

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående Försvarsmaktens medverkan i polisiär verksamhet

I ett beslut den 8 september 1999 anförde JO Pennlöv följande.

Bakgrund

Söndagen den 27 september 1998 utförde två personer ett rån på P 10 i Strängnäs. Vid rånet tillgreps ett antal militära automatvapen av typen AK 5. Spaningen efter de misstänkta gärningsmännen koncentrerades snabbt till Nackareservatet i Stockholm. Det aktuella området hade utan framgång genomskotts av polismän på marken. Dessutom hade också utan framgång använts polishelikopter utrustad med värmekamera. Efter framställning från Polismyndigheten i Stockholms län beslutade Försvarsmakten – överbefälhavaren – att en militär helikopter skulle stödja polisen i spaningsarbetet. Under kvällen och natten den 2 och 3 oktober 1998 deltog en militär helikopter med besättning i spaningen efter vapentjuvarna.

Initiativet

I en anonym anmälan, som kom in till JO den 19 oktober 1998, ifrågasattes lagligheten av att militär personal och materiel hade använts i spaningen efter de misstänkta vapentjuvarna. Anmälarna, som uppgav sig vara anställda inom Försvarsmakten och Polismyndigheten i Stockholms län, hävdade att Försvarsmakten genom sin medverkan oriktigt hade deltagit i en polisiär operation mot civilbefolkning som endast polismyndighet får utföra. Anmälarna pekade dessutom på vissa risker som de ansåg hade varit förenade med uppdraget.

Jag beslutade den 26 oktober 1998 att inleda en utredning i saken.

Utredning

Från Polismyndigheten i Stockholms län erhöles två promemorior som upprättats angående Försvarsmaktens medverkan vid det aktuella tillfället. Muntliga upplysningar inhämtades från polisöverintendenten AA, Polismyndigheten i Stockholms län, länskriminalpolisen.

Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen anmodades därefter att genomföra utredning och avge yttrande i ärendet.

Försvarsmakten – överbefälhavaren general BB – anförde följande.

Utredning

Försvarsmakten har i sin utredning inhämtat yttranden inom Högkvarteret samt från chefen för Försvarsmaktens helikopterflottilj. I utredningen har inte framkommit annat än att Försvarsmakten på av överbefälhavaren beslutat sätt har deltagit i spaningen efter vapentjuvarna i Nackareservatet med en militär helikopter. I helikoptern har medföljt en polisman med bärbar FLIR – utrustning (värmekänslig kamera). Polismannen har skött och hanterat utrustningen. Den militära besättningen har under spaningen använt s.k. night vision goggles (ljusförstärkande nattkikare). I anmälan till JO har angetts att ”syftet med uppdraget var att upptäcka de båda rånarna och därefter gripa dem”. Detta stämmer inte såvitt avser syftet med just Försvarsmaktens medverkan. Försvarsmaktens uppgift var endast att – på sätt som skedde – från luften söka av området med ljusförstärkningsutrustning och värmekänslig kamera. Om och när indikationer visade på möjlig närvaro av de eftersökta vapentjuvarna skulle besättningen i den militära helikoptern meddela polisen sin position och därefter avbryta sitt deltagande.

Yttrande

När begäran angående Försvarsmaktens medverkan kom från polisen var bakgrunden att två personer, varav åtminstone en var värnpliktig, hade rånat P 10 i Strängnäs på militära automatvapen. För Försvarsmakten framstod det naturligtvis som utomordentligt angeläget att rånarna och framförallt de militära vapnen snarast möjligt kunde omhändertas av polisen. Till detta skall läggas de praktiska problem som polisen enligt uppgift vid tillfället hade att själv utföra helikopterflygningen i mörker med de regler som gäller civil luftfart. Enligt polisen var sannolikheten stor att de misstänkta rånarna skulle förflytta sig i skydd av mörker. Enligt Försvarsmakten är det bland annat i ljuset av detta man bör se myndighetens bedömning av polisens begäran.

Omfattningen och inriktningen av Försvarsmaktens verksamhet finns angiven i förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten. När det särskilt gäller uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet styrs och begränsas Försvarsmaktens deltagande dessutom framförallt av bestämmelserna i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet, men även av 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Såvitt avser åtagande av uppgifter åt polismyndighet har Försvarsmakten härutöver att tillse att myndigheten inte kommer att delta i – eller ens uppfattas delta i – utövning av våld eller tvång mot den egna befolkningen eller andra civila, dvs. sådan myndighetsutövning som endast är förbehållen polismyndighet (jfr regeringens proposition 1995/96:12 Totalförsvaret i förnyelse s. 48–51).

Vid sidan av skyldigheten att medverka i räddningstjänst får Försvarsmakten enligt 5 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet dessutom åta sig att utföra uppgift som främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse. Vid prövningen av de legala förutsättningarna för ett deltagande fann Försvarsmakten att det efterfrågade stödet till polisen med hänsyn till omständigheterna kunde bedömas främja ett allmänt samhällsintresse. Enligt Försvarsmaktens uppfattning förhindrades således inte myndighetens deltagande av bestämmelserna i nämnda förordning. Eftersom Försvarsmakten i sin prövning dessutom gjorde bedömningen att den begärda spaningsuppgiften inte innefattade utövning av våld eller tvång mot civila, beslutade Försvarsmakten att biträda polisen på begärt sätt. Det skall dock framhållas att beslutet inte på något sätt var självklart eftersom gränserna för när ett allmänt samhällsintresse främjas eller när utövning av våld eller tvång mot civila föreligger inte är enkla att bestämma. Med anledning av omständigheterna var det också nödvändigt med ett relativt snabbt beslut i frågan.

Försvarsmakten är väl medveten om att eventuellt militärt stöd till polismyndighet av uppenbara skäl måste hanteras med stor omsorg och med omdöme. Detta är också anledningen till att beslut i frågor om sådant stöd skall fattas centralt i Högkvarteret.

Samtidigt finns emellertid ett allt oftare uttalat önskemål (krav) från såväl politiker som företrädare för myndigheter och kommuner etc. att Försvarsmakten skall utöka sitt stöd till det civila samhället. Ofta hänvisas därvid till bestämmelsen i 2 § instruktionen för Försvarsmakten som anger att myndigheten skall kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred och förbereda sig för denna uppgift. Även om denna bestämmelse i realiteten tar sikte på synnerligen allvarliga och extraordinära tillstånd som är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller hotar grundläggande värden i samhället (jfr Försvarsutskottets betänkande 1998/99:FöU3 s. 3), har den onekligen bidragit till att förstärka de nämnda åsikterna. Såvitt avser frågan om Försvarsmaktens stöd till just polismyndighet anförs vidare ofta att det borde vara ekonomiskt förmånligt att inom staten samutnyttja befintliga resurser när så lämpligen kan ske. Ett uttryck för det senare finns dessutom i den ovan nämnda propositionen 1995/96:12 där det bland annat anges att militära ”resurser kan utnyttjas till stöd för andra myndigheter som är lagligen berättigade att använda tvång eller våld” (s. 51). Det anges dock i propositionen att resurserna i så fall bör nyttjas på sådant sätt att det inte kan uppfattas som ett avsteg från grundprincipen att Försvarsmakten inte får användas i uppgifter som rymmer våld eller tvång mot enskilda civila.

Vid sidan av begränsningen att Försvarsmakten inte får medverka i uppgifter som innefattar våld eller tvång mot enskilda, utgör förordningen om militär medverkan i civil verksamhet en legal begränsning av stödet till det civila samhället. I 2 § stadgas att Försvarsmakten får ställa personal och egendom till förfogande för transporter åt bland annat polismyndighet om det finns trängande behov av transporten. Dessutom får Försvarsmakten enligt 5 § åta sig att utföra transporter och andra arbeten och tjänster för civila mottagare, t.ex. en polismyndighet, under förutsättning att verksamheten kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid myndigheten eller främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse. Härutöver skall enligt förordningen gällande bestämmelser om konkurrens beaktas om stödet riktar sig utanför staten. Om inte något av de i förordningen stadgade villkoren är uppfyllda är således Försvarsmakten förhindrad att åta sig den begärda uppgiften (oavsett att t.ex. uppgiften inte rymmer våld eller tvång mot enskilda). Huruvida de nämnda villkoren i ett enskilt fall är uppfyllda eller ej är naturligtvis en ibland besvärlig tolkningsfråga. Med anledning av vad nu sagts avböjer Försvarsmakten regelmässigt förfrågningar om stöd (med undantag naturligtvis av insatser i räddningstjänst) från det civila samhället.

Enligt Försvarsmaktens tolkning av gällande regelverk anser myndigheten det i detta fall var rätt att – mot bakgrund av de speciella omständigheterna som förelåg och med de begränsningar som fanns i uppdraget – stödja polisen genom att utföra begärd flygtransport.

Rikspolisstyrelsen inhämtade utredning och yttrande från Polismyndigheten i Stockholms län. Vidare inhämtades skriftliga upplysningar från överdirektören CC och chefen för rättssekretariatet DD, båda vid Rikspolisstyrelsen. I sitt remissvar anförde Rikspolisstyrelsen – rikspolischefen EE – bl.a. följande.

— — —

2.2 Rikspolisstyrelsens synpunkter

Med redogörelsen i det föregående avsnittet vill Rikspolisstyrelsen peka på det förhållandet att det sedan ett antal år och alltjämt är statsmakternas uppfattning att totalförsvarsresurser, t.ex. Försvarsmaktens personal och materiel, i fredstid skall kunna tas i anspråk för att lösa uppgifter som i första hand ankommer på det civila samhället, om än med vissa mer eller mindre givna begränsningar. Och detta gäller inte enbart vid sådana allvarliga och omfattande händelser som är att anse som s.k. svåra påfrestningar på samhället. Inför totalförsvarsbeslutets andra etapp menade regeringen nämligen, som redan framgått, att totalförsvarsresurser kan tas i anspråk även i andra fall. Det hela ligger i linje med den helhetssyn som enligt riksdagen och

regeringen skall anläggas när det gäller att förebygga och hantera hot och risker riktade mot samhället.

Som ett ytterligare tecken på ett närmande av ett användande av totalförsvarsresurser i det civila samhällets verksamhet noterar Rikspolisstyrelsen att regeringen nyligen ställt sig positiv till att frågor om t.ex. utnyttjande av militära fartyg i Kustbevakningens tjänst ses över.

När det gäller frågan huruvida totalförsvarsbeslutet har lett till några för detta ärende aktuella författningsändringar kan det konstateras att totalförsvarsbeslutet kommit till uttryck genom bl.a. 1996 års ändring i nuvarande 2 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap samt 1997 års ändring i 2 § förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarmakten. Enligt dessa paragrafer skall dels totalförsvarsresurser utformas så att de bl.a. kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället, dels Försvarmakten i fred bl.a. kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar på samhället.

Av betydelse i sammanhanget är förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Enligt 2 § andra stycket förordningen får Försvarmakten – utöver vad som följer av paragrafens första stycke, som rör sjuktransporter med helikopter, och av 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102) – ställa personal och egendom till förfogande för transporter av sjuka eller skadade eller för transporter åt polis- och tullmyndigheterna eller åt Kustbevakningen, om det finns ett trängande behov av transporten. Denna bestämmelse har i sak inte varit föremål för någon ändring. Den hade således samma sakinhåll när grundförordningen trädde i kraft den 1 januari 1987. Det bör tilläggas att bestämmelsen redan dessförinnan kunde återfinnas – också med samma innehåll i sak – i 6 § förordningen (1983:479) om militär medverkan i civil verksamhet som trädde i kraft den 30 juni 1983.

I ljuset av vad riksdagen och regeringen vid upprepade tillfällen uttalat om en helhetssyn är det enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning besynnerligt att något förtydligande inte kommit till stånd beträffande förordningen om militär medverkan i civil verksamhet. Detta måste rimligen bero på förbiseende. Som läget nu är föreligger det – som styrelsen ser det – en bristande korrespondens mellan å ena sidan gällande regler och å andra sidan den av riksdagen och regeringen anlagda synen på hur totalförsvarsresurser skall kunna komma till användning i civil verksamhet. Det finns alltså i och för sig fog för det besked som DD efter endast kortvarigt studium lämnade till AA. Enligt styrelsen är det angeläget att riksdagens och regeringens uttalade mening kommer till uttryck även i förordningstexten.

3 Rikspolisstyrelsens avslutande bedömning

Det framgår av utredningen att en Försvarmakten tillhörig helikopter ställdes till Polismyndighetens i Stockholms län förfogande den 2–3 oktober 1998. Anledningen härtill var att flera omständigheter talade för att två män misstänkta för grovt rån samt tolv skjutklara militära handeldvapen (automatkarbin 5) skulle finnas i ett större och i allt väsentligt obebyggt område söder om Stockholm, nämligen i Nackareservatet eller där omkring. Det aktuella området hade utan framgång genomförts av polismän på marken. Därjämte användes, också framgångslöst, polishelikopter utrustad med värmekamera. Med hänsyn till de bristande framgångarna uppkom frågan om Försvarmakten skulle kunna ställa militär personal, helikopter och värmekamera till Polisens förfogande, vilket alltså kom att ske.

I det aktuella fallet var det således på det sättet att Polisens ordinarie resurser inte var tillräckliga och heller inte av tillfredsställande beskaffenhet.

Med hänsyn härtill fanns det, mot bakgrund av intresset att så snabbt som möjligt återfinna de efterspanade personerna och de från regementet tillgripna vapnen, goda skäl som talade för att vända sig till den organisation eller det organ som möjligen kan inneha den utrustning som Polisen var i behov av. Med hänsyn till den speciella utrustning som krävdes och till den korta tidsrymd som stod till buds, torde Försvarmakten varit den enda organisation som i den uppkomna situationen kunde vara Polisen behjälplig.

Författningsstödet för den framställning som Polismyndigheten i Stockholms län gjorde hos Försvarsmakten utgörs av 2 § andra stycket förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Enligt bestämmelsen får, som redan nämnts och såvitt här är av intresse, Försvarsmakten ställa personal och egendom till förfogande för transporter åt polisen, om det finns ett trängande behov av transporten. Även om det är Försvarsmakten som har att avgöra om en framställning är rättsligen grundad åvilar det, som polismyndigheten anger i sitt yttrande, självfallet Polisen att göra en egen bedömning i frågan om en framställning är förenlig med den angivna författningsbestämmelsen.

När det gäller lämpligheten av att i detta fall använda sig av Försvarsmaktens personal och egendom med stöd av den i föregående stycke omnämnda bestämmelsen fäster Rikspolisstyrelsen särskilt avseende vid följande. Från polisiära utgångspunkter förelåg ett trängande behov av att genom helikoptertransport avsöka ett område med hjälp av värmekamera. Försvarsmakten kunde bistå med helikopter, personal och värmekamera för att möjliggöra den mest effektiva avsökningen av området. Polisens utrustning är i detta hänseende nämligen inte helt tillfyllest. Det stod såväl före som under Försvarsmaktens medverkan klart dels att helikoptern skulle flygas med militär besättning men under polismyndighetens ledning, i följd varav en polisman som upprätthöll samband med polisinsatsledningen medföljde helikoptern, dels att något militärt tvång eller våld över huvud taget inte skulle brukas. Ändamålet med Försvarsmaktens medverkan var således att stödja Polisens verksamhet – som syftade till att gripa de misstänkta gärningsmännen och omhänderta de tillgripna vapnen – genom att bistå med personal samt en helikopter och en värmekamera i samband med avsökningen av området.

Mot bakgrund av det anförda anser Rikspolisstyrelsen att det inte förelegat något hinder mot att Försvarsmakten medverkade vid den polisiära insatsen på det sätt som kom att ske. I det anförda ligger alltså att förfarandet bör accepteras. Härtill kommer att styrelsen inte kan finna annat än att det sätt på vilket Försvarsmakten ställde personal och egendom till Polisens förfogande ligger väl i linje med statsmakternas under senare tid klart uttalade uppfattning om hur totalförsvarsresurser skall disponeras under fredstid.

Som påpekats av riksdagens försvarsutskott redan under riksmötet år 1995/96 och numera även av regeringen (skr. 1998/99:33 s. 18) är det aktuella regelsystemet i behov av en översyn. Detsamma har för övrigt påtalats av Polismyndigheten i Stockholms län i dess yttrande. Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning finns det ett behov av att förtydliga reglerna så att det av själva författningstexten framgår på ett bättre sätt än för närvarande under vilka förutsättningar det skall vara möjligt för Försvarsmakten att lämna stöd till Polisen. Mot den bakgrunden har styrelsen för avsikt att, efter samråd med Försvarsmakten, inom kort till regeringen lämna förslag till ändringar i förtydligande riktning med avseende på förordningen om militär medverkan i civil verksamhet.

Bedömning

Användningen av militär personal och materiel i polisens verksamhet utgör ett extraordinärt inslag som strikt måste förbehållas situationer där gällande regler medger ett sådant bistånd och från principiell synpunkt är det ytterst väsentligt att rågången mellan militäraktioner och normalt polisarbete hålls klar (se JO 1991/92 s. 197 f.).

Riksdagen och regeringen har vid upprepade tillfällen under senare år gjort uttalanden om ett ökat stöd från Försvarsmaktens sida till det civila samhället. Det har emellertid i de sammanhangen poängterats att de militära resurserna bör utnyttjas på sådant sätt att det inte kan uppfattas som ett avsteg från grundprincipen att Försvarsmakten inte får användas i uppgifter som rymmer våld eller tvång mot enskilda civila (jfr bl.a. prop. 1995/96:12 s. 48–51 och 1995/96:FöU1 s. 21). Riks-

polisstyrelsens remissvar innehåller en utförlig redogörelse för riksdagens och regeringens uttalanden i frågan. Försvarsmakten har redogjort för de regler som styr och begränsar Försvarsmaktens deltagande i uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet. De bestämmelser som främst är aktuella i detta ärende är 2 och 5 §§ förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Enligt 2 § får Försvarsmakten ställa personal och egendom till förfogande för transporter åt bl.a. polismyndighet, om det finns ett trängande behov av transporten. Enligt 5 § får Försvarsmakten dessutom åta sig att utföra transporter och andra arbeten och tjänster, om denna verksamhet kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid myndigheten eller främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse.

Av utredningen framgår att Försvarsmaktens uppgift vid det aktuella tillfället var, vilket också skedde, att från luften söka av området med ljusförstärkningsutrustning och värmekänslig kamera. Om och när indikationer visade på möjlig närvaro av vapentjuvarna skulle besättningen i den militära helikoptern meddela polisen sin position och därefter avbryta sitt deltagande. Försvarsmaktens medverkan bestod således inte enbart i att biträda polisen med transport av personal och materiel utan den militära helikoptern kom i själva verket, låt vara i begränsad omfattning, att användas i operativ polisverksamhet.

Mot bakgrund av att det inte var fråga om en renodlad transport, måste frågan om det rättsliga stödet för medverkan bedömas enligt reglerna i 5 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet. Försvarsmakten har anfört att det efterfrågade stödet till polisen med hänsyn till omständigheterna kunde bedömas främja ett allmänt samhällsintresse och att den begärda spaningsuppgiften bedömdes inte innefatta utövning av våld eller tvång mot civila. Som Försvarsmakten anfört är gränserna för när ett allmänt samhällsintresse främjas eller utövning av våld eller tvång mot civila föreligger inte enkla att bestämma. Vad som framkommit i ärendet utgör enligt min uppfattning inte tillräcklig grund för kritik mot Försvarsmakten. Vid denna bedömning har jag beaktat bl.a. de otydligheter som finns i det aktuella regelsystemet. De uttalanden om en helhetssyn som riksdagen och regeringen har gjort vid upprepade tillfällen har nämligen inte föranlett några förtydliganden av reglerna i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet. Jag har vidare beaktat att det med hänsyn till omständigheterna var nödvändigt med ett snabbt ställningstagande till polisens begäran om biträde.

När en myndighet begär assistans i sin tjänsteutövning av en annan myndighet åvilar självklart huvudansvaret för att framställningen behandlas enligt tillämpliga regler den senare myndigheten. Den begärande myndigheten har emellertid också ett ansvar i sammanhanget, vilket bl.a. innefattar att en framställning till en annan myndighet inte skall göras om denna myndighets medverkan är direkt författningsstridig eller olämplig.

Rikspolisstyrelsen har i en framställning till regeringen den 10 maj 1999 om ändring i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet lämnat förslag i syfte att skapa bättre möjligheter för polisen att nyttja Försvarsmaktens helikoptrar. Därvid har framhållits bl.a. att Försvarsmaktens resurser inte skall användas vid

sådana moment i en polisiär insats där det finns risk för att polisen eller det transportmedel som polisen använder sig av kan komma att utsättas för något slags våld. Jag delar helt den uppfattningen. Med hänsyn till att de misstänkta vapentjuvarna enligt uppgift bedömdes kunna ha tillgång till ett större antal militära skjutvapen med ammunition anser jag att lämpligheten av att polisen begärde bistående av Försvarsmakten kan ifrågasättas. En eventuell beskjutning av den militära helikoptern skulle ha kunnat få ödesdigra konsekvenser i olika avseenden. Jag förutsätter att erforderliga riskbedömningar gjordes. Inte heller i denna del föreligger tillräcklig grund för kritik från min sida.

Vad gäller Polismyndigheten i Stockholms län har jag samrått med chefsJO Claes Eklundh, som har tillsyn över polisväsendet.