

Statens försvarshistoriska museer  
Försvarets traditionsnämnd  
Överstelöjtnant Urban Schwalbe  
E-post: urban.schwalbe@sfhm.se

## Yttrande – Regeringens belöningsmedalj för internationella insatser

Försvarets traditionsnämnd har berett Rikssarkivet möjlighet att yttra sig över förslag till Regeringens belöningsmedalj för internationella insatser. Förslaget rör medaljens utformning, beredningsformer för tilldelning samt medaljens statuter m.m.

### 1. Ärendets gång

Regeringen konstaterade i sina Kommittédirektiv *Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser* (Dir. 2007:83) betydelsen av att den utsända personal som Sverige sänder på utlandsmissioner har samhällets stöd. Detta stöd gäller både för att genomföra insatsen, under pågående insats och efter det att insatsen har genomförts. Direktiven riktade sig till en utredare som bl.a. fick uppdraget att särskilt belysa och komma med förslag på hur personal som tjänstgjort i internationella insatser skulle kunna uppmärksammas efter hemkomsten. En av de moment som utredaren närmare skulle behandla rörde utdelande av medaljer till personal som deltagit i utlandsuppdrag.

I utredningen *En svensk veteranpolitik*, del 2 (SOU 2008:91, sid. 281ff.) konstaterades att överbefälhavaren har ceremoniella och belöningsmässiga instrument för att erkänna och uttrycka Försvarmaktens uppskattning för det goda arbete och de uppoffringar som enskilda soldater utför i den fredsbefrämjande verksamheten. Däremot framhöll utredaren att de politiska beslutsfattarna i riksdag och regering saknar egna procedurer för att erkänna insatser som gjorts i den svenska säkerhetspolitikens namn. Härvid framhölls att flertalet av världens stater har en officiell medalj som uttrycker vederbörande lands direkta och officiella erkännande för berömliga gärningar i en skarp militär verksamhet.

Efter utredningens genomgång och analys av de medaljer som står till Försvarmaktens förfogande föreslogs att myndigheten bör instifta en medalj för personal som skadats direkt eller indirekt till följd av stridshandlingar.

När det gäller utredningens närmare analyser av de medaljer som nu står till Regeringens förfogande gav dessa vid handen att det inte sällan är livsgärningar som belönas och att soldater som under en begränsad tid tjänstgör på utlandsuppdrag endast undantagsvis har tilldelats någon av dessa. Utredningen framhöll att det är viktigt att uppmärksamma och uppskatta berömvärda insatser i den farliga verksamhet som statsmakterna har beslutat om. Soldater som tjänstgör inom denna verksamhet riskerar sina liv och sin hälsa, vilket var en anledning till att utredningen la fram sitt förslag till Regeringen om att instifta medaljen; ”Regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser”.

Enligt utredningen bör medaljen i första hand tilldelas personal som i någon form stått under svenskt huvudmannaskap och som utfört en eller flera exceptionella insatser under mycket svåra förhållanden. Medaljen ansågs kunna tilldelas exempelvis militär, polis eller departementspersonal. Utredningen ansåg också att den skulle kunna tilldelas personer som genomfört en eller flera exceptionella insatser men som vid tidpunkten tjänstgjort under annat huvudmannaskap. Som exempel tog man personer som varit tjänstlediga från sitt ordinarie arbete för att arbeta för en internationell organisation eller annat land. Slutligen ansåg utredningen att Regeringen även borde kunna besluta om tilldelning i ytterligare fall.

I propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarmaktens personal* (Prop. 2009/10:160, sid 187ff.) gav Regeringen uttryck för att man delade Veteransoldatutredningens uppfattning att en belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser borde instiftas. Vidare tog Regeringen fasta på utredningens syn på medaljbestämmelser och ansåg det vara en självklarhet att dessa ska vara stränga och att medaljen bara ska tilldelas i alldeles särskilda fall. Dock gjordes bedömningen att utredningens förslag om bestämmelser med ”exceptionella insatser under mycket svåra förhållanden” kan leda till att medaljen riskerar att inte kunna delas ut överhuvudtaget. De formuleringar som utredningen valt knöt t.ex. nära an till utmärkelsen Storbritanniens Victoriakors och enligt vad Regeringen hade inhämtat har denna utmärkelse utdelats utomordentligt sällan. Medaljbestämmelserna bör, enligt propositionstexten, avse ”utmärkta insatser under svåra förhållanden”.

Slutligen avsåg Regeringen att uppdra åt Statens försvarshistoriska museer/Försvarets traditionsnämnd att lämna förslag på utformning av en medalj som Regeringen kunde dela ut. I uppdraget skulle ingå att utforma reglemente för medaljen, nödvändiga regeringsföreskrifter m.m. samt att beakta det förslag som Statens förvarshistoriska museer tidigare lämnat. Enligt propositionen borde uppdraget genomföras i samverkan med bl.a. Kungl. Hovstaterna och Kungl. Maj:t:s Orden.

## **2. Riksarkivets bedömning av medaljförslaget från Försvarets Traditionsnämnd**

### **2.1. Allmänna utgångspunkter**

Riksarkivet konstaterar inledningsvis att frågan om att instifta en ny regeringsmedalj som belöning vid internationella insatser genomgått alla av den statliga utredningskedjans moment med kommittédirektiv, offentlig utredning, remiss, proposition samt riksdagsbehandling. Det politiska och opinionsmässiga stödet för en ny medalj får därmed anses vara starkt.

Givet detta stöd anser Riksarkivet att det likväl är på sin plats att närmare försöka definiera ambitionerna med medaljen i syfte att den tänkta utmärkelsen ska få en förankring bland de befintliga medaljer som Regeringen idag disponerar över. Under 1970-talet och efter att det svenska ordensväsendet genomgick en omfattande reformering har stödet för statliga utmärkelser stundom mötts med misstänksamhet och ibland ringaktning. I ett mer allmänt perspektiv kan det ligga nära till hands att tro att den nu föreslagna medaljen är ett uttryck för det som ibland brukar kallas för tidsandan och att denna anda nu skulle vara en annan än under den period som föregick ordensreformen under början av 1970-talet. Det utredningsarbete som staten hittills lagt ned på frågan om veteransoldaternas ställning visar emellertid att saken har en djupare innebörd än så.

Genom att Regeringen avser att utöka det statliga belöningsystemet har man också tagit på sig ett ansvar för den grupp av personer som kommer att bli innehavare av den nya medaljen, vilket också innefattar ett långsiktigt åtagande för den statliga dekoration som nu är på väg att instiftas. Det är mot den bakgrunden angeläget att tydliggöra vilken typ av utmärkelse som den nya medaljen utgör.

I Fredrik Löwenhielms bok *Svenska ordnar och medaljer* (1987, sid. 39ff.) ges en summering av de olika typer av bärbara medaljer som är vanligt förekommande. Han skiljer på medaljer som ges:

- som belöning för framstående insatser
- för långvarig och väl vitsordad tjänst
- som minne av betydelsefull händelse, samt
- för tapperhet.

Även i *Nationalencyklopedin* definieras de bärbara medaljernas olika karaktär på likande sätt.

Av Regeringens propositionstext framgår att avsikten är att instifta ”en regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser” (sid. 192) samt att medaljbestämmelserna bör avse ”utmärkta insatser under svåra förhållanden” (sid. 193). Detta kan inte tolkas på annat sätt än att det är en medalj för tapperhet som Regeringen avser att instifta. Någon helt entydig och neutral definition av tapperhet är inte enkelt att ge. Så mycket får dock anses stå klart att det rör sig om en värdering av en insats som vid en given tidpunkt eller i en avgränsat sammanhang skattas mycket högt.

I huvudargumentet mot ett fortsatt ordensväsende som föranledde reformen 1974 låg en ovilja i att acceptera det faktum att belöning enbart gavs på grundval av tjänsteställning. Konstitutionsutskottets betänkande nr 27 år 1973 var ett uttryck för detta:

De belöningsystem som för närvarande tillämpas under statlig medverkan återspeglar en gången tids samhällssyn genom att ge uttryck för värderingar av samhällsinsatser enbart med hänsyn till tjänsteställning.

Denna negativa hållning till det dåvarande statliga belöningsystemet med ordnar som utdelades efter principer som inte ansågs vara tidsenliga utgör en definitionsmissig motsats till den medalj som nu är aktuell att instiftas. Av Regeringens uttalanden står

det klart att utdelningsgrunderna för den nya medaljen bygger på ett erkännande av en prestation som inte kan definieras genom vederbörandes tjänsteställning utan odelat har sin upprinnelse i en insats som den som dekoreras har gjort för att hjälpa någon eller några andra. Detta gör att den nya medaljen står fri från misstankarna att vara en utmärkelse som skulle tjäna ett annat syfte än som ett rent uttryck för en uppskattning av en osjälvisk handling. Den nya medaljen kommer därmed att tillsammans med medaljen *För berömliga gärningar* att inta en unik ställning ibland de dekorationer som Regeringen förfogar över.

Riksarkivet har klart för sig att Traditionsnämnden mycket väl känner de fakta som redovisats ovan men gör bedömningen att de som kan komma att läsa nämndens redovisning till Regeringen inte självklart uppmärksammar skillnaden mellan ordnar och medaljer samt mellan de olika typer av medaljer som förekommer. Det finns fördelar med ett pedagogiskt förhållningssätt som i sammanget inte bör underskattas, speciellt om nämnden och för den delen också Regeringen, vill nå fram till eller i varje fall undvika kritik från de i samhället som av olika anledningar har en negativ inställning till ett statligt belöningsystem.

Riksarkivet rekommenderar Traditionsnämnden att i sin skrivelse till Regeringen tydliggöra den nya utmärkelSENS unika karaktär av tapperhets- och räddningsmedalj.

## 2.2. Medaljens statuter och beredningsformer

De krav som åvilar de olika personalgrupperna i utlandstjänst är genom vederbörandes kontraktering redan innan en eventuell dekoreringens insats höga.

Veteransoldatutredningen konstaterar i sin analys av medaljen *För berömliga gärningar* (sid. 286) att personal ur Försvarsmaktens utlandsstyrka kan förväntas att rådigt och modigt rädda liv som en del av sin ordinarie tjänstgöring. Utredningen gör bedömningen att förväntningarna och kraven möjligen är högre ställda på en anställd i utlandsstyrkan än på en soldat hemmavid. Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att berömvärda insatser med fara för eget liv, som personal i utlandsstyrkan gjort, inte annat än undantagsvis belönats med någon av de medaljer som Regeringen sedan 1975 har till sitt förfogande.

Den centrala frågan i utformningen av den nya medaljens statuter, och även vilken beredningsform man väljer, är vilka krav som ska ställas på den insats som leder fram till dekorerings. Riksarkivet tolkar det utredningsarbete som redan utförts samt de politiska signaler som går att utläsa av Regeringens proposition som att den nya medaljen ska ha en hög profil. De tapperhetsmedaljer som många andra länders statsledningar har till sin disposition omges av en speciell nimbus som skänker den dekorerade omvärldens aktning och respekt, vilket ligger i det faktum att kraven är anpassade för att bottna i situationer och omständigheter som de flesta människor aldrig kommer i närheten av. Ovanligt är inte att dessa medaljer utdelas postumt då insatsen i de väpnade konflikter eller andra våldssituationer vari ingripandet varit en del inte kunnat sluta på annat sätt. Med tanke på att de höga krav som staten ställer på den utskickade personalen redan innan ankomsten till respektive tjänstgöringsland måste det, enligt Riksarkivets uppfattning, röra sig om en insats som är av sådant slag att den ligger bortom de plikter som myndighet eller kollegor rimligen kan ställa på den som är värd en utmärkelse av det slag som nu är aktuell.

### *Beredningsform*

Intimt förknippat med de krav som måste uppfyllas för dekorerings är den beredningsform som bäst fyller uppgiften. Mot bakgrund av svårigheten att på förhand precisera villkor och nivån som måste uppnås förordar Riksarkivet Traditionsnämndens beredningsförslag C med ett beredningsorgan inom regeringskansliet med företrädare för såväl detta som externa ledamöter. Det är Riksarkivets uppfattning de externa ledamöterna ska hämtas ur den krets av svenska officerare och annan personal som äger ingående erfarenhet av utlandstjänstgöring. Dessa kan förväntas ha den yrkeskunskap och kännedom om de speciella omständigheter som vid kritiska situationer uppkommer i samband med de ingripanden som den utlandsstationerade personalen kan tvingas till. Beredningen får därigenom nödvändig kompetens som ger ökad trovärdighet åt de förslagsbeslut alternativt avstyrkandebeslut som beredningen enligt denna modell ska fatta. Att beredningsgruppen enligt alternativ C vid förslagsbeslut ska vara enhälliga ser Riksarkivet som en självklar sak i sammanhanget. Den som blir dekorerad ska för framtiden inte behöva dras med ett orent beredningsbeslut.

### *Förslagsrätt*

Däremot delar inte Riksarkivet Traditionsnämndens uppfattning avseende utformningen av statuterna vad gäller vilka som ska äga rätt att väcka förslag till utmärkelsen. Det kan inte uteslutas att en händelse som skulle kunna generera förslag till dekorerings tyvärr inte bara är av isolerad och avgränsad art utan även kan komma att äga rum under katastrofliknande former med en större mängd skadade och stupade i utlandsstyrkan. Man får nog tänka sig att en sådan händelse också kan ha inverkan på stämningen i landet och att regeringskansliet då får ta emot omfattande mängder av förslag som kanske inte rymms inom de kriterier som medaljen är ägnad att avse. I en laddad stämning kan Regeringen komma att ha svårt att stå emot kraftfulla folkopinioner eller politiskt inriktade yttringar som av olika skäl kan betrakta en utebliven medaljering som en svekfull handling. Det kan heller inte uteslutas att statråd dras in i känslomässiga kontroverser med anhängare som ser sina närstående orättvist behandlade. Det går förvisso inte att hindra någon från att skicka in förslag till regeringskansliet men om förslagsrätten utformas på annat sätt kan Regeringen ha lättare av värja sig mot påtryckningar och frågan om dekorerings förhoppningsvis hållas borta från den politiska debatten. Med tanke på medaljens unika karaktär är det, enligt Riksarkivets uppfattning, inte oskäligt att förslagsrätten begränsas till tre kategorier: chefen för den myndighet eller organisation som den föreslagne verkar i, den föreslagnes närmaste överordnade samt ögonvittne till aktuell händelse.

### *Medaljen förlustig*

Vad gäller utformningen av föreslagen paragraf 11 som avser möjligheten för Regeringen att förklara den dekorerade personen medaljen förlustig i sådant fall vederbörande gör sig skyldig till gärningar som inte anses värdiga och därmed oförenliga med möjligheten att bära medaljen menar Riksarkivet att den paragrafen inte oundgängligen måste finnas med. Riksarkivet antar att Traditionsnämnden med skrivningen velat knyta an till de bestämmelser som gällde för de äldre medaljerna *Tapperhet i fält* respektive *Tapperhet till sjöss*. Det är i och för sig ett lovvärt initiativ att fullfölja en gammal tradition på området, vilket nämnden också gör bl.a. genom utformning av såväl medaljen som färgerna på bandet. En gjord insats som når upp till de höga krav som kommer att ställas på den som dekorerats kan emellertid i efterhand inte göras ogjord. Problemen vid en prövning av att ta ifrån någon medaljen kan

antagligen vara, om än inte lika delikata och svåra som vid beredningen när någon tilldelas utmärkelsen, så i varje fall nära på. Även om den dekorerade skulle göra sig skyldig till gärningar som kanske inte är förenligt med vad staten kan anse vara ett värdigt uppträdande så har personen ifråga vid ett tidigare tillfälle gjort sig förtjänt av medaljen och eftersom utmärkelsen avser den händelsen behöver inte senare förhållanden vägas in i saken. I denna del förordar Riksarkivet ett modernare synsätt på förhållandet mellan stat och enskild och anser inte att traditionen på medaljområdet träds för när om paragrafen slopas.

### 2.3. Medaljens utformning

#### *Anciennitet*

Som Traditionsnämnden skriver i sitt förslag ligger utformningen av den nya medaljen i linje med de två utmärkelser som Gustav III instiftade 1789 och som till sitt utseende något ändrades av efterföljande monarker. *Tapperhet i fält* och *Tapperhet till sjöss* är att betrakta som Sveriges mest kända medaljer för insatser av tapper karaktär. Som motiv för sitt förslag anför nämnden att den nya medaljen därmed får ett större värde och anseende genom de äldre medaljernas anciennitet. Riksarkivet gör liksom nämnden bedömningen att det inom den personalkategori där presumtiva mottagare av medaljen kan påträffas också finns en medvetenhet och kanske ett intresse för äldre svenska militära utmärkelser. Genom medaljens utformning har nämnden lyckats uppnå den igenkännings- och värdehöjande effekt som förslaget är menat att avse.

#### *Band, metall, krona och upphängning*

Bandet till den nya utmärkelsen ska, enligt förslaget, vara kluvet i färgerna hälften gult och hälften blått, vilket ansluter till de bestämmelser som gällde från 1809 för guldmedaljen till officerare och från 1819 för silvermedaljen till underofficerare och manskap. Att den nya medaljen ska krönas med kunglig krona och förses med två upphängningsarmar stämmer inte med en strikt ambition att följa de äldre förlagorna men får kanske ses som en anpassning till den utveckling som medaljkonsten genomgått under den tid som passerat sedan de gamla tapperhetsutmärkelserna insomnade.

#### *Statseblemet*

Statseblemet Tre Kronor återfinns på flera historiska militära utmärkelser varav *Svärdsordens* olika värdigheter till officerare var den högst rankade. Även *Svärdstecknet* för underofficerare hade statseblemet. Vad gäller medaljer kan nämnas att statseblemet ingick i Gustav IV Adolfs krönte namnchiffer på åtsidan av medaljerna *Tapperhet i fält* respektive *Tapperhet till sjöss* samt från 1809 som en del i *Svärdsordens* lilla riddarkors, vilket sedan dess prytt utmärkelsernas åtsidor. Även *Svärdsmedaljen* och *Vasamedaljen* hade statseblemet, den förra på åtsidan och den senare på framsidan. Den sistnämnda utmärkelsen var en medalj för allmänt medborgerliga förtjänster och förtjänar att nämnas i detta sammanhang eftersom Veteransoldatutredningen i sin analys gjort iakttagelsen att ett tiotal svenska FN-soldater under början av 1960-talet dekorerades med denna som en erkänsla för sina insatser under konflikten i Kongo. Också *Svärdsordens krigskors* som instiftades så sent som 1952 hade på åtsidan statseblemet. Den sistnämnda utmärkelsen var en ren krigsdekoration och utdelades följaktligen aldrig. Noterbart är att dekorationen trots att den var en del av *Svärdsordens* utmärkelsetecken skulle tillerkännas efter insats oavsett tjänsteställning, vilket bekräftar dess karaktär av tapperhetsutmärkelse.

Genom att Traditionsnämnden på den nya medaljen placerat statsembleet Tre Kronor har hänsyn visats till sedvänja och historisk utveckling vad gäller svenska militära dekorationer. Samtidigt har nämnden valt den symbol som för en övervägande del av landets befolkning också är ett väl inarbetat igenkänningsmärke för den moderna staten Sverige.

#### *Inskription och bärande*

Inskriptionens placering på medaljerna *Tapperhet i fält* respektive *Tapperhet till sjöss* förtjänar att kommenteras. Vid medaljernas instiftande 1789 visade åtsidan Gustav III:s bild och frånsidan inskriptionen. År 1806 fick åtsidan Gustav IV Adolfs krönte namnchiffer med statsembleet och efter regimförändringen 1809 byttes detta ut mot Svärdsordens lilla riddarkors också det med statsembleet. I formellt avseende hör alltså statsembleet för medaljerna hemma på åtsidan. Bärandepraxis kom emellertid att bli en annan. Den förändring som stadgades i det kungliga brevet av den 10 juni 1809 om att prägla nya medaljer med en förändrad åtsida gick långsamt och eftersom det vid denna tid inte var politiskt opportunt att visa den detroniserade kungens namnchiffer blev det kutym hos de dekorerade att vända på de gamla medaljerna så att inskriptionssidan visades utåt. Ernst E. Areen uppger i sina *Medaljhistoriska studier* (Nordisk Numismatisk Årsskrift 1942, sid. 59) att tapperhetsmedaljerna därefter, enligt tradition, kom att bäras med frånsidan utåt d.v.s. med inskriptionen synlig.

Nämndens förslag med inskriptionen på åtsidan och statsembleet på frånsidan blir, om Regeringen fastställer statuterna, en sentida kodifiering av den bärandepraxis som utvecklades efter 1809. Även om förfarandet inte har stöd i förlagans tidiga historia behöver inte åtgärden, enligt Riksarkivet mening, nödvändigtvis försvaga den anciennitet som sträcker sig tillbaka till tiden för den gustavianska instiftelsen. En statlig bekräftelse av den hävdvunna bärandetraditionen kan tjäna som en erinran om 1809 års regimförändring och regeringsform, vilket därmed också skulle åskådliggöra medaljens historiska förankring.

### **3. Beslutande i ärendet**

Beslutande i detta ärende har varit riksarkivarien Björn Jordell. Närvarande vid ärendets slutliga handläggning har även varit biträdande statsheraldiker Carl Michael Raab (föredragande).

Björn Jordell

Carl Michael Raab