

Statliga belöningar: en fördjupningsstudie om dess normativa och politiska aspekter

Emil Andersson
Karim Jebari
Gustaf Arrhenius

Statliga belöningar: en fördjupningsstudie om dess normativa och politiska aspekter

Emil Andersson, fil. dr. i praktisk filosofi

Karim Jebari, fil. dr. i filosofi

Gustaf Arrhenius, vd, Institutet för framtidsstudier, professor i praktisk filosofi

© 2021 Institutet för framtidsstudier och författarna

Institutet för framtidsstudier

Box 591

101 31 Stockholm

Besöksadress: Holländargatan 13

Telefon: 08-402 12 00

info@iffs.se

Innehållsförteckning

I. Sammanfattning.....	3
II. Fördjupad studie.....	4
1. Introduktion	4
2. Utgångspunkter.....	5
3. Varför belöna?	7
4. Hur staten bör belöna.....	17
5. Konkreta förslag på möjliga belöningar	29
6. Avslutande kommentarer	31
III. Appendix.....	32
Appendix 1: Olika tolkningar av den statliga neutraliteten.....	32
Appendix 2: Mer om det föreslagna rättfärdigandets neutralitet.....	38
Appendix 3: Om neutralitet och deskriptiv legitimitet.....	39
Referenser.....	41

I. Sammanfattning

När ett brott begås står det i statens makt att bestraffa. Vad som anses brottsligt, men också hur staten bestraffar, uttrycker på ett tydligt sätt ett samhälles värderingar. På ett liknande sätt förhåller det sig med belöningar från staten. Liksom i fallet med brott och straff, är *vad* som anses värdigt en belöning, och *hur* staten belönar, något som uttrycker statens värderingar.

Denna studie är en del av en översyn av hur staten ska belöna. Utifrån den ovan uttryckta idén att belöningar uttrycker en stats värderingar, utreds frågan om hur staten ska belöna utan att samtidigt överskrida de gränser som impliceras av de värderingar som uttrycks i den svenska regeringsformen. För att utreda detta resonerar vi kring varför staten egentligen ska belöna, och huruvida det finns några principiella hinder för en sådan praktik. Mera specifikt fokuserar en betydande del av undersökningen på följande fråga: hur bör statens belöningar rättfärdigas och utformas givet idealet om statlig neutralitet?

Vårt förslag är att statens belöningar är förenliga med idealet om statlig neutralitet om varje del av belöningssystemet rättfärdigas utifrån de värderingar som uttrycks i regeringsformen, och inga andra värderingar. Mer konkret innebär det att om en föreslagen belöning, eller en föreslagen belöningsprocedur, rättfärdigas utifrån värderingar som inte nämns i regeringsformen, så bör denna belöning eller belöningsprocedur ogillas.

Vi föreslår vidare att ett statligt belöningsystem kan rättfärdigas på detta neutrala sätt genom en hänvisning till dess funktion som offentlig och symbolisk främjare av regeringsformens värden. Utifrån detta presenterar vi ett antal konkreta förslag på hur ett belöningsystem kan utformas, och vilka överväganden som är lämpliga. Bland annat föreslår vi att vanlig tjänsteutövning, även på höga nivåer och under lång tid, inte bör anses vara tillräckliga skäl för belöning. Vi föreslår även att det är partikulära handlingar som bör belönas, snarare än personliga egenskaper som exempelvis en persons förmodade dygder eller färdigheter. Vi presenterar också ett antal exempel på hur belöningsmotiveringar skulle kunna formuleras.

II. Fördjupad studie

1. Introduktion

Bakgrunden till denna studie är den översyn av det offentliga belöningsystemet som utförs av Kommittén om det offentliga belöningsystemet (JU 2019:09). Denna kommitté har i uppdrag att göra en bred och samlad översyn av det offentliga belöningsystemet, och ta ställning till om det bör förändras (Dir. 2019:76). Som ett led i denna översyn har kommittén efterfrågat en fördjupningsstudie om de normativa och politiska aspekterna kring utdelandet av belöningar från det offentliga. Nedan görs en genomgång av just dessa aspekter.

En ”belöning” bör i detta sammanhang förstås som en tilldelning av resurser av monetär eller symbolisk natur till en person med avsikt att offentligt kommunicera en positiv värdering av personens handlingar eller egenskaper. För att utreda de normativa och politiska aspekterna kring statens roll som belönare är det framförallt två frågor som bör diskuteras. Den första rör skälen för att staten ska ägna sig åt denna typ av aktivitet. *Varför* ska staten ägna sig åt denna typ av verksamhet? Frågan om ”varför” bör också, vilket förklaras mer ingående nedan, inkludera en diskussion om möjliga skäl *mot* att staten ska belöna. Att diskutera sådana skäl kommer framförallt vara av värde för att bättre kunna besvara den andra frågan, vilken rör *hur* staten ska belöna. Om staten ska belöna, vilka former bör ett sådant belöningsystem ha? För att nå fram till ett svar på denna fråga är det, som vi kommer se, viktigt att först ingående resonera kring de viktigaste skälen för och emot statliga belöningar.

Målet med denna studie är att diskutera dessa två frågor – alltså ”varför” och ”hur” – ur ett normativt perspektiv. Fokus ligger således inte på att i detalj redogöra för det nuvarande svenska systemet, dess historik, eller för hur det kan reformeras. Ambitionen är snarare att bidra med generella resonemang kring den moraliska lämpligheten hos statliga belöningar. Dessa resonemang kommer dock att preciseras och konkretiseras på ett sådant sätt att de kan användas som stöd för en utvärdering av det nuvarande systemet. Som vidare beskrivs i avsnitt 2 kommer resonemangen även i ett viktigt avseende vara knutna till den svenska kontexten, genom att den svenska regeringsformen tas som utgångspunkt.

Studien är upplagd på följande vis. I nästa avsnitt redogörs för två grundläggande utgångspunkter, vilka avgränsar och specificerar ämnet som ska behandlas. I avsnitt 3 behandlas frågan om hur statlig neutralitet ska förstås, och huruvida den är förenlig med statliga belöningar. Resonemangen i detta avsnitt – vilka utvecklas ytterligare i Appendix 1 – ligger sedan till grund för diskussionen i avsnitt 4. I det avsnittet diskuteras konkreta frågor om vad som ska belönas och hur, med målet att lyfta fram ett antal viktiga överväganden som är av central betydelse för att utvärdera och utforma statliga belöningar. Slutligen listas i avsnitt 5 ett antal konkreta förslag på möjliga belöningar.

2. Utgångspunkter

Den första utgångspunkten rör att det är just *statliga* belöningar som undersöks. Det finns givetvis olika aktörer som kan belöna, som exempelvis enskilda myndigheter och regioner. Men även om många av de resonemang som förs i denna studie kan vara av relevans även i dessa fall så är vårt fokus uteslutande på belöningar utdelade av just den svenska staten, och inte av någon annan aktör.

Den andra utgångspunkten rör den normativa grunden för resonemangen som förs. Att fullständigt undersöka alla de möjliga normativa och politiska implikationerna rörande att en stat delar ut belöningar för olika typer av handlingar är inte görbart inom ramarna för en begränsad studie av detta slag. Det finns en stor mängd olika moraliska och politiska perspektiv på statens rättfärdigande och dess legitima funktioner, och det vore varken möjligt eller fruktbart att här försöka redogöra för en så stor mängd som möjligt av dessa. För att göra frågan hanterbar kommer således vissa specifika värderingar att tas som utgångspunkt, och dessa kommer fungera som den grund som de olika resonemangen sedan kan relateras till. De värderingar som här åsyftas är den svenska statens värdegrund, så som den uttrycks i regeringsformen. Vi har valt just detta dokument för att fokusera på de mest centrala värderingarna men också för att experter inom svensk konstitutionell teori pekat ut just regeringsformen som det mest auktoritativa uttrycket för samhällets värderingar (Hirschfeldt & Petersson 2017).

För denna studies syften är det inte nödvändigt att i detalj återge eller analysera hela den svenska regeringsformen, men det krävs en kort beskrivning av några av de centrala värderingar

som uttrycks. Med stöd av Statskontorets analys (Statskontoret 2019) kan följande delar av regeringsformen lyftas fram som centrala element:

- **Demokrati:** ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsklick och genom kommunal självstyrelse.” (1 kap. 1§)
- **Fri åsiktsbildning:** Den fria åsiktsbildning som är grundläggande för den svenska folkstyrelsen realiserar genom att alla medborgare är garanterade yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet, och religionsfrihet. (2 kap. 1§)
- **Respekt:** ”Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.” (1 kap. 2§)
- **Mål för den offentliga verksamheten:** Följande anges som ”grundläggande mål” som det allmänna ska ”främja” och ”verka för”:
 - ”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd”, vilket inkluderar ”rätten till arbete, bostad och utbildning”, ”social omsorg och trygghet”, och ”goda förutsättningar för hälsa”.
 - ”[E]n hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”.
 - ”[A]tt demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv”.
 - Att ”alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara”. Detta inkluderar att ”motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person”.
 - ”Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv”. (1 kap. 2§)

Regeringsformen inkluderar ytterligare viktiga element – bland annat de som rör legalitet och objektivitet – men de ovan listade är de som har mest omedelbar relevans för de grundläggande normativa resonemangen om statliga belöningar.¹ Vi kommer ha anledning att återkomma till andra delar av regeringsformen i avsnitt 4 – när det diskuteras vilken typ av insatser som ska belönas – men innan dess så är det dessa centrala element som kommer tjäna som utgångspunkt för diskussionen.

Som Statskontoret korrekt noterar är de värderingar som listas i regeringsformen inte enkla att tolka och bedöma (Statskontoret 2019: 10). Exempelvis kan de friheter som ska garantera den fria åsiktsbildningen förstås på olika sätt, och svåra frågor kan uppkomma då olika värden hamnar i konflikt med varandra. Det är inte heller tydligt i hur hög utsträckning målen för den offentliga verksamheten ska främjas, eller hur sådana centrala idéer som exempelvis individens personliga, kulturella, och ekonomiska välfärd ska förstås. Men som kommer visa sig är det trots detta möjligt att nyttja listan ovan som grunden för denna studies normativa resonemang.

Att utgå från den svenska statens värdegrund är motiverat av skälet att det som här ska undersökas är just den svenska statens roll som belönare. Det tycks då inte fruktbart att undersöka hur statens roll som belönare bör bedömas utifrån ett perspektiv där delar av denna värdegrund förkastas. Denna normativa utgångspunkt kan därmed användas som grund för utvärderingen av olika principer och resonemang. Hur detta fungerar kommer bli tydligt i diskussionen kring statlig neutralitet nedan.

3. Varför belöna?

Som förklarades i inledningen ovan ska vi diskutera två huvudfrågor. *Varför* staten ska belöna, och *hur* den ska göra det. Men den mera grundläggande frågan är om staten överhuvudtaget bör belöna.

¹ Det skulle också vara möjligt att lägga till de värden som den svenska staten är ålagd att respektera i och med medlemskapet i EU. I EU-fördraget anges bland annat ”respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter” (Statskontoret 2019: 37). Även om vi i denna studie begränsar oss till att fokusera på den svenska regeringsformen så är även dessa värden av relevans för vad staten bör belöna.

Är det lämpligt, eller moraliskt tillåtet, att staten delar ut belöningar för vad som bedöms vara berömvärda insatser? Denna fråga kan ses som den mera grundläggande av det skäl att frågorna rörande ”varför” och ”hur” skulle vara av betydligt mindre intresse om det visade sig att det finns så starka skäl mot statliga belöningar att dessa helt borde avskaffas. Men ett annat viktigt skäl är att ett resonemang kring möjliga invändningar kan vara till stor hjälp för att besvara frågan om ”hur”. Vissa invändningar mot statliga belöningar är enbart applicerbara på vissa typer av belöningar, och att undersöka dessa kommer således vara till hjälp för att utreda frågan om hur de statliga belöningarna bör vara utformade.

Det är inte svårt att identifiera möjliga principiella skäl mot statliga belöningar, av den enkla anledningen att det finns uppfattningar om rättvisa och legitimitet enligt vilka statens handlingsutrymme är ytterst begränsat. En sådan uppfattning finner vi exempelvis i den form av libertarianism som förordades av filosofen Robert Nozick (1974). Enligt Nozicks teori är den enda moraliskt tillåtna staten den minimala staten, vilken har som enda uppgift att skydda medborgarnas rättigheter till sin egen kropp och egendom. Om statens tillåtna handlingsutrymme är så begränsat kommer givetvis även statliga belöningar vara otillåtna.² Denna långtgående och radikala uppfattning är dock inte av något större intresse här. Detta eftersom utgångspunkten är den svenska regeringsformen, och den beskrivning av målen och gränserna för den statliga maktutövningen som där återfinns. Då libertarianismen står i direkt konflikt med sådana grundläggande mål som att främja medborgarnas välfärd, och att ”trygga rätten till arbete, bostad och utbildning” (1 kap. 2 §) kan vi här bortse från den. Men om vi bortser från radikala och långtgående uppfattningar av denna sort, finns det några andra relevanta principiella skäl mot statliga belöningar?

Den idé som framstår som den mest intressanta i detta sammanhang är idén om *statlig neutralitet*. Idén att staten i vissa viktiga värderingsfrågor ska förhålla sig neutral är av intresse i detta fall eftersom belönandet av en person är en minst lika normativ handling som att bestraffa. När det

² Möjligtvis med undantag för ett mycket begränsat belöningsystem, som en del av de institutioner som har som uppgift att skydda alla medborgares rätt till sin egen kropp och egendom. Alla belöningar utöver de som kan motiveras som ett effektivt medel för detta ändamål är oförenliga med libertarianismen.

är staten som belönar uttrycks det offentliga grundläggande värderingar på ett offentligt och symboliskt sätt. Ett exempel på hur en diskussion om belöningar ytterst handlar om värderingar ges av kontroversen kring vem som skulle kvalificera för den amerikanska utmärkelsen "Purple Heart", en medalj som utdelas till soldater som stupat eller skadats i strid. Sedan krigen i Afghanistan och Irak har ett stort antal soldater drabbats av posttraumatiska stresssymptom (PTSD), något som vid flera tillfällen resulterat i suicid. Kontroversen har handlat om huruvida PTSD bör anses vara en skada som kan jämföras med "att spilla blod", vilket avslöjar att oenigheten handlar om värderingar som står mot varandra. Är PTSD en psykisk skada, och av samma dignitet som att "spilla blod", eller saknar de soldater som lider av PTSD rätt sorts militära dygder och är därmed oförtjänta av ett erkännande? Här står militära normer om heder och mod mot civilsamhällets normer. Oavsett vilka man väljer att belöna så uttrycks ett moraliskt omdöme (Sandel 2009: 10–12). Därmed är frågan huruvida statliga belöningar verkligen är förenliga med idén att staten ska vara neutral. Vi ska således härnäst undersöka hur denna idé ska förstås, och vilka implikationer den har för frågan om statliga belöningar.

3.1 Politisk legitimitet och statlig neutralitet

Idén om statlig neutralitet är central inom den liberala idétraditionen, och den har företrätts (i olika varianter) av en rad olika tänkare. Vanligtvis formuleras kravet på statlig neutralitet som ett villkor för politisk legitimitet i den normativa meningen. Med detta avses den normativa egenskapen att staten, eller de styrande, har den moraliska rätten att utöva politisk makt.³ Med detta avses alltså rätten att stifta tvingande lagar och ålägga medborgarna rättsliga plikter, ytterst uppbackat av det statliga våldsmonopolet (Knowles 2010: 19; Simmons 2001: 122). Frågan om vad som krävs för denna rätt att styra måste noga särskiljas från den rent empiriska frågan huruvida ett visst politiskt system är legitimt i den mening att det åtnjuter stöd och acceptans från medborgarna (Peter 2017: 56; Simmons 2001: 131). Det är fullt möjligt för en stat att åtnjuta legitimitet i denna deskriptiva

³ Ibland avses även medborgarnas moraliska plikt att lyda. Detta är dock en detalj vi här kan bortse från.

mening, utan att kraven för politisk legitimitet i den normativa meningen är tillfredsställda. Vi ska återkomma till legitimitet i den deskriptiva meningen i avsnitt 3.2 nedan, men innan dess är det enbart neutralitet som ett villkor för normativ politisk legitimitet som ska diskuteras.

Generellt formulerat involverar idén om statlig neutralitet tanken att staten i sin maktutövning – vilken här ska förstås inkludera maktutövning av myndigheter, kommuner och regioner – ska förhålla sig neutral i vissa värderingsfrågor. Ett exempel på en sådan värderingsmässig neutralitet är när staten avhåller sig från att ta ställning för en religion framför någon annan. Det är till exempel inte förenligt med statlig neutralitet att tvinga ett domstolsvittne svära en ed som åberopar kristna fraser och doktriner. Men denna vaga formulering av neutralitetsidén medger en rad olika tolkningar.

I Appendix 1 går vi igenom ett antal olika tolkningar av neutralitetsidén. Vi visar där att vissa av dessa är svårförenliga med statliga belöningar. Men de tolkningar som tycks stå i vägen för statliga belöningar är av olika skäl orimliga, och i flera fall i konflikt med den svenska regeringsformen. Den tolkning vi anser äger störst rimlighet är i slutändan följande:

Neutralitet i rättfärdigande med avseende på det goda: Staten ska genom ett neutralt rättfärdigande av sina handlingar förhålla sig neutral till medborgarnas olika uppfattningar om det goda livet, så länge som dessa är möjliga att realisera inom det rättas ramar.

Denna version av idén att staten ska vara neutral kräver inte att staten ska förhålla sig fullständigt neutral i normativa frågor. Det faktum att belöningar i grunden är normativa visar således inte att de är icke-neutrala i den relevanta meningen. Det som krävs för att statliga belöningar inte ska vara icke-neutrala, och därmed illegitima, är att de skäl som motiverar belöningarna inte på något sätt inbegriper, eller på något sätt förutsätter, någon värdering av de olika uppfattningar om det goda (alltså olika uppfattningar om vad som kännetecknar ett gott liv) som är möjliga att realisera inom det rättas ramar. Staten ska förhålla sig neutral till dessa, men är fri att ta ställning mot de uppfattningar som är i konflikt med det rätta. Utifrån denna rimliga tolkning av neutralitetsidén –

vilken överensstämmer med hur den vanligtvis förstås i den filosofiska debatten – ska vi nu gå vidare och resonera kring möjliga skäl för statliga belöningar. (För en utförligare förklaring av hur ovanstående tolkning av neutralitetsidén ska förstås, se Appendix 1.)

3.2 Neutrala skäl för belöningar

Det finns en rad olika frågor som kan ställas med avseende på rättfärdigandet av statliga belöningar, varav några är följande:

- (a) *Rättfärdigandet av belöningsystemet som sådant*: Skälen för att staten överhuvudtaget ska belöna.
- (b) *Rättfärdigandet av specifika belöningar*: Skälen för instiftandet av specifika belöningar.
- (c) *Rättfärdigandet av kriterierna för en belöning*: Skälen för att vissa handlingar förtjänar en specifik belöning.
- (d) *Rättfärdigandet av proceduren för belönandet*: Skälen för att en viss grupp får nominera, hur avgörandet att en person ska belönas ska gå till, och hur utdelningen ska se ut.
- (e) *Rättfärdigandet av utdelandet av specifika belöningar*: Skälen för att dela ut en belöning till en specifik individ, utifrån kriterierna för den aktuella belöningen.

I detta avsnitt ska vi fokusera på de huvudsakliga skälen för att staten överhuvudtaget ska belöna, och om dessa är neutrala i den relevanta meningen. Fokus är således på (a), och frågor rörande (b)–(e) kommer diskuteras i avsnitt 4 nedan.

Vilka är då de huvudsakliga skälen för att staten ska belöna vissa särskilt berömvärda insatser? Ett möjligt skäl för belöningar är helt enkelt att vissa personer genom särskilt berömvärda och betydelsefulla insatser *förtjänar* att belönas. Det är enligt denna tankegång passande att de som utfört särskilt berömvärda handlingar – exempelvis gjort viktiga insatser för något så viktigt som alla människors lika värde – uppmärksammas och belönas för detta, helt oavsett om detta leder till några ytterligare positiva konsekvenser eller ej. Detta sätt att se på belöningar är det som kanske bäst

överensstämmer med vad som av filosofer kallas "vardagsmoralen", och är också det sätt som liknar de flestas uppfattning om vilka skäl som bör åberopas när staten bestraffar.

Ett annat sätt att närma sig frågan, vilket är det som vi här ska fokusera på, är att reflektera över vilka möjliga positiva effekter som statliga belöningar kan medföra, något som avhandlas längre fram. Om det kan visas att vi kan förvänta oss avsevärda positiva effekter av att staten åtar sig rollen som belönare framstår det som ett starkt rättfärdigande för denna statliga aktivitet. Det kan givetvis vara så att det även är lämpligt – helt oavsett dess konsekvenser – att belöna de som förtjänar det. Det skulle även kunna vara så att förtjänst bör ses som ett nödvändigt villkor för en belöning. Men bara för att någon förtjänar att belönas så medför inte det per automatik att staten bör åta sig uppdraget att vara den som belönar. Om det dessutom kan visas att det finns skäl att förvänta sig goda konsekvenser av statliga belöningar så vilar rättfärdigandet av att staten åtar sig detta uppdrag alltså på solidare grund. Förvisso medför inte heller goda konsekvenser per automatik att staten bör belöna, men de specifika goda konsekvenser vi identifierar nedan tycks ge goda skäl för en sådan praktik.

Oavsett om det är konsekvenserna eller förtjänsten eller båda som åberopas som skäl är dessa två typer av skäl ofta intimt förknippade med varandra. Om en person som inte förtjänar att belönas får ta emot en belöning kan den handlingen få negativa konsekvenser för belönaren, och de förväntade positiva effekterna kan utebli. Givet att konsekvenserna av en belöning eller av en bestraffning sällan är enkla att förutsäga med god precision, blir frågan om förtjänst därmed relevant för belönarens överväganden. Att utforma ett belöningsystem sådant att det belönar den som förtjänar en belöning tenderar helt enkelt att leda till bättre konsekvenser än ett belöningsystem som bygger på osäkra bedömningar om samhällsnytta. Vi kommer återkomma till detta senare.

När vi reflekterar kring de positiva konsekvenserna av belöningar bör vi först och främst ställa oss frågan *för vem eller vilka* som statliga belöningar kan medföra positiva konsekvenser. Det mest omedelbara svaret på denna fråga tycks vara att de enskilda individer (eller grupper av individer) som belönas påverkas positivt av detta erkännande från staten. Att bli belönad för sin insats medför troligtvis för de flesta en positiv känsla av erkännande, och en ökad självkänsla. Detta skulle kunna

kopplas till den svenska regeringsformens mål för den offentliga maktutövningen att främja medborgarnas personliga välfärd (1 kap. 2§).

Men även om detta skulle kunna vara ett möjligt skäl för statliga belöningar framstår det som tveksamt att se det som det främsta skälet. Om motivationen enbart är att främja enskilda individers välfärd – här förstådd i termer av ökad självkänsla och dess positiva effekter för individen – kan man fråga sig om statliga belöningar är ett effektivt medel för detta mål. I stället för att spendera resurser på att instifta statliga belöningar, med all den administration som krävs för att identifiera de som ska belönas, så skulle dessa resurser i stället kunna spenderas på andra åtgärder som mer direkt främjar den personliga välfärden för ett större antal individer. Kort sagt tycks det rimligt att anta att det finns mera effektiva medel för att realisera denna typ av mål.

Om statliga belöningar ska rättfärdigas i termer av dess positiva konsekvenser bör vi alltså undersöka dess positiva konsekvenser i en vidare bemärkelse, och inte enbart i termer av hur de bidrar till de belönade individernas välfärd. Givet att den normativa utgångspunkten är de värderingar som uttrycks i den svenska regeringsformen kan vi ställa oss följande fråga: kan statliga belöningar vara ett effektivt medel för att på något sätt främja denna statliga värdegrund?

Innan vi går vidare till hur denna fråga kan besvaras är det värt att notera att betydelsen och värdet av att främja denna värdegrund kan förklaras på olika sätt. En möjlighet är att förklara detta i termer av främjandet av välfärd. Enligt denna tankegång är den svenska värdegrunden instrumentellt värdefull som ett medel för att främja medborgarnas välfärd. Värdet av demokrati, fri åsiktsbildning, respekt och alla andra värden som förekommer i regeringsformen förklaras alltså av att främjandet av dessa samtidigt främjar individers välfärd. I detta fall är det dock inte enbart välfärden *hos de som belönas* som ska främjas, utan snarare *alla samhällsmedlemmars* välfärd.

En annan möjlighet är att anse att åtminstone vissa av regeringsformens centrala värden inte kan förklaras i sådana instrumentella termer. Exempelvis skulle det kunna hävdas att det som förklarar att den offentliga makten ”ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet” (1 kap. 2§) inte primärt är att detta kommer gynna individers välfärd. Snarare kräver helt enkelt människors lika värde att de respekteras på detta sätt, även om detta inte skulle vara ett effektivt medel för att främja välfärden. Dessa väsensskilda

förklaringar är av stor filosofisk betydelse, men det krävs inte här att vi tar ställning till vilken som är den mest rimliga. Vi kan helt enkelt anta att det finns någon rimlig förklaring till den svenska värdegrundens betydelse, och gå vidare till att försöka besvara frågan om statliga belöningar kan antas vara ett effektivt medel för att främja den.

Ett jakande svar på denna fråga skulle kunna motiveras utifrån värdet av legitimitet i den deskriptiva meningen. Med detta avses alltså den attityd av erkännande och acceptans från medborgarnas sida som en stat och de styrande kan åtnjuta. Om en stat ska fungera väl, och vara stabil över tid, krävs det att medborgarna ger den sitt stöd. Om staten framgångsrikt ska lyckas främja de värderingar och mål som formuleras i den svenska regeringsformen – och framförallt om den ska lyckas med detta under lång tid – är det således av stor vikt att den åtnjuter en hög grad av legitimitet. För att detta ska realiseras krävs det troligtvis att en stor del av befolkningen delar, eller åtminstone inte förkastar, de grundläggande värderingar och mål för den politiska maktutövningen som uttrycks i regeringsformen. Om dessa värderingar och mål inte skulle vara allmänt accepterade, eller om en stor del av medborgarna till och med skulle förkasta dem, så skulle det med största sannolikhet även inverka negativt på den legitimitet som staten och de styrande åtnjuter. En möjlig funktion för statliga belöningar skulle då kunna tänkas vara att skapa uppslutning och stöd för dessa värderingar och mål, vilket i sin tur främjar legitimiteten.

En belöning från statens sida är en offentlig och symbolisk handling som kommunicerar ett särskilt erkännande av en individs insatser. Om dessa belöningar på ett tydligt sätt knyts till den svenska regeringsformen, och de värden och mål som där artikuleras, skulle belöningarna kunna ses som ett sätt att offentligt främja just dessa värden och mål. Belöningarna kommunicerar då ett tydligt ställningstagande från staten, med avseende på betydelsen av den statliga värdegrunden. En sådan offentlig kommunikation från staten skulle kunna främja den deskriptiva legitimiteten genom att främja den samhälleliga kunskapen om, och acceptansen av, dessa grundläggande värderingar.

För att exemplifiera: Låt oss anta att det existerar en marginaliserad grupp av medborgare i samhället, vilka av olika orsaker har en mycket begränsad tillgång till det offentliga politiska livet. De har svårt att delta i samhällsdebatten, och har därmed mindre möjligheter än andra att göra sina

röster hörda. Om en individ i denna situation skulle göra betydande insatser för att stärka denna marginaliserade grupp, och staten offentligt belönar denna insats, skulle det på ett tydligt sätt kommunicera en grundläggande jämlikhetstanke. Även om det fram tills nu inte har varit fallet att alla har kunnat ”uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället” (1 kap. 2§) så kommunicerar det offentliga erkännandet av denna persons insatser att detta alltjämt är ett grundläggande och viktigt mål för den svenska staten.

Man kan fråga sig varför denna typ av symboliska handlingar skulle behövas för att skapa uppslutning och stöd för den statliga värdegrunden. Räcker det inte med att staten och de styrande faktiskt *agerar* i enlighet med värdegrunden i sitt politiska handlande? Varför skulle inte det vara tillräckligt för att kommunicera betydelsen av denna värdegrund till medborgarna? En anledning till att detta kan antas vara otillräckligt är att det inte sällan saknas en tydlig och offentligt kommunicerad koppling mellan det som de styrande gör och regeringsformens grundläggande värden och mål. För en enskild individ som i sitt vardagliga liv finner sig underställd samhällets lagar och regler är det knappast uppenbart att dessa lagar och regler är motiverade av en specifik uppsättning värderingar. Detta kan bero på en rad olika faktorer, varav följande kan nämnas: (i) politiskt ointresse; (ii) en avsaknad av tydliga hänvisningar till dessa värderingar i det politiska samtalet; och (iii) svårigheten att tolka regeringsformens värden och mål.

Offentliga belöningar skulle alltså kunna bidra med en offentligt tillgänglig och symboliskt kraftfull form av kommunikation, vilken tydliggör regeringsformens värden och mål för en bred allmänhet. Detta skulle kunna öka medvetenheten om, och acceptansen för, dessa värden och mål, och därmed främja den deskriptiva legitimiteten. Vidare skulle en offentlig statlig vilja att belöna insatser som främjar de värderingar och mål som uttrycks i regeringsformen kunna fungera som incitament för medborgarna att agera på ett berömvärd sätt. Förutom att en vilja att belöna sådana insatser kommunicerar ett viktigt ställningstagande från statens sida kan alltså själva löftet om belöningar fungera motiverande. Genom att fler blir motiverade att agera för att främja mål som är önskvärda enligt den statliga värdegrunden sprids kunskapen om den, vilket återigen kan främja en bred samhällelig uppslutning kring den.

Enligt forskarna Geoffrey Brennan och Philip Pettit bör vi förstå socialt erkännande, som är den avsedda konsekvensen av en belöning, som en resurs som kan vara minst lika motiverande och relevant för individer som monetära resurser. Människan är en social varelse, och individers välbefinnande är nära förknippat med hur respekterade de anser sig vara av sina gelikar (Brennan & Pettit 2004). Det sociala erkännandets roll i samhället är än så länge ett relativt outforskat ämne, men det står klart att individers och grupperns önskan att få det sociala erkännande som de anser att de förtjänar spelar en central roll i förklaringar av samtida fenomen. Statliga belöningar kan ses som ett medel för staten att på ett direkt sätt använda sig av "det sociala erkännandets valuta" för att uppnå sina mål i att främja sina värderingar till en monetärt sett modest kostnad.

Det är givetvis inte möjligt att utifrån ovanstående resonemang dra några säkra slutsatser kring hur pass effektivt statliga belöningar skulle kunna främja legitimiteten, och därigenom den statliga värdegrunden. Det är en komplicerad empirisk fråga, som inte kan avgöras i denna studie. Men givet att de skulle främja legitimiteten på detta sätt så är det ett rättfärdigande av ett statligt belöningssystem.

Är då detta ett neutralt rättfärdigande, i betydelsen att det inte föreligger någon konflikt med det krav som formulerades i avsnitt 3.1 ovan? Då det föreslagna rättfärdigandet av statliga belöningar är de värden och mål som formuleras i regeringsformen avgörs rättfärdigandets neutralitet av huruvida regeringsformen är neutral eller ej. Som tidigare noterats (och som utvecklas ytterligare i Appendix 1) är regeringsformen givetvis inte fullständigt normativt neutral – den inbegriper tydliga ställningstaganden i en rad normativa frågor – men det är inte heller en sådan långtgående neutralitet som krävs av den neutralitetsprincip som vi förordar. Det krävs inte, för att detta krav på neutralitet ska uppfyllas, att de skäl som åberopas är fullständigt normativt neutrala, eller neutrala med avseende på olika åsikter om vad som är moraliskt rätt. Det som krävs är enbart att dessa skäl inte inbegriper, eller på något sätt förutsätter, någon värdering av olika uppfattningar om det goda livet.

Om vi tittar närmare på de centrala delar av regeringsformen som återgavs i avsnitt 2 ovan, så tycks dessa värden och mål vara neutrala i den relevanta meningen. Demokrati, fri åsiktsbildning och respekt rör hur den offentliga makten ska utövas. Dessa värden säger något om enskilda

individens inflytande över, och skydd mot, den politiska maktutövningen. Men de säger inte något om vad som kännetecknar ett gott liv, eller hur enskilda individer bör nyttja den frihet de garanteras av den svenska folkstyrelsen. På ett liknande sätt förhåller det sig med målen för den offentliga verksamheten. Alla individer ska garanteras nyttigheter såsom arbete, bostad, utbildning, trygghet, goda förutsättningar för hälsa och privatliv. De ska även slippa diskriminering och kunna vara delaktiga i samhällslivet. Inte heller i dessa fall tycks det vara fallet att det förutsätts någon specifik uppfattning om vad som är eftersträfvansvärt och utmärkande för ett gott liv.⁴

Ett rättfärdigande av statliga belöningar med hänvisning till den svenska regeringsformen tycks alltså inte förutsätta någon specifik uppfattning om det goda livet, och kan därmed hävdas uppfylla det krav på neutralitet som vi förordar. För en kort fördjupning av detta resonemang, se Appendix 2.

4. Hur staten bör belöna

Som noterades i början av denna studie är det två grundläggande frågor som ska diskuteras: ”varför” och ”hur”. Diskussionen har såhär långt fokuserat på den första frågan, genom att i detalj studera hur statliga belöningar förhåller sig till kravet på statlig neutralitet. Genom att resonera kring hur neutralitetsidéen bäst ska förstås har vi kommit fram till slutsatsen att den rimligaste tolkningen är neutralitet i rättfärdigande med avseende på det goda, och att detta krav kan tillgodoses genom ett rättfärdigande av statliga belöningar med hänvisning till den svenska regeringsformen. Givet att regeringsformen är neutral i den relevanta meningen, och att realiserandet av dess innehåll över tid kräver legitimitet, så är det ett starkt argument för statliga belöningar om de kan bidra till skapandet av sådan legitimitet. Hur pass starkt detta argument är beror givetvis på empiriska överväganden rörande hur pass effektivt statliga belöningar kan bidra till detta mål. Men det tycks åtminstone finnas goda skäl att tro att de kan ge ett betydande bidrag, och att denna typ av belöningar även är legitima i den normativa meningen.

⁴ Samma sak kan sägas om de övriga delar av regeringsformen som diskuteras i avsnitt 4.2 nedan.

Det är nu dags att gå vidare till den andra frågan, och därmed fokusera på ”hur”. Vi ska alltså lämna rättfärdigandet av belöningssystemet som sådant, och i stället diskutera vad som bör belönas, och hur detta bör göras. Vi kommer dock inte lämna den föregående diskussionen helt och hållet, eftersom den har viktiga konsekvenser för frågan om ”hur”.

4.1 Generella riktlinjer

Utifrån ovanstående resonemang om ett neutralt rättfärdigande av statliga belöningar är det möjligt att formulera två generella riktlinjer för hur ett statligt belöningssystem bör utformas. Den första är direkt härledd från kravet på statliga neutralitet:

- (1) *Neutralitet*: För att belöningssystemet ska vara kompatibelt med den statliga neutraliteten – och därmed vara legitimt i den normativa meningen – så bör det utformas i enlighet med den neutralitetsprincip som formulerades ovan. Vad som belönas, och de bedömningar som ligger till grund för utdelandet av belöningarna, bör alltså även de vara neutrala i denna mening.

För att förstå denna riktlinje kan vi dra oss till minnes att den princip om statlig neutralitet som vi här utgår från ska appliceras på *allt* det som staten och dess företrädare företar sig. Det är alltså inte förenligt med detta krav på neutralitet att ge ett neutralt rättfärdigande för belöningssystemet som sådant, och sedan inom detta system agera på ett icke-neutralt sätt. Ett exempel på ett sådant agerande skulle vara om det statliga belöningssystemet som sådant ges ett neutralt rättfärdigande, men att detta system sedan utformas för att belöna de som främjar vissa specifika religiösa uppfattningar om hur man bör leva för att leva ett gott liv. Poängen är alltså att det neutrala rättfärdigande som skisserades ovan inte kan användas för att rättfärdiga ett sådant icke-neutralt belöningssystem. Belöningssystemet som sådant måste alltså även det utformas på ett neutralt sätt, genom att undvika att det förutsätter eller åberopar uppfattningar om det goda livet.

Den andra generella riktlinjen rör hur de statliga belöningarna ska utformas för att på ett effektivt sätt bidra till det mål som det föreslagna rättfärdigandet utgår från. I resonemanget ovan

föreslogs att statliga belöningar kan fylla en funktion som ett offentligt och symboliskt kraftfullt instrument för att kommunicera den statliga värdegrunden. Genom att bidra till en ökad kunskap om, och acceptans av, dess grundläggande värden och mål (vilket utgör en ökning av legitimiteten i den icke-normativa meningen) ökar möjligheterna att dessa kan realiseras. Utifrån detta kan följande generella riktlinje formuleras:

- (2) *Ändamålsenlighet*: Belöningsystemet bör utformas på ett sådant sätt att det på ett effektivt sätt bidrar till att öka kunskapen om, och acceptansen av, den statliga värdegrunden.

Denna riktlinje uttrycker den enkla tanken att eftersom rättfärdigandet av statliga belöningar är beroende av att de tjänar detta ändamål, så bör de utformas på ett sådant sätt att de effektivt bidrar till det. Men formulerad på detta generella sätt ger denna riktlinje givetvis väldigt lite vägledning. I vad som följer ska vi därför resonera kring hur statliga belöningar kan utformas för att vara ändamålsenliga i denna mening, samtidigt som de även uppfyller kravet på neutralitet. Målet med detta resonemang är inte att komma fram till några detaljerade och slutgiltiga förslag rörande hur de statliga belöningarna bör utformas, utan snarare att redogöra för ett antal viktiga överväganden som bör vägleda en utvärdering och utformning av belöningsystemet.

4.2 Vad som bör belönas

En av de mest centrala frågorna rörande utformandet av ett statligt belöningsystem är givetvis vilken typ av insatser som ska belönas. I linje med både (1) och (2) tycks det rimliga i detta fall vara att de insatser som ska belönas är sådana som kan anses särskilt berömvärda och betydelsefulla utifrån de värden och mål som anges i regeringsformen. Att enbart belöna denna typ av handlingar kommer, givet att regeringsformen är neutral i den relevanta meningen, säkerställa att belöningsystemet uppfyller (1). De enskilda belöningarna kommer då kunna ges ett neutralt rättfärdigande, och belöningsystemet i sin helhet kan ges en neutral utformning. Det kommer även i ett viktigt avseende vara ändamålsenligt i enlighet med (2) eftersom syftet ju är både att främja kunskapen om, och acceptansen av, just de värden och mål som uttrycks i regeringsformen och att

belöna handlingar som är särskilt förtjänstfulla enligt regeringsformen. Det kan även noteras, vilket utvecklas ytterligare i Appendix 3, att uppfyllandet av (1) kan bidra till uppfyllandet av (2). Detta eftersom det finns skäl att tro att en neutral utformning av de statliga belöningarna även kan bidra till att det kan uppstå en bred samhällelig uppslutning kring systemet.

Vilka insatser, mera konkret, är det då som ska belönas? I avsnitt 2 återgavs några centrala värderingar och mål i regeringsformen, men viktiga delar utelämnades. Vi ämnar inte heller här gå igenom hela regeringsformen i detalj, men några ytterligare viktiga delar som skulle kunna ligga till grund för belöningar från staten är följande:

- **Legalitet:** ”Den offentliga makten utövas under lagarna.” (1 kap. 1§)
- **Objektivitet:** Kravet att i utförandet av förvaltningsuppgifter ”beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet”. (1 kap. 9§)
- **Riksdagens och regeringens roller:** De föreskrifter som reglerar hur regering och riksdag ska tillsättas och verka. (3 kap. & 4 kap.)
- **Finansmakten:** De föreskrifter som reglerar statens finansiella medel. (9 kap.)
- **Rättsskipningen:** De föreskrifter som reglerar rättsskipningen, och bland annat garanterar dess självständighet från den politiska makten. (11 kap.)

Till dessa skulle man även kunna lägga till de delar som avser förvaltningen (12 kap.), kontrollmakten (13 kap.) och försvaret (15 kap.). I alla dessa fall tycks det rimligt att individer genom betydelsefulla insatser skulle kunna göra sig förtjänta av belöningar från staten. Exempelvis kan någon ha gjort särskilda insatser för att främja saklighet och opartiskhet i den offentliga förvaltningen, främjat en effektiv förvaltning av statens medel, eller på något sätt bidragit till att upprätthålla domstolarnas självständighet.

Utifrån regeringsformens innehåll tycks det alltså möjligt att motivera att en lång rad av olika typer av betydelsefulla insatser belönas. Bör de statliga belöningarna då utformas på ett sådant sätt att *alla* betydelsefulla insatser av detta slag är möjliga att belöna? Även om rättfärdigandet av de statliga belöningarna i detta fall är tänkt att vara härlett från betydelsen av att främja

regeringsformens värden och mål tycks det inte finnas några tungt vägande principiella skäl för att de statliga belöningarna *måste* täcka regeringsformens alla delar. Det tycks däremot som att det kan finnas vissa skäl som talar mot att utforma de statliga belöningarna på ett sådant sätt. Ett sådant skäl är att inte alla delar av den tycks lika viktiga. För att illustrera detta på ett enkelt sätt kan vi exempelvis jämföra följande två delar av regeringsformen:

- Kravet att den offentliga makten ska ”utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet”. (1 kap. 2§)
- Den reglering av riksdagens utformning som slår fast att riksdagen ”består av en kammare med 349 ledamöter”. (3 kap. 2§)

Den första delen, vilket formulerar ett grundläggande moraliskt krav på utövande av den politiska makten, uppfattas rimligtvis av de flesta som både av fundamental vikt och i det närmaste oundgänglig. Att ta bort eller signifikant revidera detta krav vore oacceptabelt av det skäl att det formulerar ett så grundläggande moraliskt kriterium för hur den politiska makten ska utövas. Det förhåller sig naturligtvis helt annorlunda med den andra delen av regeringsformen som återges ovan, vilken enbart slår fast hur många ledamöter som riksdagen består av. Det är givetvis viktigt att på något sätt bestämma hur många dessa ska vara, men det exakta antalet är av mindre vikt. I andra länder har man resonerat annorlunda med avseende på hur många ledamöterna bör vara, och att förändra detta antal vore inte en förändring som kan jämföras med att revidera kravet på respekt för alla människors lika värde.

Detta exempel illustrerar att vissa delar av regeringsformen har större moralisk betydelse än andra. Det är helt enkelt viktigare att alla behandlas med lika respekt än att riksdagen har just 349 ledamöter. Men det faktum att detta troligtvis är något som de allra flesta skulle hålla med om illustrerar även att vissa delar har större *symbolisk* betydelse. Vissa delar av regeringsformen – gissningsvis framför allt de som formulerar grundläggande värden av detta slag – har en symbolisk kraft som andra saknar. Om man vill frammana ett större engagemang och stöd för regeringsformen kommer det troligtvis vara enklare att uppnå om man lyfter fram denna typ av grundläggande

moraliska värden, än om man fokuserar på delar som för de flesta framstår som mindre betydelsefulla. Även om det exempelvis har stor politisk betydelse att det är regeringen som ”har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor” (9 kap. 12§) så väcker det knappast lika stort engagemang som principen om allas lika värde.

Dessa överväganden är av stor vikt utifrån (2) ovan; de statliga belöningarna har en instrumentell funktion, och exakt vilka insatser som ska belönas bör avgöras med det i åtanke. För att prioritera i utformandet av belöningarna är det därför av värde att ta hänsyn till de varierande grader av moralisk och symbolisk betydelse som de olika delarna i regeringsformen åtnjuter. Allt annat lika så tycks det motiverat att utforma belöningarna så att de framförallt tjänar till att offentligt kommunicera de delar av regeringsformen som har störst moralisk och symbolisk betydelse.

Dock bör det noteras att det även finns överväganden som talar för att inte begränsa belöningarna alltför mycket, då det skulle kunna få negativa följder rörande deras ändamålsenlighet. För att illustrera denna risk kan vi föreställa oss en utformning av de statliga belöningarna där enbart de centrala element av regeringsformen som beskrevs i avsnitt 2 ligger till grund för belöningar av betydelsefulla insatser. Låt oss vidare föreställa oss att någon gör mycket betydelsefulla och berömvärda insatser för rättskipningen och dess självständighet. En sådan person skulle, om många andra blir belönade för sina insatser, kunna uppleva sig förbigången: ”Varför belönas inte även jag, som gjort minst lika betydelsefulla insatser för en viktig samhällsfunktion som regleras i regeringsformen?” Även om det i detta fall skulle finnas goda skäl för att de statliga belöningarna har begränsats till vissa typer av insatser så uppstår här en risk att dessa skäl inte är allmänt kända eller accepterade. Belöningarna kan då framstå som partiska eller orättvisa, vilket i sin tur kan leda till ett ifrågasättande av belöningssystemets som sådant. Om ett sådant ifrågasättande skulle få spridning i samhället så skulle det givetvis skada belöningarnas möjligheter att bidra till de mål de är tänkta att främja.

Som framgår av ovanstående resonemang finns det en rad faktorer som avgör exakt vilka insatser som det är mest ändamålsenligt att belöna. Om vi utgår från att det är de insatser som kan anses särskilt berömvärda och betydelsefulla utifrån de värden och mål som anges i regeringsformen

som ska belönas, så finns det skäl att utforma belöningarna så att de framförallt lyfter fram de värden och mål som är mest moraliskt och symboliskt betydelsefulla. Det är troligtvis mera effektivt än att belöna insatser som berör vad som kan uppfattas som mera perifera delar av regeringsformen. Men samtidigt är det viktigt att ta i beaktande hur eventuella begränsningar som görs i detta avseende kan uppfattas utifrån, framförallt av de som inte kommer kunna bli belönade för sina insatser. Det räcker inte med att begränsningarna faktiskt *är* rättfärdigade, de måste även *uppfattas* så av en bred allmänhet. Om inte finns en risk att begränsningarna inverkar menligt på belöningarnas ändamålsenlighet. Exakt hur detta ska uppnås, eller hur en avvägning mellan ovanstående överväganden bör göras i praktiken, är dock svårt att avgöra i ett generellt resonemang av detta slag.

4.3 Belöningarnas procedur

Eftersom statens belöningar rättfärdigas i relation till de värden som uttrycks i regeringsformen är det viktigt att samtliga delar av belöningssystemet kan motiveras utifrån dessa värderingar. Här kan nämnas hur nomineringar bör se ut, och hur olika nomineringssystem kan rättfärdigas utifrån de relevanta värderingarna. Givet att demokrati och jämlikhet är centrala aspekter i regeringsformen, och att belöningar historiskt främst varit förbehållna samhällseliten, finns här skäl att på ett noggrant sätt motivera de procedurella aspekterna av belöningssystemet så att värderingar från en annan tid inte implicit förs över till denna nygamla institution. Detta tycks särskilt motiverat med tanke på att det redan 1973 uppmärksammades att många avböjde att ta emot ordensutmärkelser eftersom de uppfattades som otidsenliga (Prop. 1973: 91: 14). En liknande trend har även mera nyligen uppmärksammats i Storbritannien (Busby 2020).

Grundantagandet bör därför vara att nominering och tilldelning av belöningar ska följa demokratiska principer i så hög utsträckning som möjligt. Till exempel skulle det kunna vara fritt för allmänheten att nominera personer till en viss belöning. Den kommitté som avgör nomineringar skulle även den kunna representera allmänheten. Till exempel skulle den kunna bestå av ordförandena för riksdagens utskott eller motsvarande. Allmänhetens delaktighet är inte bara önskvärt i sig, utan skulle även engagera allmänheten i belöningssystemet på ett sätt som kan bidra till att etablera dess deskriptiva legitimitet och främja dess mål.

Hur det avgörs vilka som ska belönas är en mer delikat fråga. I ett idealfall skulle processen vara fullt transparent. Men i praktiken kan sådan transparens skada processen och göra ledamöter sårbara för extern påverkan. Därför kan viss icke-transparens i processen vara motiverad, och det blir nödvändigt att försöka uppnå en lämplig avvägning mellan dessa motstridiga krav.

Hur belöningarna ska representera befolkningen i sin helhet är också en komplicerad fråga. Det är avgörande för belöningsystemets deskriptiva legitimitet att det inte uppfattas som ”riggat”; alltså att det finns outtalade regler eller normer som styr systemet och som gör det omöjligt för vissa personer eller grupper att bli belönade. Det är också problematiskt om frågan om jämlik representation eller något liknande endast skulle bli aktuellt i ett sent skede i belöningsprocessen, och där ledamöter i belöningskommittén finner att till exempel inga kvinnor eller personer med utländsk bakgrund nominerats. I stället bör dessa resonemang genomsyra processen. Från frågan ”vad bör belönas” till ”vem bör ha rätten att nominera” bör det finnas ett kritiskt perspektiv som strävar efter största möjliga inkludering av grupper i samhället som annars sällan synliggörs. Om inte dessa steg tas riskeras belöningarnas ändamålsenlighet.

4.4 Belöningarnas utformning

I resonemanget ovan har det återkommande nämnts att det som bör belönas är insatser som är särskilt betydelsefulla och berömvärda utifrån de värden och mål som uttrycks i regeringsformen. Detta involverar en idé om *förtjänst*, i den meningen att de som ska belönas är de som förtjänar det utifrån detta normativa perspektiv. Som kort nämntes i avsnitt 3.2 ovan har vi framförallt fokuserat på ett rättfärdigande utifrån de statliga belöningarnas positiva konsekvenser, snarare än ett som fokuserar på förtjänst i sig. Men även om vi håller fast vid detta perspektiv så finns det goda skäl, utifrån riktlinjen om ändamålsenlighet, att utforma belöningarna på ett sådant sätt att de belönar just de som förtjänar det. Det skulle inte vara ändamålsenligt att belöna de som enbart har gjort vad alla kan förväntas göra, eller som av ren tur råkat åstadkomma något av värde. Det rimliga tycks snarare vara att utforma systemet så att det kommunicerar idén att det är den som i sina handlingar på ett betydande sätt främjar regeringsformens grundläggande principer som bör belönas.

Vad bör då anses vara ”betydande insatser”? En sådan kan vara att utföra en handling som går utöver det som rimligen kan förväntas av en person i dess tjänstgörande. Ett exempel på det vore en sjuksköterska som jobbar långa timmar med en särskilt riskabel patientgrupp på ett sätt som innebär ett personligt risktagande. Det som är centralt för en sådan bedömning är alltså dels att en handling inte kan förväntas av en person under normala omständigheter, dels att handlingen är samhällsviktig och främjar någon eller några av de värderingar som uttrycks i regeringsformen, och dels att handlingen innebär en personlig uppoffring för den som belönas. Detta innebär att handlingens exceptionella natur bör ses mot bakgrund av vad som normalt förväntas av en person i en yrkesroll. Exempelvis förväntas en soldat ta större risker än en sjuksköterska, och de handlingar som en soldat kan belönas för bör därmed prövas i ljuset av detta.

Andra typer av handlingar som kan tänkas bli föremål för statlig belöning skulle kunna vara att med risk för sin anställning och/eller yrkeslicens eller motsvarande avslöja bevis för allvarliga missförhållanden i den offentliga maktutövningen, som till exempel korrupcion. Här skulle handlingen motiveras av att den främjar att den politiska makten utövas på ett opartiskt sätt i enlighet med lagen, vilket är en viktig princip i regeringsformen. Detta mål kan många i relevanta samhällspositioner rimligtvis förväntas att i viss mån främja, men att riskera sin anställning kan anses gå utöver det som vanligtvis kan förväntas. Just risktagandet för att främja detta mål kan alltså anses göra personen förtjänt av en speciell sorts erkännande och belöning från statens sida.

Men personlig uppoffring behöver inte enbart handla om ett risktagande, det kan även handla om en betydande personlig investering av ens tid för att främja ett mål som har betydande konsekvenser för de värderingar som uttrycks i regeringsformen. Det kan till exempel handla om ett livslångt engagemang för att bidra till att skildra och därmed motverka utanförskap och stigmatisering av en utsatt minoritet, eller en betydande materiell investering av egna resurser i ett projekt som har liknande konsekvenser.

Belöningar bör heller inte begränsas till personer som gjort berömvärda handlingar inom ramen för en tjänst eller ett engagemang i en förening. Särskilt berömvärda handlingar som privatpersoner gör, särskilt när de involverar ett mått av uppoffring eller risktagande, kan också tänkas bli föremål för en statlig belöning. Som exempel på en handling som skulle kunna belönas

kan nämnas Mamoudou "Spindelmannen" Gassamas agerande när han klättrade upp fyra våningar längs en husfasad för att rädda ett barn som hängde från ett balkongräcke (Sage 2018).

Vidare kan föreningar eller organisationer också vara lämpliga att belöna. Vad gäller sådana ska, eftersom inslaget av personligt risktagande inte är lika sannolikt eller framträdande, andra kriterier bedömas strängare eller med mer noggrannhet. För att en organisation ska anses vara förtjänt av en belöning ska den insats som motiverat belöningen varit mer omfattande och avgörande än om den hade utförts av en person. Det är inte rimligt att en enskilds insatser jämförs med de insatser som en hel organisation kan uppåda.

Ett annat viktigt övervägande är huruvida en *person* eller en *handling* bör belönas. Här är det viktigt att notera hur det föreslagna rättfärdigandet av belöningssystemet skiljer sig från tidigare rättfärdigande. En person kan inte sägas i sig, som person, ha bidragit till att främja regeringsformens principer. Det är snarare personens *handlingar* som sådana som kan ha bidragit på det sättet. Då fokus i belöningssystemet är på just realiserandet och försvaret av dessa principer, och inte premierandet av enskilda individers dygder eller färdigheter, faller det sig naturligt att det alltid är handlingar, och aldrig personer eller organisationer i sig som belönas. Det kan även tilläggas att detta utesluter att ge en belöning i förhoppningen att det ska motivera vissa handlingar i framtiden. Belöningarna ska ges för redan utförda handlingar.

Ett ytterligare skäl till att det är viktigt att betona att det är handlingar och inte personer som ska belönas är för att personer sällan är ofelbara, och att ett pris som belönar en person som senare begår klandervärda handlingar därmed kan undermineras om det inte på ett tydligt sätt framgår att det är just en handling som belönas. Som sådan kan handlingen fortfarande anses förtjäna en belöning, oavsett vad personen som belönas i övrigt gjort. Denna sammanblandning mellan person och handling i vissa belöningssystem har i viss mån gjort att värdet av vissa belöningar skadats. När till exempel en person tilltalas som "en nobelpristagare" suddas gränsen mellan person och handling ut. En person som fått ett nobelpris är förstås en nobelpristagare, men det var i första hand en handling, eller handlingar som utträttats under en längre tid, som belönades, inte personens färdigheter eller dygder.

En fråga om belöningarnas utformning som här uppkommer är den eventuella kopplingen till tjänster och positioner. Detta är även en fråga av särskilt intresse i den svenska kontexten. Inför den reform av belöningssystemet som genomfördes 1975 framfördes kritik mot den ordning som gjorde att en persons tjänsteställning avgjorde vilken utmärkelse som personen kunde få. I proposition 1973:91 påpekades det att den kritik som framförts mot det då rådande systemet ”synes framför allt ha gällt systemet med skilda typer av utmärkelser för olika kategorier av offentligt anställda” (Prop. 1973:91: 14). Denna ordning ansågs av många som orättvis, och som baserad på ett förlegat sätt att värdera arbetsinsatser. Slutsatsen i propositionen blev således att ”detta system med ordensutmärkelser till högre tjänstemän och andra utmärkelser till det stora flertalet inte motsvarar vår tids värderingar av olika personalkategoriernas arbetsinsatser” (Prop. 1973:91:25).

Om ett system där vissa typer av belöningar knyts till högre tjänster redan på tidigt 70-tal ansågs som förlegat och orättvist så framstår det som högst troligt att ett liknande system idag skulle ha mycket svårt att erhålla en bred samhällslig acceptans. Men det är inte helt uteslutet att ett system där belöningar knyts till vissa tjänster skulle kunna vara ändamålsenligt, så länge som det bygger på en allmänt accepterad värdering av olika typer av arbetsinsatser. Det kan därför vara av värde att diskutera denna fråga något mer ingående.

Anta att en statlig belöning med hög status knyts till en viss typ av högre position, på det sättet att enbart de som har haft en sådan position under lång tid kan erhålla belöningen. Kan nu de som inte har haft en sådan position, och som därmed inte kan erhålla denna belöning, framföra några rimliga invändningar mot denna ordning? Ett möjligt argument mot att de skulle kunna ha några invändningar skulle kunna vara att påpeka att positionerna som sådana är öppna för alla. Om det råder fri tävlan och lika möjligheter att nå dessa höga positioner så kunde de som nu inte har möjlighet att få dessa belöningar genom andra val ha kunnat nå den position som skulle ha kvalificerat dem. Med andra ord så skulle det kunna hävdas att det inte är något problem med att knyta belöningar till vissa positioner så länge som dessa positioner är öppna för alla, och det råder lika möjligheter att tävla om dem.

Detta argument vilar på ett antagande om lika möjligheter, vilket man kan tolka på olika sätt. Lika möjligheter kan tolkas rent *formellt*, vilket avser avsaknaden av lagliga hinder och

diskriminering. Men även om det råder lika möjligheter i en sådan formell mening kan olika personer, på basis av tillgång till utbildning och sin socioekonomiska bakgrund, ha radikalt olika möjligheter i en *substantiell* mening. De som föds in i fattiga förhållanden, och som erhåller en sämre utbildning än andra, kommer inte heller ha lika möjligheter att nå de högre positionerna.

Under ideala omständigheter där lika möjligheter råder skulle det kunna framstå som rimligt att hävda att de som inte kan erhålla vissa typer av belöningar inte är orättvist behandlade då de hade lika möjligheter att kvalificera sig för dem. Men under rådande omständigheter, där lika möjligheter inte råder, fungerar inte detta försvar. De som på basis av sämre möjligheter inte har kunnat nå dessa högre positioner har då goda skäl att invända mot systemet.

Vidare så finns följande generella problem med att göra en viss typ av position eller tjänst till ett nödvändigt villkor för erhållandet av en viss typ av belöning. Anledningen till att tjänsten i fråga kvalificerar personen till belöningen torde vara att personen genom sin tjänst har gjort betydande och berömvärda insatser inom ett visst område. Frågan är dock om innehavet av tjänsten är *nödvändigt* för att göra så betydande och berömvärda tjänster inom området i fråga. I många fall tycks det möjligt att tänka sig att personer som inte har innehaft en tjänst av det aktuella slaget trots detta, på något annat sätt, ändå har lyckats göra betydande och berömvärda tjänster inom området. I sådana fall visar det sig alltså att innehavet av tjänsten inte var nödvändigt för att göra dessa insatser.

För att göra detta konkret kan vi ta ett exempel med en hög officer och en vanlig soldat. Låt oss anta att officeren genom lång och trogen tjänst på höga positioner inom militären har bidragit till rikets försvar (15 kap. 13§). Detta gör att officeren har uppfyllt de kriterier som gör hen förtjänt av en viss statlig belöning. I normalfallet är det enbart de som under lång tid har tjänstgjort, och som har nått höga positioner, som har gjort så betydande bidrag att de kvalificerar för denna typ av belöningar. Men låt oss anta att den vanliga soldaten hamnar i en ovanlig situation, i vilken hen uppvisar stort mod och utför handlingar som är av mycket stor betydelse för rikets försvar. Dessa insatser kan mycket väl motsvara de som officeren har utfört under sitt yrkesliv, både då det gäller betydelse och berömvärdhet. Det visade sig då i detta fall att den höga positionen inte var nödvändig

för att göra den typ av betydande och berömvärda insatser som motiverar belöningen i fråga. Det framstår då som orättvist att enbart belöna officeren, men inte den vanliga soldaten.

Ett sätt att undvika denna typ av svårigheter är att inte göra tjänster och positioner till *nödvändiga villkor* för belöningar. I stället skulle man kunna betrakta dessa tjänster som *betydande skäl* för belöningar. Just det faktum att personen har innehaft tjänsten under en tillräckligt lång tid bidrar till att göra personen förtjänt av belöningen, men det kan även vara möjligt att göra sig lika förtjänt på andra sätt. På detta sätt utesluts inte möjligheten att också de som inte har haft en sådan position har lyckats göra precis lika betydande insatser, vilka även de borde vara tillräckliga för en motsvarande belöning. Att inte göra tjänster och positioner till nödvändiga villkor för belöningar gör det möjligt att undvika orimliga utfall i situationer av den typ som beskrevs ovan.

Men det bör även tilläggas att det finns starka skäl mot att betrakta vanlig tjänsteutövning, även på höga nivåer, som *tillräckliga skäl* för belöning. Om en belöning ska ha den kommunikativa och symboliska roll som diskuterades ovan så bör den förbehållas betydande insatser som går ut över det som förväntas av personen i sin yrkesutövning. Att göra sin plikt, och leva upp till de grundläggande kraven för sin position, är förvisso berömvärt. Men eftersom det inte går utöver det som vanligen förväntas av en person i den aktuella positionen så är det inte extra berömvärt, och gör inte personen förtjänt av denna form av statlig belöning.⁵

5. Konkreta förslag på möjliga belöningar

Utifrån de resonemang som förts i denna studie är det möjligt att utforma statliga belöningar på olika sätt. De överväganden som identifierats som viktiga och centrala måste i många fall vägas mot varandra, och belöningarna måste ges en specifik utformning som passar i den aktuella kontexten. Men för att ändå göra det tydligare vad vi tänker oss att följderna av våra resonemang skulle kunna vara, så följer här en (icke uttömmande) lista över möjliga belöningar:

⁵ Detta utesluter givetvis inte att det även kan finnas någon form av belöning ”för lång och trogen tjänst” eller liknande. Men det är då en annan typ av belöning än den som vi här har fokuserat på.

”Röda hjärtat”

Tilldelas den som: Lidit allvarlig skada, sjukdom eller död i det offentliga tjänst under främjandet av allmänhetens välfärd, hälsa eller säkerhet.

”Silverhjärtat”

Tilldelas den som: Visat tapperhet och personligt risktagande i det offentliga tjänst för att främja allmänhetens välfärd, hälsa eller säkerhet.

”Guldhjärtat”

Tilldelas den som: Gjort betydande och enastående insatser i det offentliga tjänst för att främja allmänhetens välfärd, hälsa eller säkerhet.

”Guldskölden”

Tilldelas den som: I egenskap av privatperson visat tapperhet och personligt risktagande i att bistå medmänniskor utsatta för akut fara eller betydande materiell förlust.

”Rättvisemedaljen”

Tilldelas den som: Genom stort personligt risktagande och/eller gjort andra betydande insatser vilka inneburit personliga uppoffringar avslöjat allvarliga missförhållanden i utövandet av offentlig makt.

”Demokratimedaljen”

Tilldelas den som: Genom stort personligt risktagande och/eller som gjort andra betydande insatser vilka inneburit personliga uppoffringar främjat marginaliserade gruppers möjlighet att utöva sina demokratiska rättigheter.

”Riksmedaljen”

Tilldelas den som: I egenskap av privatperson visat tapperhet och personligt risktagande i att skydda riksintressen från yttre fiender.

”Innovationsstjärnan”

Tilldelas den som: Främjat allmänhetens välfärd och hälsa genom att utan egen vinning, och genom en betydande insats, framställt en innovativ produkt eller tjänst.

6. Avslutande kommentarer

Vi har i denna fördjupningsstudie om de normativa och politiska aspekterna av statliga belöningar resonerat kring varför sådana belöningar är önskvärda, och hur de bör utformas. En betydande del av de grundläggande resonemangen har ägnats åt att reda ut hur idén om statlig neutralitet bäst ska förstås. Detta eftersom den statliga neutraliteten av många anses vara ett viktigt och grundläggande krav på den politiska maktutövningen, och att det skulle kunna framstå som att detta krav är oförenligt med statliga belöningar. Denna studie har dock visat att vi har goda skäl att tro att så icke är fallet, och att det är möjligt att utforma ett statligt belöningsystem så att det är förenligt med en rimlig tolkning av neutralitetsidén.

Vi har vidare, utifrån dessa resonemang om neutralitet, diskuterat hur statliga belöningar kan rättfärdigas. Ett rättfärdigande som både är neutralt och som äger betydande styrka utgår från den roll som sådana belöningar kan spela som en offentlig och symboliskt kraftfull kommunikation av regeringsformens grundläggande värden och mål. Hur belöningarna rent konkret ska utformas kan sedan utvärderas utifrån två generella riktlinjer: neutralitet och ändamålsenlighet. Vi har resonerat kring hur sådan ändamålsenlighet kan uppnås då det gäller vad som ska belönas, och hur detta ska göras. Dessa resonemang är dock av en förhållandevis generell natur, och ett slutgiltigt avgörande är beroende av en rad omständigheter som vi här inte har haft möjligheten att reda ut. Ambitionen har inte heller varit att ge slutgiltiga rekommendationer gällande de specifika detaljerna rörande belöningarnas utformande, utan snarare att tydliggöra vilka frågor och överväganden som är de mest centrala när detta ska avgöras. Det är vår förhoppning att denna studie i detta avseende kan tjäna som vägledning i det arbete som Kommittén om det offentliga belöningsystemet utför.

III. Appendix

Appendix 1: Olika tolkningar av den statliga neutraliteten

För att kunna avgöra om statliga belöningar är förenliga med statlig neutralitet krävs ett resonemang kring hur den senare idén bäst ska förstås. En första möjlig tolkning är följande:

- (i) *Normativ neutralitet*: Staten ska förhålla sig neutral i alla normativa frågor.

Det är inte helt klart hur en stat skulle kunna leva upp till detta krav på fullständig normativ neutralitet. Detta eftersom även en underlåtelse att handla kan ses som en normativ handling. Det kan exempelvis hävdas att en underlåtenhet att idag agera för att förhindra klimatförändringarna inte är en neutral hållning, med tanke på de långtgående konsekvenserna för framtida generationer som en sådan underlåtelse skulle få. Dessutom kan en underlåtenhet att handla ofta vara motiverad av normativa övertygelser; till exempel motiveras doktrinen att enbart straffa den som ”bortom allt rimligt tvivel” funnits skyldig för ett brott av den normativa principen att det är bättre att riskera att fria en skyldig än att straffa en oskyldig person. Men kanske skulle man kunna tolka uppfattning (i) som att principen enbart är applicerbar på aktiva handlingar från statens sida. I sådana fall tycks den vara svärförenlig med statliga belöningar, då en belöning är både en aktiv handling och involverar en värdering.

Men (i) framstår som en orimligt stark tolkning av neutralitetstanken. Det är först och främst osäkert om ett sådant långtgående krav på neutralitet lämnar något som helst handlingsutrymme åt staten. Det är även oklart om någon verkligen har företrätt denna version av neutralitetsiden, och om det finns några skäl att acceptera den. I detta sammanhang behöver vi dock inte gå djupare in på dessa frågor, då det räcker med att notera att denna form av långtgående neutralitet står i direkt konflikt med den svenska regeringsformen. Den svenska regeringsformen innehåller – vilket tydligt framkommer i den korta presentationen i avsnitt 2 ovan – en rad ställningstaganden i

värderingsfrågor, och ålägger staten att aktivt agera på ett sätt som inte är fullständigt normativt neutralt. Vi kan således gå vidare och fundera över hur en rimligare version av neutralitetstanken, som dessutom är kompatibel med den svenska regeringsformen, skulle kunna se ut.

För att komma fram till en rimligare tolkning av den statliga neutraliteten bör man fundera på *vad*, mera exakt, det är som staten ska förhålla sig neutral till. En möjlighet, vilken har föreslagits i den filosofiska litteraturen, är följande:

- (ii) *Neutralitet som ett svar på oenighet*: Staten ska förhålla sig neutral i de frågor där det råder signifikant oenighet bland medborgarna.

Vi kan anta att även denna princip rör statens aktiva handlingar, och alltså inte vad den underlåter att göra. Vilka praktiska implikationer som följer av (ii) beror på vilka värderingar och trosföreställningar som medborgarna har. Om det råder en väldigt hög grad av enighet så kommer det vara få frågor där staten måste förhålla sig neutral, men om det i stället råder en omfattande oenighet kommer statens legitima handlingsutrymme i stället bli kraftigt begränsat.

Bland de filosofer som har försvarat en princip liknande (ii) så har vidsträckt oenighet antagits, och följaktligen har de argumenterat för att staten bör avhålla sig från att agera i en mängd kontroversiella frågor (Gaus 2011; Vallier 2014). Hur mycket oenighet som existerar i ett givet samhälle varierar givetvis över tid, men det räcker med mycket blygsamma antaganden för att denna uppfattning ska leda till problem liknande de som vi stötte på i fallet med (i). Om det exempelvis finns de som (i likhet med Nozick) har libertarianska övertygelser så kommer de motsätta sig att staten agerar för sådana mål som ”rätten till arbete, bostad och utbildning”, ”social omsorg och trygghet”, och ”goda förutsättningar för hälsa” (1 kap. 2§). Även om graden av oenighet förändras över tid så tycks det högst osannolikt att det någonsin kommer råda fullständig enighet om

innehållet i den svenska regeringsformen, och således uppkommer även i detta fall en tydlig konflikt med den normativa utgångspunkten för studien.⁶

Ett sätt att komma närmare en rimligare version av neutralitetstanken är att skilja mellan oenighet om det *rätta*, och oenighet om det *goda*. Med det rätta avses här det moraliskt rätta, som exempelvis kan uttryckas i rättvisepprinciper och principer rörande individers rättigheter och friheter. Ett konkret exempel från den svenska regeringsformen ges av de friheter som ska garantera den fria åsiktsbildningen; alltså yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Med det goda avses värde i en icke-moralisk mening, framförallt rörande hur vi människor ska leva för att leva värdefulla liv. Våra olika uppfattningar om det goda tar sig uttryck genom att vi strävar efter olika mål, och har olika uppfattningar om vad som utmärker ett framgångsrikt liv. Vissa anser att det goda livet realiseras av ett liv i enlighet med vissa religiösa påbud, andra att konst ger livet mening, andra att det är nära relationer som är viktigast, och så vidare.

Enligt John Rawls, som i sin *A Theory of Justice* (1971) formulerade den mest inflytelserika rättviseteorin inom den moderna filosofin, har det rätta prioritet framför det goda. Med det avses att det rätta, alltså centrala rättvisepprinciper, sätter gränser för realiserandet av det goda, alltså individers självförverkligande. Medborgarna i ett rättvist samhälle är fria att eftersträva sin uppfattning om vad som kännetecknar ett värdefullt liv, men endast så länge som de gör det inom det rättas ramar (Rawls 1971: 31). För att exemplifiera: om en individ skulle ha en uppfattning om det goda livet vars förverkligande skulle kräva att andra medborgares religionsfrihet inskränks, så är inte denna individ fri att leva i enlighet med denna uppfattning. Det rätta (i detta fall religionsfriheten) har prioritet framför denna individs uppfattning om det goda livet.

⁶ Det skulle vara möjligt att kvalificera (ii) på ett sådant sätt att avvikande åsikter från en väldigt liten minoritet inte räknas. Detta skulle då kunna utesluta små extremistgrupper med ytterst radikala åsikter. Huruvida en sådan gränsdragning kan ges en rimlig motivering är osäkert, och de som förordat en position av detta slag har inte varit villiga att kvalificera sin uppfattning på detta vis. Men så länge som en kvalificering av (ii) inte skulle sätta gränsen för att räknas som en relevant avvikande åsikt orimligt högt så skulle problem av den typ som ovan beskrivs kvarstå.

Utifrån denna uppfattning om relationen mellan det rätta och det goda framstår det som rimligt att tillämpa den statliga neutraliteten på uppfattningar om det goda, men inte på uppfattningar om det rätta (Andersson 2019: 88–91). En stat kan rimligtvis inte förhålla sig neutral till de grundläggande uppfattningar om det rätta som uttrycks i dess grundlag eller konstitution, men den kan förhålla sig neutral till de olika uppfattningar om det goda livet som medborgarna eftersträvar inom dessa ramar. Detta leder oss fram till följande formulering av neutralitetsidén:

- (iii) *Neutralitet med avseende på det goda:* Staten ska förhålla sig neutral till medborgarnas olika uppfattningar om det goda livet, så länge som dessa är möjliga att realisera inom det rättas ramar.

Denna uppfattning tycks betydligt enklare att förena med den svenska regeringsformen. Regeringsformen dikterar inte att vissa typer av livsmål är mer eftersträvansvärda än andra. Att det finns oenighet om vissa av de värderingar och principer som där uttrycks är då inte ett problem för den statliga neutraliteten, eftersom det inte är neutralitet med avseende på dessa värderingar och principer som är den relevanta formen av neutralitet. Den framstår också som betydligt rimligare. Varför skulle exempelvis den svenska staten vara nödgad att försöka förhålla sig neutral i en eventuell oenighet om huruvida den offentliga politiska makten ska ”utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet” (1 kap. 2§)? Det tycks rimligare att detta är precis den typ av grundläggande värdering som staten *inte* ska förhålla sig neutral till, utan snarare ihärdigt försvara. Denna rimliga tanke är fullt förenligt med den form av neutralitet som uttrycks i formulering (iii).

Men formulering (iii) kan tolkas på olika sätt. Ett sätt att förstå detta krav på neutralitet är att det kräver neutralitet med avseende på *utfall*. Tanken är då att effekterna av statens handlingar inte ska ge ojämlika utfall för personer som hyser olika uppfattningar om det goda livet. För att utvärdera huruvida en handling är neutral eller ej måste vi då utreda dess vidare samhällsliga konsekvenser. Detta är dock inte en speciellt populär uppfattning, då det vanligtvis inte anses vara statens sak att säkerställa att alla uppfattningar om det goda är precis lika enkla att realisera. Vissa levnadssätt kan

vara kostsammare än andra, och vissa mål kan vara svåra att uppnå inom det rättas ramar. Men det anses vanligtvis inte ge upphov till några krav på assistans och kompensation från staten (Kymlicka 1989: 884; Rawls 2005: 193).

Ett sätt att illustrera svårigheterna med neutralitet i utfall är att notera att den grundläggande samhällsliga strukturen alltid kommer påverka vilka uppfattningar om det goda som människor anammar, och som därmed består över tid. I en stat som Sverige, där den statliga värdegrunden inkluderar ett explicit ställningstagande för allas lika värde, kommer uppfattningar om det goda livet med mera hierarkiska och traditionella inslag missgynnas.⁷ Den offentliga maktens ställningstagande för denna grundläggande jämlikhet mellan individer kan således förväntas få till följd att uppfattningar som inte delar denna jämlikhetsidé kommer tappa anhängare och kanske i vissa fall till och med helt försvinna. Idén att staten, för att leva upp till kravet på neutralitet, på något sätt borde motverka denna typ av inflytande på människors uppfattningar framstår inte som rimlig (Rawls 2005: 193). Men att fullständig neutralitet med avseende på utfall är i praktiken omöjligt att uppnå innebär inte att det är oviktigt att utreda hur den offentliga maktutövningen påverkar olika grupper i samhället. En princip som kan vara relevant i det här sammanhanget är att en åtgärd inte bör leda till *orimliga bördor* för en viss individ eller grupp. Begreppet ”orimligt” kan i utövandet av denna princip förstås kontextuellt, mot bakgrund av tidigare omständigheter eller en individs utsatthet. Det kan också förstås i termer av vilka bördor som bör betraktas som rättvisa, och vilka som är orättvisa, utifrån en specifik måttstock. Även sådana bördor som är neutrala kan vara orättvisa, eftersom neutralitet inte är det enda idealet för den politiska maktutövningen.

Den inom den filosofiska litteraturen vanligare tolkningen av neutralitetsprincipen är i stället att kravet ska förstås i termer av neutralitet i *rättfärdigande*. Med detta avses att det avgörande inte är vilka effekter som statens handlingar får, utan i stället huruvida grunderna, eller skälen, för dessa

⁷ Med detta avses inte uppfattningar som kräver en hierarkisk och traditionell organisering av samhället, med olika rättigheter för personer beroende av deras könstillhörighet eller liknande. Sådana uppfattningar skulle vara i konflikt med rättvisans krav. Det som avses är i stället uppfattningar som förespråkar att människor frivilligt väljer ett sätt att leva som involverar en traditionell organisering av familjelivet. Det råder i detta fall inte någon direkt konflikt med det politiska kravet att alla ska behandlas som jämlika, men det kan ändå antas att denna jämlikhetsidé kommer influera vilken typ av personliga relationer som människor ser som önskvärda.

är neutrala (Gaus 2009: 82; Kymlicka 1989: 883). Vi kan då formulera kravet på statlig neutralitet som följer:

- (iv) *Neutralitet i rättfärdigande med avseende på det goda:* Staten ska genom ett neutralt rättfärdigande av sina handlingar förhålla sig neutral till medborgarnas olika uppfattningar om det goda livet, så länge som dessa är möjliga att realisera inom det rättas ramar.

För att uppfylla detta krav måste de skäl som ligger till grund för statens handlingar (alltså alla de olika lagar, institutioner, och förordningar som den styr genom) vara sådana att de inte inbegriper, eller på något annat sätt förutsätter, någon värdering av de olika uppfattningar om det goda som kan realiseras inom det rättas ramar. Ett tydligt exempel på hur staten skulle kunna bryta mot denna neutralitetsprincip ges av fallet med en offentlig statsreligion. Om staten offentligt tar ställning för en specifik religion, och motiverar vissa av sina handlingar utifrån denna religion, så skulle den inte förhålla sig neutral till olika uppfattningar om hur man bör leva för att leva ett värdefullt liv. De som är anhängare av en annan religion än den officiella skulle då kunna invända mot statens bristande neutralitet gentemot medborgarnas skilda religiösa uppfattningar. Staten borde inte, enligt denna idé, basera sina handlingar på överväganden som inbegriper en värdering av medborgarnas skilda uppfattningar om hur man bör leva.

Denna invändning mot en officiell statsreligion är inte beroende av något antagande om att de med en annan religiös uppfattning på något sätt skulle tvingas att medverka i religiösa ceremonier som de invänder mot, eller något liknande. Invändningen rör i stället det faktum att den offentliga maktens utövande rättfärdigas utifrån en specifik uppfattning om det goda. De som inte delar denna uppfattning har, enligt (vi) ovan, skäl att invända mot att statens politiska makt används på ett sådant icke-neutralt sätt.

Det kan också finnas mer subtila sätt som en stat kan handla på ett sätt som är oförenligt med denna tolkning av neutralitetsprincipen, nämligen om den baserar sitt rättfärdigande utifrån implicita antaganden som är icke-triviala och specifika för en viss ideologisk eller normativ

uppfattning om det goda livet. En sådan uppfattning är till exempel att ”religion är en privat aktivitet som består i en relation mellan en individ och dess förmodade gud”. Även om den här beskrivningen stämmer för den protestantiska religionen stämmer den inte i lika hög utsträckning för andra trosuppfattningar, som ser religion som en offentlig aktivitet som involverar en gemenskap. Om uppfattningen att religionsutövande är till sin natur privat ligger till grund ett rättfärdigande för ett förbud av bärandet av religiösa symboler i offentligheten, så är det förbudet inte förenligt med neutralitetsprincipen, då rättfärdigandet förutsätter ett antagande som utgår från en religiös eller ideologisk värdegrund om det goda. Det är därför av stor vikt att inte bara orden och resonemanget i ett rättfärdigande granskas för att bedöma huruvida det strider mot neutralitetsprincipen, utan också att de implicita antaganden som resonemanget vilar på görs explicita och i sin tur rättfärdigas av neutrala argument.

Man kan här fråga sig om rättfärdigandet som åsyftas i (iv) rör vilken *intention* som de styrande faktiskt har när de agerar, eller om det som räknas enbart är det *offentliga* rättfärdigandet. Om det är det förra kan det uppstå problem med att avgöra huruvida en viss statlig handling är neutral eller ej, eftersom vi sällan har direkt åtkomst till de styrandes intentioner. Men om man däremot enbart fokuserar på de offentliga skälen finns risken att de styrandes intention är att agera icke-neutralt, men att detta döljs bakom ett offentligt rättfärdigande med neutral utformning (Andersson 2019: 160). Detta är en intressant fråga, men det finns inte här utrymme att avhandla den i detalj. Låt oss därför helt enkelt anta att det som avses är både intentionen och de offentliga skälen. Även om det ibland kan bli svårt att avgöra om handlingen verkligen är neutral gör detta att vi undviker det till synes allvarigare problemet med icke-neutrala intentioner och oärliga offentliga neutrala skäl.

Appendix 2: Mer om det föreslagna rättfärdigandets neutralitet

För att klargöra detta resonemang kan det vara av värde att introducera en central del av Rawls teori om rättvisa. Enligt Rawls bör medborgarna i ett rättvist samhälle vara fria att eftersträva sin uppfattning om det goda livet (se Appendix 1 för mer detaljer om detta). Det är således inte statens uppgift att försöka få medborgarna att leva sina liv på ett specifikt sätt, i enlighet med en viss

uppfattning om vad som kännetecknar ett gott liv. Men staten har ändå som uppgift att fördela en viss typ av nyttigheter – *primära sociala nyttigheter* – vilka är sådana att det antas att alla behöver dessa oavsett vilka specifika mål som de väljer att eftersträva i livet. Enligt Rawls utgörs dessa primära nyttigheter av rättigheter och friheter, möjligheter och inflytande, inkomst och resurser och förutsättningarna för självkänsla (Rawls 1971: 92). Rawls antar att människor har vitt skilda uppfattningar om vad som är eftersträvansvärt, och därmed vitt skilda livsplaner. Men oavsett vad de eftersträvar så behöver de vissa typer av nyttigheter för att framgångsrikt kunna uppnå sina mål, och det är statens uppgift att fördela dessa nyttigheter rättvist. Den svenska regeringsformens grundläggande värden och mål kan i detta sammanhang betraktas som jämförbara med Rawls primära nyttigheter. Inte för att de är identiska, men för att även de kan hävdas vara av nytta för individer i deras strävan att förverkliga en uppfattning om det goda, oavsett vilken den än må vara.

Appendix 3: Om neutralitet och deskriptiv legitimitet

En neutral utformning av de statliga belöningarna är inte enbart önskvärd för att uppnå legitimitet i den normativa meningen. Det finns även skäl att anta att denna form av neutralitet kan vara av värde för att nå en utbredd acceptans av den statliga praktiken att belöna, vilket kan bidra till dess ändamålsenlighet. En vanlig idé inom den politiska filosofin som behandlar frågor om legitimitet och demokrati är antagandet om *resonabel pluralism* (Rawls 2005: 36; Larmore 2008: 140; Quong 2011: 137). Detta antagande är, enkelt uttryckt, ett antagande om vilka effekter ett fritt och demokratiskt samhälle har på medborgarnas trosföreställningar om (framförallt) det goda livet. Vissa har tänkt sig att om människor får vara fria att bruka sitt förnuft, och utan hinder får söka svaret på svåra filosofiska och religiösa frågor, så kommer resultatet bli ökad enighet om vilka de korrekta svaren är. Men detta, har anhängarna av idén om resonabel pluralism påpekat, tycks inte vara korrekt. Snarare så tycks resultatet av människors fria användande av sitt förnuft vara fortsatt, eller i vissa fall till och med ökande, oenighet om svaren på dessa svåra frågor. Det är alltså rimligt att förvänta sig att ett fritt och demokratiskt samhälle alltid kommer kännetecknas av pluralism

med avseende på frågor om det goda livet.⁸ Ett annat sätt att uttrycka detta är att vi bör förvänta oss att moderna demokratiska samhällen är religiöst och kulturellt heterogena, snarare än homogena.

Om detta antagande om pluralism är korrekt så har det viktiga konsekvenser för hur samhällelig stabilitet och legitimitet (i den deskriptiva meningen) ska kunna uppnås och bevaras över tid. Om staten på något sätt tar ställning för en viss uppfattning om det goda livet – exempelvis genom att vissa religiösa eller ideologiska uppfattningar inkorporeras i konstitutionen eller grundlagen – så kommer detta troligtvis få negativa konsekvenser med avseende på stödet från de medborgare som ej delar dessa religiösa uppfattningar. De som har andra uppfattningar kan komma att se den statliga maktutövningen som partisk, och kanske till och med illegitim. Det är därför, enligt flera tongivande filosofer, önskvärt att utforma den offentliga maktutövningen på ett neutralt sätt, så att den kan bli föremål för ett *överlappande konsensus* (Rawls 2005: 147; Freeman 2007: 170; Weithman 2010: 314). Med detta avses att medborgare som är oeniga om frågor om det goda livet trots denna oenighet kan enas om de grundläggande villkoren för den politiska maktutövningen. Grundlagen och konstitutionen, och allra helst statens maktutövning i sin helhet, bör vara neutral med avseende på det goda för att inte resa några onödiga hinder för att alla medborgare ska kunna acceptera den.

Dessa idéer om pluralism och samhällelig stabilitet ger stöd för tanken att en neutral utformning av de statliga belöningarna kan bidra till att dessa blir allmänt accepterade av en stor del av befolkningen. Om belöningarna skulle ges en icke-neutral utformning skulle det resa hinder för en sådan utbredd acceptans, vilket skulle vara ett allvarligt problem för deras förmåga att effektivt bidra till de mål de är tänka att tjäna.

⁸ Vissa har även ansett att vi bör förvänta oss en sådan pluralism om det rätta (se exempelvis Gaus 2011 och Vallier 2014). Men att här gå in på den diskussionen skulle bli ett alltför stort sidospår, och vi lämnar den därför därhän.

Referenser

Andersson, Emil (2019) *Reinterpreting Liberal Legitimacy*, Doctoral dissertation, Uppsala University.

Brennan, Geoffrey & Pettit, Philip (2004). *The Economy of Esteem: An Essay on Civil and Political Society*. Oxford: Oxford University Press.

Busby, Mattha (2020) "Number of people rejecting Queen's honours doubles in past decade" *The Guardian*, 1 december 2020.

Freeman, Samuel (2007) *Justice and the Social Contract: Essays on Rawlsian Political Philosophy*, Oxford: Oxford University Press.

Gaus, Gerald (2009) "The Moral Foundations of Liberal Neutrality", ss.81-89 i Christiano & Christman (red.) *Contemporary Debates in Political Philosophy*, West Sussex: Wiley-Blackwell.

Gaus, Gerald (2011) *The Order of Public Reason*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hirschfeldt, Johan & Petersson, Olof (2017) "De svenska värderingarna finns i vår regeringsform", *Dagens Nyheter*, DN Debatt 19 december 2017.

Knowles, Dudley (2010) *Political Obligation: A Critical Introduction*, London: Routledge.

Kymlicka, Will (1989) "Liberal Individualism and Liberal Neutrality", *Ethics*, Vol. 99: pp. 883-905.

Larmore, Charles (2008) *The Autonomy of Morality*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books.

Proposition 1973:91, "Kungl. Maj:ts proposition angående ändrat belöningsystem för statsanställda m. fl.; given Stockholms slott den 23 mars 1973"

Peter, Fabienne (2017) *Democratic Legitimacy*, New York: Routledge.

Quong, Jonathan (2011) *Liberalism without Perfection*, Oxford: Oxford University Press.

Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*, MA: Harvard University Press.

Rawls, John (2005) [1993, Revised Edition 1996] *Political Liberalism*, Expanded Edition, New York: Columbia University Press.

Sage, Adams (2018) "Spiderman rescues boy, 4, from balcony", *The Times*, 28 maj 2018.

Sandel, Michael (2009) *Justice: What's the Right Thing to Do?*, New York: Farrar, Straus and Giroux.

Simmons, A. John (2001) *Justification and Legitimacy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Statskontoret (2019) "Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning", Ordförrådet.

Vallier, Kevin (2014) *Liberal Politics and Public Faith: Beyond Separation*, New York: Routledge.

Weithman, Paul (2010) *Why Political Liberalism? On John Rawls's Political Turn*, Oxford: Oxford University Press.