan i ordensärenden som hade vidtagits efter riksdagens behandling av frågan. Senare har en avskrift av ett yttrande, avgivet av kanslersämbetet vid Kungl. Maj:ts Orden den 3 januari 1972, överlämnats från finansdepartementet till beredningen.

Beredningen behandlar ordensfrågorna i sitt slutbetänkande (SOU 1972: 15). Där anförs bl. a. (s. 140).

Om statsmyndigheterna upphör att befatta sig med ordensfrågor, måste vissa praktiska konsekvenser uppkomma även för statschefens vidkommande. Det får till en början betraktas som utslutet att statschefen i så fall kommer att befatta sig med utdelning av ordnar såsom belöning för insatser i offentlig tjänst. Med hänsyn till sambandet mellan olika ordnar för skilda former av samhällsinsatser måste en annan konsekvens vara att statschefen inte heller befattar sig med utdelning av ordnar som belöning för insatser i det svenska samhället utanför den offentliga tjänsten. I den mån ordensutdelandet skall fortsätta därefter — t. ex. beträffande utländska medborgare — förutsätter beredningen att principerna för statschefens handlande utformas under det samråd mellan statschefen och regeringen varom har talats i det föregående.

I denna del har en av beredningens ledamöter, herr Hernelius, anmält reservation och anfört (s. 335).

Jag finner dessa uttalanden opåkallade och gjorda utan stöd av någon ingående prövning rörande statschefens befogenheter i detta sammanhang, vilken riksdagen begärt. Skulle ordensväsendet avskaffas, bör detta dessutom ske öppet och icke genom att myndighet använder sig av eventuella avtalsrättsliga befogenheter. En omprövning av ordensväsendets karaktär borde kunna ske efter samråd mellan alla behöriga instanser och utan förutfattad målsättning.

Under remissbehandlingen av grundlagberedningens slutbetänkande har endast ett fåtal instanser funnit anledning yttra sig i ordensfrågorna. Dessa yttranden redovisas kortfattat i det följande i samband med redogörelsen för remissyttrandena över departementspromemorian.

8 Remissyttrandena

8.1 Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser tillstyrker departementspromemorian förslag i fråga om både ordnar och medaljer eller lämnar förslaget i huvudsak utan erinran. Till dessa instanser hör *SJ*, *statens avtalsverk*, *AMS*, *länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *länsstyrelsen i Jämtlands län*, *riksdagens förvaltningsstyrelse*, *kommunförbundet*, *landstingsförbundet* samt *personalorganisationerna*, dvs. *TCO*, *SR*, *SACO* och *SF*. Det kan tilläggas att också *länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker förslaget i sitt yttrande över grundlagberedningens betänkande. Bland de mest positiva remissinstanserna märks *SF*, som anför att situationen på detta område blir allt orimligare för varje år som går utan att en jämlikhetsreform genomförs. *SJ* säger sig visserligen inte ha anledning till erinran mot förslaget men sätter ändå i fråga, om det finns tillräckliga skäl att ändra nuvarande ordning. *AMS* motsätter sig inte förslaget men ifrågasätter för sin del, om någon utmärkelse alls behövs.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker förslaget att utdelandet av

tjänsteordnarna upphör och att utmärkelsen "För nit och redlighet" används som belöning för samtliga kategorier av statsanställda. Länsstyrelsen anför bl. a. att utdelandet av tjänsteordnar i de former som nu gäller inte står i överensstämmelse med gällande samhällssyn och att det saknar stöd inom en bred opinion. Det torde i allmänhet sakna motsvarighet i andra länder. Men reformen bör enligt länsstyrelsen gå ut på att tjänsteordnarna slopas för alla offentliga tjänstemän, alltså även för kommunaltjänstemän m. fl. Länsstyrelsen finner att skälen mot att behålla tjänsteordnar i större eller mindre grad äger tillämpning även på de fria ordnarna. Inte minst det förhållandet att stora grupper intar en avvisande hållning till ordensväsendet innebär en sådan faktisk ojämnhet i fråga om ordenstilldelning till olika medborgarkategorier, att det inte kan anses motiverat att ha kvar ett ordensväsende i nuvarande form med bibehållen statlig anknytning. Den remitterade promemorian utgår säkerligen med rätta från att f. n. ett sådant motstånd mot ordenssystemet föreligger, att utsikterna att genom en reform få till stånd ett allmänt accepterat ordensväsende också ter sig begränsade eller i varje fall högst osäkra. Otivelaktigt är emellertid att tilldelandet av ordnar i stora kretsar utgör ett uppskattat bevis för samhällets värdering av gjorda insatser, fortsätter länsstyrelsen. Det hade därför enligt länsstyrelsens mening ändå varit värdefullt, om ett försök hade gjorts att i stora drag ange hur ett demokratiserat ordensväsende skulle kunna utformas. Länsstyrelsen har emellertid inget yrkande som avviker från förslaget i promemorian.

Andra instanser intar en mer negativ hållning till förslaget, såvitt rör ordensväsendet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ansluter sig sålunda visserligen i många stycken till de kritiska synpunkter på ordensväsendet som ligger till grund för förslaget i promemorian och tillstyrker förslaget om generell användning av utmärkelsen "För nit och redlighet". Men länsstyrelsen anser samtidigt att ett reformerat ordensväsende kan vara förenligt med nutida samhällsvärderingar och förordar därför ytterligare utredning om detta. *Statskontoret*, som begränsar sitt yttrande till att avse det föreslagna belöningsystemet för statligt anställda, anför att det knappast kan befrämja effektiviteten, om staten byter ut en belöningsform mot en annan utan att försäkra sig om att den nya förmånen har fått en för det stora flertalet statstjänstemän attraktiv utformning. *Statskontoret* vill därför att formerna för belöning åt statsanställda utreds ytterligare i samråd med personalorganisationerna.

Fyra remissinstanser avstyrker uttryckligen förslaget i fråga om ordensväsendet, nämligen *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *riksrevisionsverket*, *statens heraldiska nämnd* och *kanslersämbetet vid Kungl. Maj:ts Orden*.

Enligt *riksrevisionsverkets* mening skulle ett reformerat ordensväsende ge staten möjlighet att enligt internationell sedvänja uttrycka sin

erkänsla för särskilt berömvärda gärningar och extraordinära insatser. En i stort sett likartad ståndpunkt har, förutom *heraldiska nämnden*, även *ordenskanslersämbetet*. Ämbetet, som särskilt åberopar ordensväsendets utbredning i andra länder, menar att den kritik som från jämlikhetssynpunkt kan anföras mot ordensväsendet också kan avse det i vårt land rikt utvecklade medaljsystemet. Ordenskanslersämbetet säger sig därför inte kunna underlåta den reflexionen att ett avskaffande av ordensväsendet för att leda till avsedd verkan måste fullföljas med åtgärder som riktar sig mot de statliga och kommunala medaljerna. Enligt ämbetets uppfattning skulle emellertid det svenska ordensväsendet alltså kunna fylla en inte betydelselös statsuppgift som belöningsform för särskilt förtjänta medborgare. Det bör därför — efter en översyn — bevaras. Därvid bör tjänsteordenssystemet avvecklas. Ämbetet har vid sitt yttrande fogat bl. a. en översikt över ordensväsendet i främmande länder och ett preliminärt förslag till utformningen av ett reformerat svenskt ordensväsen med återhållsamt utdelade, fria ordnar.

Här kan nämnas att *riksmarskalksämbetet* i sitt yttrande över grundlagberedningens betänkande ansluter sig till ordenskanslersämbetets yttrande över promemorian.

Skånska hovrätten avstyrker visserligen promemoriaförslaget men från helt andra utgångspunkter än övriga instanser som är negativa till förslaget. Hovrätten finner att nuvarande ordnar och medaljer speglar en gången tids samhällsstruktur och måste anses vara föråldrade. Med ordensbelöningar gynnas framför allt den administrativa ihärdigheten — av obestridligt men måhända begränsat samhällsvärde — medan originella och nyskapande insatser inte uppmärksammas i lika hög grad. En fast och konsekvent anknytning till lönegrader och kvalifikationstider skapar och vidmakthåller bilden av ett hierarkiskt karriärsamhälle. Kvinnorna har endast långsamt och med tväkan kunnat få sina insatser beaktade i samma grad som männen. Åtskilligt i de invändningar som kan göras mot ordnarna gäller också medaljerna. Att systemet likväl har sina försvarare och synes tillfredsställa många beror helt naturligt på att varje utdelning av orden eller annan utmärkelse, hurdant systemet än är, vinner ett gensvar i mottagarens självuppskattning. För ett ställningstagande i sak krävs dock en bättre utredning än den som föreligger i ärendet. Enligt hovrättens mening bör nämligen i ett sammanhang klarläggas i vad mån ett statligt belöningsystem är behövt och, om så är fallet, i vilka former belöningen bör utdelas (jfr vidare avsnitt 8.3 i det följande).

Ett par remissinstanser vänder sig mot den skillnad som enligt förslaget görs mellan utlänningar och svenskar. Bland dessa instanser är *JK*, *ämbetsansvarskommittén* och *ordenskanslersämbetet*. *Skånska hovrätten* ställer sig tvivlande till möjligheten att behålla ordnar för utlänningar, medan ordensväsendet i övrigt avskaffas.

8.2 Formella frågor rörande ordensväsendet

Några remissinstanser har uttalat sig i fråga om ordensutdelandets beskaffenhet av statlig angelägenhet och om möjligheterna att reformera eller avskaffa ordensväsendet utan medverkan av riksdagen. *Ämbetsansvarskommittén* uttrycker tveksamhet om möjligheten att låta avvecklingen av statsmyndigheternas befattning med ordensärenden ske på administrativ väg. Kommittén anser sig sakna tillräckligt underlag för en bestämd ståndpunkt i fråga om ordnarnas privaträttsliga eller offentligrättsliga karaktär. Oavsett vilken bedömning man gör av ordnarnas rättsliga ställning och den lagstiftningsform som formellt är nödvändig för avveckling av statens befattning med ordnarnas verksamhet, finner kommittén emellertid den föreslagna reformen röra frågor av sådan natur att den inte gärna bör genomföras utan riksdagens medverkan. En liknande inställning har *länsstyrelsen i Stockholms län*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ”förordar ytterligare utredning om ordensväsendet och statschefens befattning med detta med utgångspunkt från att vårt ordensväsende får anses vara en statlig angelägenhet och en uppgift för statschefen i denna hans egenskap”. *Skånska hovrätten* — som i likhet med sistnämnda länsstyrelse anser att ordensväsendet är en statlig verksamhet och att ”det organ som handhar Kungl. Maj:ts Orden är en statlig myndighet” — förklarar att avgörandet, huruvida ordnarna skall avskaffas eller behållas och reformeras, kräver ett politiskt beslut som det i första hand ankommer på ”landets ansvariga regering” att fatta. Skulle regeringen finna att frågan är sådan att den inte kan avgöras genom beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet, ankommer det enligt hovrätten på regeringen att lägga fram erforderliga förslag för riksdagen. Att ordensväsendet på sin tid inrättades genom beslut av riksdagen talar enligt hovrättens mening för att frågan bör avgöras genom lagstiftning.

JK finner att ordensförläning är en statlig angelägenhet. Enligt *JK* är befogenheten att utdela ordnar en ”rättighet för Konungen i denna hans egenskap”, och den kan därför ändras bara genom ändring i RF.

Efter en ingående historisk utredning finner *ordenskanslersämbetet* för sin del att Kungl. Maj:ts Orden är ett statsorgan, sannolikt en offentligrättslig stiftelse. Ämbetet framhåller vidare att synnerligen olika meningar om beslutanderätten och beslutsformerna i fråga om ordensväsendet har framförts under tidigare överväganden av frågan. Ett av dessa synsätt innebär att riksdagens medverkan behövs för ett förverkligande av det aktuella förslaget med hänsyn till att riksdagen dels år 1751 har godtagit författningen om Serafimer-, Svärds- och Nordstjärncordnarna, dels år 1771 har gett sitt medgivande till inrättandet av Vasaorden. Å andra sidan har den uppfattningen uttryckts att riksdagen inte har något med ordensväsendet att skaffa. I annat samman-

hang i yttrandet förklaras att ett "förbud för statschefen att som de svenska ordnarnas överhuvud taga befattning med ordensutdelning till svenska medborgare kräver ett uttryckligt ställningstagande av lagstiftaren" och att en sådan ändring bör "komma till klart uttryck vid fastställandet av ny regeringsform". Ämbetets egen uppfattning i lagstiftningsfrågan synes emellertid närmast vara att ett genomförande av de aktuella förslagen, med hänsyn även till ämnets vikt och den förutsatta ändringen av Ordens offentlighetsrättsliga status, rimligen kräver riksdagens medverkan, dock inte grundlagsändring.

Den särskilda frågan huruvida Ordens handlingar är allmänna eller inte har tagits upp av tre instanser. *Skånska hovrätten* anser att till Kungl. Maj:ts Orden inkomna och där upprättade handlingar är allmänna. *OSK* uttalar den motsatta uppfattningen, nämligen att offentlighetsprincipen inte är tillämplig på ordenssällskapens handlingar, eftersom dessa sällskap inte anses som myndigheter. Myndigheternas handlingar i ordensärenden måste däremot enligt kommitténs mening anses offentliga. *Ordenskanslersämbetet* anser sig inte utan vidare kunna vitsorda promemorieförfattarnas uppfattning att handlingarna inte är allmänna. Ämbetet uppger att frågan aldrig har varit föremål för rättslig prövning.

De organisatoriska frågorna i samband med ordensutdelandet berörs bara av två remissinstanser, nämligen *Skånska hovrätten* och *ordenskanslersämbetet*. *Hovrätten* anser det omotiverat att behålla ett ordenskapitel, om ordensväsendet avskaffas såvitt rör svenska medborgare, eftersom ärenden om orden åt utlänning enligt *hovrätten* bör kunna handläggas helt inom utrikesdepartementet. Man kan emellertid inte bortse från att ett avskaffande av ordensväsendet får praktiska och ekonomiska konsekvenser som man får ta ställning till i förväg. *Hovrätten* finner det sålunda vara statsmakternas skyldighet att bestämma, hur man skall förfara t. ex. med ordnarnas egendom, med de anställdas förhållanden, med ansvaret för utfästa pensioner och med eventuellt fortsatt återfordrande av ordenstecken efter innehavarens död. *Ordenskanslersämbetet* finner det säreget om Kungl. Maj:ts Orden efter att ha förvandlats till ett privaträttsligt subjekt skulle fullgöra en rent statlig uppgift. Det finns enligt ämbetet inget exempel från något annat land på att en enskild sammanslutnings utmärkelsetecken på en regerings föranstaltande genom dess förmedling tilldelas personer i andra länder som uttryck för en stats uppskattning och erkänsla. En förändring av den innebörden promemorian avser i fråga om tilldelandet av ordnar till utlänningar aktualiserar även problemen rörande organisationen och finansieringen av denna verksamhet. Utlänningar har hittills inte haft att erlägga någon avgift för svenskt ordenstecken. De bidrag av statsmedel som vanligtvis har utdelats har endast täckt kostnaderna för själva ordenstecknet men inte för administrationen och verksamheten, anför *ordenskanslersämbetet*.

8.3 Medaljerna

Så gott som alla de remissinstanser, som särskilt har yttrat sig i fråga om förslaget till förenkling av reglerna för de statliga medaljerna, har tillstyrkt förslaget i denna del eller lämnat det utan erinran. Bland dessa instanser kan nämnas *riksrevisionsverket*, *de fyra länsstyrelserna*, *ordenskanslersämbetet*, *TCO* och *SF*. Sålunda anför exempelvis *TCO* att reglerna för belöningar till statsanställda bör ändras så, att belöningar efter viss kvalifikationstid kan tilldelas alla statligt anställda oberoende av lönegradsplacering. De nuvarande bestämmelserna om åldersgränser bör enligt *TCO*:s mening slopas.

I några yttranden anläggs särskilda synpunkter. *Skånska hovrätten* varnar sålunda för möjligheten att medaljerna kan komma till användning på ett nytt sätt och i stegrad omfattning så att man efter någon tid kan ha ett medaljsystem som är minst lika omfattande och otillfredsställande som det nuvarande ordensväsendet. Hovrätten anser att den valrätt som sedan något år har gällt utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" bildar ett starkt skäl att nu helt avskaffa medaljerna. Man bör i stället kunna tänka sig att vidga valrätten till att omfatta även andra föremål än armbandsur. Att numera de flesta föredrar armbandsur framför medalj är inget bevis för att denna form av belöning är ändamålsenlig. Hovrätten föreslår därför att mottagaren i stället skall kunna välja även andra hedersgåvor, t. ex. konst, konsthantverk, böcker eller resor. Även *heraldiska nämnden* anser att man bör skapa en större valfrihet än den som nu gäller. Nämnden förordar att man gör det möjligt att välja en kontant gratifikation i stället för medalj eller klocka.

9 Föredraganden

9.1 Allmänna synpunkter

Det system för belöning av olika samhällsinsatser som nu tillämpas av staten eller upprätthålls under statlig medverkan är resultatet av en lång historisk utveckling och återspeglar en gången tids samhällsvärderingar. Även rent organisatoriskt bygger systemet på äldre tiders förhållanden.

När de fyra svenska s. k. riddarordnarna under medverkan av ständerna tillkom på 1700-talet, skedde det delvis efter utländska förebilder. Detta torde vara förklaringen bl. a. till att ordensväsendet formellt organiserades genom sammanslutningar av ordensinnehavare med ordenskapitlet som högsta beslutande organ och att beslut om ordensutmärkelse meddelas av kungen i ordenskapitlet, således inte i den ordning som gäller för regeringsärenden. Riddarordnarnas tillkomsthis-

torja visar emellertid också att avsikten redan från början var att skapa ett system för belöning i huvudsak av insatser på högre poster inom statsförvaltningen och att ge dessa belöningar karaktären av erkänsla från det allmännas sida. Detta har kommit till uttryck i det förhållandet att förslagen till ordensutmärkelser avgetts av statliga myndigheter och att det reella avgörandet av ärendena legat hos regeringen eller underordnade statliga myndigheter. Den fortsatta utvecklingen, särskilt från mitten av 1800-talet, har förstärkt den för det svenska ordensväsendet ganska särpräglade inriktningen på de offentligt anställda. Flertalet dekorationer inom de svenska ordnarna delas numera ut för innehav av offentlig tjänst. Detta sker efter strikta regler som är så utformade, att de automatiskt och utan antalsmässiga restriktioner gynnar de högsta tjänstemännen och helt utesluter dem som innehar tjänst i lägre lönegrad. På annan grund än offentlig anställning utdelas s. k. fria ordnar huvudsakligen inom Vasaorden. De fria ordnarna har under senare år kommit att utgöra en allt mindre andel av det totala antalet ordensutmärkelser. Uppskattningsvis utgör utnämningarna inom Vasaorden f. n. bara 15—20 % av alla ordensutmärkelser.

Som ett slags ersättning för ordensutmärkelser instiftades redan i början av 1800-talet för lägre statsanställda en rent statlig tjänstemedalj med beteckningen "För nit och redlighet i rikets tjänst". Denna tillfaller normalt — efter beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet — den som har varit anställd hos staten i 30 år, som är minst 50 år gammal och som högst är placerad i lönegrad A 30 eller har motsvarande avlöning. Medaljen får numera bytas ut mot armbandsur. Detta sker i nästan samtliga fall. Anställda i lägre lönegrad än A 25 tilldelas bara utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" och tjänstemän i högre lönegrad än A 30 bara orden, medan för tjänstemän i lönegraderna A 25—30 medalj eller orden kan komma i fråga.

Det historiskt framvuxna belöningssystemet innebär sålunda en kategoriuppdelning mellan högre och lägre statsanställda. Att denna uppdelning är uttryck för olika värderingar av arbetsinsatserna på grundval av personalens tjänsteställning framgår klart. Också inom den kategori av statsanställda som får ordensutmärkelser finns en långt driven differentiering av belöningssystemet med hänsyn till de anställdas tjänsteställning.

Även inom den offentliga sektorn i övrigt har det nuvarande belöningssystemet utformats med hänsyn till tjänsteställning. Högre anställda hos kommun eller landstingskommun har sålunda under statlig medverkan tilldelats ordensutmärkelser, medan arbetsgivarna själva fått svara för eventuella belöningar till den stora mängden anställda.

De fria ordnarna har i stor utsträckning kommit att få motsvarande funktion på den privata arbetsmarknaden. Efter förslag av statliga myndigheter har ordensutmärkelser där tilldelats företagsägare och

-ledare samt anställda på högre tjänster inom företagen. Andra anställda har inte kommit i fråga.

Att detta belöningsystem strider mot en vitt utbredd mening om vad som är en rättvis bedömning av olika arbetsinsatsers värde står klart. Detta har kommit till uttryck bl. a. i det förhållandet att i stor utsträckning personer som enligt gällande regler är berättigade till ordensutmärkelser har avböjt att ta emot sådan utmärkelse. Samma slutsats måste dras av en jämförelse med de belöningsystem som kommunala och privata arbetsgivare allmänt tillämpar.

Frågan om reformering av belöningsystemet har vid olika tillfällen behandlats bl. a. i riksdagen. År 1969 uttalade sig riksdagen för att hela tjänsteordenssystemet skulle avvecklas. Riksdagen uttryckte därvid en förväntan att det skulle visa sig möjligt att efter samråd med personalorganisationerna finna lämpliga och mer demokratiska former än ordnar för belöning av offentlig tjänst.

Vid de överläggningar med personalorganisationerna som påbörjats redan innan riksdagens uttalande i frågan gjordes och som därefter fullföljts har enighet rått om behovet av ändring i det nuvarande systemet. Vid överläggningarna har framkommit tre alternativ till ändring. Det första innebär att varje form av tjänstcutmärkelse från statens sida slopas. Det andra innebär att ordensväsendet utsträcks till att omfatta alla personalkategorier och att utdelningen sker oberoende av tjänsteställning. Det tredje alternativet innebär att en utmärkelse av samma slag som den nuvarande statliga utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" används för alla statligt anställda efter enhetliga regler och att utdelningen av tjänsteordnar under statens medverkan upphör.

Från personalorganisationernas sida uttrycktes viss sympati för det första alternativet. Med hänsyn till den uppskattning av den nuvarande utmärkelsen i form av armbandsur som man ansett sig kunna konstatera bland de anställda och till förekomsten av tjänstebelöningar på den kommunala och privata arbetsmarknaden förordade organisationerna dock att ett belöningsystem bibehålls även för de statsanställda.

Det andra alternativet saknade förespråkare vid överläggningarna. De båda organisationer — SF och TCO — som företräder det klart övervägande antalet statsanställda ställde sig helt avvisande till detta alternativ. I stället förordades bestämt det tredje alternativet. Samtidigt yrkades att all statlig befattning med ordensväsendet skulle upphöra snarast. SR anslöt sig i sak till denna uppfattning.

Vid samråd med kommunförbundet och landstingsförbundet klarades att dessa organisationer anslöt sig till tanken att statens befattning med tjänsteordnar på det kommunala området skulle upphöra

och att kommuner och landstingskommuner fortsättningsvis själva skulle svara för belöningarna till alla sina anställda.

På grundval av vad som framkommit vid samrådet med personalorganisationerna och de kommunala arbetsgivarnas organisationer upprättades i statsrådsberedningen och finansdepartementet en promemoria med förslag till ändring av belöningsystemet. Förslaget motsvarar det tredje alternativet.

Promemoriaförslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser, däribland alla personalorganisationerna, kommun- och landstingsförbunden samt riksdagens förvaltningsstyrelse.

Vissa skäl talar onekligen emot upprätthållandet av ett system med belöningar för längre tids anställning i statens tjänst. Med hänsyn till att de organisationer som företräder de statsanställda uttalat sig för ett tjänstebelöningsystem och till att motsvarande system förekommer hos andra såväl offentliga som privata arbetsgivare anser jag dock att ett sådant system bör bibehållas även för de statsanställda.

Enligt min mening måste varje tjänstebelöningsystem bygga på sådana normer för värdering av de anställdas arbetsinsatser som är allmänt godtagna av de anställda. Det kan därför inte komma i fråga att staten upprätthåller eller medverkar till ett tjänstebelöningsystem som av stora grupper anställda betraktas som orättvist. Detta är, som framgått av överläggningarna med personalorganisationerna, fallet med det nuvarande systemet. Jag delar organisationernas uppfattning att detta system med ordensutmärkelser till högre tjänstemän och andra utmärkelser till det stora flertalet statsanställda inte motsvarar vår tids värderingar av olika personalkategoriernas arbetsinsatser. Promemorians förslag däremot uppfyller enligt min mening väl de krav som nutida förhållanden och värderingar på arbetsmarknaden ställer på ett tjänstebelöningsystem. Förslaget svarar också mot praxis hos kommunala och privata arbetsgivare. Det förefaller mig uteslutet att staten som arbetsgivare i detta hänseende skulle avvika från vad som är allmänt vedertaget på arbetsmarknaden i övrigt.

Jag förordar således att det system för hedersbelöning som nu används för statsanställda i högst lönegrad A 30, dvs. utmärkelse i form av medalj eller armbandsur, utvidgas till att omfatta alla statsanställda. Samma kvalifikationsregler bör gälla för alla oberoende av tjänstenivå. Utmärkelsens båda former — medalj och armbandsur — bör vara jämställda. Erfarenheten visar, som jag redan har nämnt, att praktiskt taget alla anställda väljer armbandsuret. Om detta förhållande visar sig bli bestående, torde skäl saknas att behålla medaljen. Kungl. Maj:t bör efter samråd med personalorganisationerna kunna besluta i denna fråga. Under remissbehandlingen har den uppfattningen framförts att belöningsformerna borde göras mera differentierade för att ge den

anställda större valfrihet. Praktiska skäl talar emellertid för restriktivitet i detta hänseende, och jag är inte beredd att förorda någon ändring i denna del. Om förutsättningar senare skulle visa sig föreligga, bör emellertid Kungl. Maj:t efter samråd med personalorganisationerna kunna besluta om andra belöningsformer. Likaså bör befogenheten att besluta om belöning kunna delegeras till myndighet.

Under remissbehandlingen har från några håll den tanken framförts att — jämsides med en enhetlig utmärkelse av typen "För nit och redlighet i rikets tjänst" till alla statsanställda — någon form av reformerat ordensväsende skulle kunna upprätthållas för belöning även av offentlig tjänst. Detta är inte förenligt med personalorganisationernas inställning i frågan. Deras inställning förefaller mig naturlig. Ett s. k. reformerat ordensväsende kan nämligen i praktiken inte utformas och tillämpas på ett sätt som motsvarar det grundläggande kravet på jämlikhet och enhetlighet i bedömningen av olika personalkategoriernas arbetsinsatser. Ett kombinerat system av enhetliga utmärkelser för alla statsanställda och ordnar för ett mindre antal av dem skulle inte heller motsvara det önskemål som riksdagen uttalade år 1969 om att ordnarna som belöning för offentlig tjänst skulle ersättas av lämpliga och mer demokratiska belöningsformer. Något system för ordensutmärkelser på grund av offentlig tjänst bör således inte i fortsättningen upprätthållas under statlig medverkan.

På det kommunala området betyder förslaget likaledes att tjänsteordenssystemet försvinner och att det överlämnas åt de kommunala arbetsgivarna och deras organisationer att utforma sina egna belöningsystem. Om denna ändring råder enighet med de kommunala arbetsgivarna och de anställdas företrädare.

När det gäller den rent statliga utmärkelsen "För medborgarlig förtjänst", som tilldelats främst kommunala förtroendemän, råder också enighet med kommun- och landstingsförbunden om att belöning för insatser inom detta område fortsättningsvis bör vara en angelägenhet för resp. uppdragsgivare och organisation. I fråga om den likaledes rent statliga utmärkelsen "Illis quorum" bör konsekvensen av det nya belöningsystemet bli att utmärkelsen i princip inte utdelas på grund av tjänst eller uppdrag. Däremot bör dessa båda medaljer liksom hittills kunna användas som belöning för mer allmänna samhällsinsatser.

Även i fråga om belöningar för samhällsinsatser utanför den offentliga tjänsten måste enligt min mening en förutsättning för statlig medverkan vara att belöningsystemet motsvarar allmänt accepterade värderingar av olika samhällsinsatser. De fria ordnarna uppfyller inte denna förutsättning. Detta framgår av den avvisande hållning till ordensutmärkelser som en betydande del av de i och för sig ordensberättigade medborgarna intagit. Därigenom har ordensväsendet redan i avsevärd utsträckning förlorat den avsedda funktionen som belöningsystem för

viktiga samhällsinsatser av allmän karaktär. Under remissbehandlingen har emellertid från några håll hävdats att systemet med fria ordnar borde behållas och att det kunde revideras så, att det stämmer överens med nutida samhällsvärderingar.

Inom den privata arbetsmarknaden har, som redan antytts, systemet med fria ordnar kommit att bygga på i stort sett samma värderingar som inom den offentliga sektorn. Samma invändningar som gäller tjänsteordnarna till de offentligt anställda är därför tillämpliga i fråga om de fria ordnarnas användning inom den privata arbetsmarknaden liksom näringslivet i övrigt. Det är därför naturligt att de personalorganisationer, som under överläggningarna om tjänsteordenssystemet vänt sig mot detta system, även för de privatanställdas del krävt att statens befattning med ordensväsendet i dess helhet skall upphöra. Under remissbehandlingen av departementspromemorian har också SACO godtagit denna ståndpunkt. Av samma skäl som jag anfört i fråga om de offentligt anställda anser jag det inte möjligt att konstruera och praktiskt tillämpa ett ordenssystem som inom den privata sektorn av arbetsmarknaden motsvarar nutida uppfattningar om jämlikhet i arbetslivet och likvärdig bedömning av olika arbetsinsatser. Inget ordenssystem skulle få den allmänna anslutning inom detta område som är en förutsättning för att ett belöningsystem skall fylla sin uppgift. Även utanför arbetslivets område finns i vida kretsar en sådan principiellt avvisande inställning till varje form av ordensutmärkelse, att reella förutsättningar enligt min mening saknas för att genom en reform åstadkomma ett ordensväsende som uppfattas såsom uttryck för allmänt godtagna samhällsvärderingar.

Sambandet mellan ordnar som belöning för offentlig tjänst och som utmärkelse för andra insatser i samhällslivet har också prövats av grundlagberedningen vid dess behandling av frågan om statschefens befattning med ordensväsendet. Enligt grundlagberedningen, vars åsikt jag delar, föreligger ett sådant samband mellan olika ordnar för skilda former av samhällsinsatser att den bedömning som görs i fråga om tjänsteordnarna blir tillämplig även på de fria ordnarna.

I överensstämmelse med vad grundlagberedningen anfört och av skäl som jag i övrigt redovisat finner jag sålunda att även utanför den offentliga sektorn förutsättningar numera saknas för ett under statlig medverkan utformat och upprätthållet ordensväsende. I den mån särskild utmärkelse för allmänna samhällsinsatser anses böra utdelas i någon form, synes detta — som jag nyss har anfört — kunna ske genom användning av medaljerna "För medborgerlig förtjänst" och "Illis quorum".

I promemorieförslaget görs på en punkt ett undantag från denna bedömning av ordensväsendet, nämligen i fråga om utlänningar. Som skäl för detta undantag har anförts den betydelse för förbindelserna mellan

Sverige och andra länder som ordnar till utlänningar fortfarande kan anses ha. Mot det föreslagna undantaget i fråga om utlänningar har inväntats att det skulle utgöra en inkonsekvens. Denna invändning synes närmast ha anförts som skäl för att behålla ordensväsendet även i fråga om svenskar. Hänsyn till intresset av ordensförbindelser med andra länder kan naturligtvis inte väga tyngre än de bedömningar som görs av svenska samhällsförhållanden. Detta gäller särskilt som flera andra länder helt saknar ordenssystem i fråga om både egna medborgare och utlänningar. Slutsatsen av uppfattningen om inkonsekvens borde därför närmast bli att ordensutmärkelser slopas även i fråga om utlänningar. Vissa skäl talar onekligen för en sådan slutsats. Något hinder mot det föreslagna systemet kan dock inte anses föreligga. Det förutsätter emellertid att utdelningen av ordnar till utlänningar, som en konsekvens av vad som föreslås i fråga om svenskar, i princip sker endast på grund av personliga insatser för Sverige och svenska intressen och inte som följd av tjänsteinnehav e. d. Under denna förutsättning anser jag övervägande skäl tala för att ordensutmärkelser fortfarande används för utlänningar.

9.2 Formella och organisatoriska frågor. Övergångsproblem

Om ordensväsendets rättsliga ställning och om formerna för beslut angående ordensväsendet har vitt skilda meningar uttalats såväl tidigare som i det aktuella ärendet. Detta är förklarligt med hänsyn till ordensväsendets höga ålder och dess tillkomst efter utländska förebilder under helt andra konstitutionella förhållanden än de nuvarande. Bilden kompliceras särskilt av statschefens befattning med ordensväsendet. Reglerna därom finns i ordensstatuterna. I RF finns däremot om ordensväsendet endast en regel i 39 § som anses innebära förbud för regent att utdela ordnar. I förening med statsmyndigheternas befattning med ordensärendena är emellertid statschefens medverkan i dessa ärenden ägnad att ge ordensutmärkelserna en officiell prägel i det allmänna medvetandet.

Ordensväsendets anknytning till statschefen gav 1969 års riksdag anledning att hemställa om uppdrag åt grundlagberedningen att i samband med beredningens prövning av statschefens befogenheter pröva även statschefens befattning med ordensväsendet. Ett sådant uppdrag gavs också åt beredningen, och frågan har av beredningen behandlats i samband med det förslag till ny regeringsform som framgår av prop. 1973: 90.

I departementspromemorian undvek man uttryckligen att ta ställning till frågan, om ordensväsendet är en statlig angelägenhet eller inte. Ett förslag till avveckling av statens befattning med ordensvä-

sendt delgavs grundlagberedningen. Enligt detta förslag skulle beslut om avvecklingen meddelas av konungen i statsrådet. Mot detta förfarande har grundlagberedningen inte haft någon invändning. För egen del har beredningen dragit slutsatsen att statschefens befattning med ordensväsendet bör upphöra i samma utsträckning som statsmyndigheternas medverkan i ordensärendena skulle upphöra enligt det framlagda förslaget.

Från något håll har under remissbehandlingen ifrågasatts, om inte förslaget kräver ändring i RF. Denna fråga har förut behandlats av riksdagen som därvid senast funnit att någon sådan ändring inte behövs. Inte heller grundlagberedningen har ansett någon grundlagsändring behövlig. Enligt min mening har man att utgå från denna bedömning som riktig.

Vidare har några remissinstanser menat att frågan bör underställas riksdagen. Denna mening har grundlagberedningen emellertid inte framfört, och riksdagen har vid tidigare behandling av frågan om ordensväsendets avskaffande hävdat att denna fråga inte ligger inom riksdagens beslutanderätt. Samtidigt har dock riksdagen ansett sig ha rätt att ge uttryck för sin uppfattning i frågan. Meningsskiljaktigheterna angående beslutsformerna är emellertid i och för sig ett skäl att underställa riksdagen frågan, även om detta inte är nödvändigt. Därvid är det naturligt att — oavsett uppfattning i ämnet — ta särskild hänsyn till ordenskanslersämbetets egen uppfattning om ordensväsendets rättsliga ställning. Härtill kommer att ett lämpligt tillfälle för riksdagen att bedöma frågan synes föreligga i samband med prövningen av statschefens ställning. Jag förordar därför att hela frågan om belöningsväsendet nu anmäls för riksdagen. Detta bör emellertid inte hindra att Kungl. Maj:t framdeles utan riksdagens medverkan beslutar om sådana ändringar i belöningsystemet som är förenliga med den nu redovisade grundsynen i denna fråga.

I departementspromemorian begränsades förslagen till frågan om statsmyndigheternas medverkan i ordensväsendet. Frågan om ordnarnas fortsatta existens utan statlig medverkan lämnades öppen. Ordenskanslersämbetets uppfattning om ordensväsendet synes närmast vara att Kungl. Maj:ts Orden är en offentligrättslig stiftelse, att den är grundad på riksdagens beslut och att en ändring i ordensväsendets offentligrättsliga ställning kräver riksdagens medverkan. Oavsett riktigheten i denna uppfattning förefaller det mig nu, när hela frågan om belöningsväsendet anmäls för riksdagen, vara lämpligast att riksdagen bereds tillfälle till uttalande om Kungl. Maj:ts Ordens fortsatta verksamhet över huvud. Som jag redan nämnt, har riksdagen ansett sig ha rätt att göra sådana uttalanden. En konsekvens av ordenskanslersämbetets uppfattning måste också vara att riksdagens uttalanden i ämnet uppfattas som bindande för Kungl. Maj:ts Orden.

I det föregående har jag intagit den ståndpunkten att, bortsett från ordensutmärkelser till utlänningar, förutsättningar numera saknas för ett under statlig medverkan utformat och upprätthållet ordensväsende. Om statens medverkan i ordensväsendet upphör, skulle naturligtvis en fortsatt verksamhet av Kungl. Maj:ts Orden få en helt annan karaktär än hittills. Även om något formellt hinder mot en fortsättning av verksamheten inte föreligger, finns det inte heller något samhällsintresse av en fortsatt verksamhet. Tvärtom är det med hänsyn till verksamhetens hittillsvarande karaktär önskvärt att utdelandet av utmärkelser från Kungl. Maj:ts Orden upphör i den mån staten inte längre lämnar sin medverkan. Jag vill därför förorda att riksdagen bereds tillfälle att uttala sig för en sådan begränsning av verksamheten hos Kungl. Maj:ts Orden.

Organisatoriskt kan den föreslagna ändringen genomföras på mer än ett sätt. Denna fråga torde inte behöva underställas riksdagen. Den närmast liggande lösningen synes emellertid vara en ändring av ordensstatuterna som innebär att en av de nuvarande ordnarna kvarstår och reserveras för utlänningar, medan utdelandet av utmärkelser i övriga ordnar helt upphör. För att klart markera den officiella karaktären hos de utmärkelser som i framtiden tilldelas förtjänta utlänningar kan skäl finnas att låta Kungl. Maj:t, dvs. konungen i statsrådet, fastställa stadgarna för den orden som används för detta ändamål. Formerna för handläggningen av ordensärendena bör prövas i det sammanhanget. Givetvis bör handläggningen liksom hittills ske på sådant sätt att den politiska ledningens inflytande över avgörandena säkerställs.

Den föreslagna ändringen medför en del praktiska övergångsproblem, såsom personal- och pensionsfrågor samt frågor om ordnarnas egendom. Enligt uppgift av ordensskattmästaren täcker de aktuella tillgångarna i den s. k. ordenskassan den beräknade kapitaliserade kostnaden för pensioner m. m. vid en fullständig avveckling av ordensväsendet. I den mån övergångsproblemen inte kan lösas inom Kungl. Maj:ts Orden, torde Kungl. Maj:t kunna besluta om den medverkan som behövs. I fråga om orden där nya utmärkelser inte delas ut aktualiseras efter en övergångstid frågan om dess fortsatta existens. Kungl. Maj:t torde i detta läge enligt allmänna rättsregler kunna besluta om upplösning av en sådan orden.

Bestämmelser om det system för belöning till statsanställda som jag förordat i det föregående bör meddelas av Kungl. Maj:t. Kostnaden för den föreslagna utvidgningen av tjänsteutmärkelsens användningsområde uppvägs mer än väl av den arbetsbesparing som görs, om ordensärendena i huvudsak försvinner från statsförvaltningen.

Från fackligt håll har framställts önskemål om ett snabbt genomförande av den föreslagna reformen. Enligt prop. 1973: 90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. skall emellertid de före-

skrifter i nuvarande RF som reglerar konungens ställning och befogenheter fortfarande tillämpas, så länge Gustaf VI Adolf är konung. Med hänsyn till konungens hittillsvarande befattning med ordensväsendet bör därför den av mig förordade ändringen i fråga om ordensväsendet genomföras först i samband med att den nya regeringsformens regler om statschefens ställning och befogenheter träder i kraft. I övrigt bör den av mig förordade ändringen i belöningssystemet genomföras så, att den nya ordningen kan tillämpas fr. o. m. år 1974.

10 Hemställan

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t inhämtar riksdagens yttrande över de av mig förordade riktlinjerna för en reform av belöningssystemet för statsanställda m. fl.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag av statsrådsprotokollet den 23 mars 1973	2
1 Inledning	2
2 Ordnarnas tillkomst	4
3 Gällande regler	5
3.1 Ordensväsendet	5
3.2 Medaljerna	8
3.3 Förhållandena på den kommunala och privata arbetsmarknaden	9
4 Riksdagen och belöningsystemet	11
4.1 Ordensväsendet	11
4.2 Den statliga tjänstemedaljen	12
5 Överläggningar med organisationerna	13
6 Departementspromemorian	14
7 Grundlagberedningen	16
8 Remissyttrandena	17
8.1 Allmänna synpunkter	17
8.2 Formella frågor rörande ordensväsendet	20
8.3 Medaljerna	22
9 Föredraganden	22
9.1 Allmänna synpunkter	22
9.2 Formella och organisatoriska frågor. Övergångsproblem	28
10 Hemställan	31