

## Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott

**Beslutet i korthet:** JO har på eget initiativ granskat om det finns rättsliga förutsättningar för militärpolisen att bedriva eller på annat sätt medverka i brottsutredande verksamhet. Legalitetsprincipen, som innebär att all offentlig maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift, kräver att det i så fall finns stöd i författning för det.

JO:s slutsats är att det inte finns nödvändigt författningsstöd för militärpolisen att utreda brott. Det finns inte heller stöd för att en militärpolisman ska anses vara polisman vid tillämpningen av bestämmelser om brottsutredning, i t.ex. rättegångsbalken. Detta betyder att en militärpolisman saknar befogenhet att vidta utredningsåtgärder i en förundersökning.

Vidare konstaterar JO att vem som har behörighet som polisman regleras av regeringen i en förordning. Enligt JO:s mening är föreskrifter om vem som är behörig att vara polisman av en sådan karaktär att endast riksdagen bör kunna besluta om det. Regleringen bör därför finnas direkt i lag. JO väcker med anledning av det hos regeringen frågan om en sådan författningsreglering.

### Bakgrunden till initiativet

Jag har tidigare granskat ett ärende där Polismyndigheten hade gett Försvarsmakten (militärpolisen) i uppdrag att genomföra en husrannsakan och hålla ett förhör med en misstänkt i en förundersökning (se mitt beslut den 29 september 2023, dnr 316-2022). I ärendet framkom att det i april 2017 hade träffats en överenskommelse mellan Försvarsmakten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om militärpolisens biträde i förundersökningar om brott som begåtts inom Försvarsmakten.

Jag har i detta initiativärende beslutat att utreda de rättsliga förutsättningarna för den överenskommelse som myndigheterna träffat och om militärpolisen över huvud taget kan medverka i brottsutredande verksamhet.

### Utredning

Inriktningen av JO:s utredning

Försvarsmakten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten uppmanades att redovisa sin bedömning av de rättsliga förutsättningarna för polis och åklagare

att begära biträde av militärpolisen för att genomföra en förundersökning och att ge en militärpolisman i uppdrag att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen. Myndigheterna skulle också yttra sig över hur den överenskommelse som träffades i april 2017 förhåller sig till deras bedömning av de rättsliga förutsättningarna att anlita biträde av militärpolisen.

Myndigheterna skulle vidare redovisa sin rättsliga bedömning i fråga om huruvida en militärpolisman är att anse som en polisman i rättegångsbalkens mening. De gavs också möjlighet att föra fram sin syn i frågan om huruvida föreskrifter om behörighet som polisman är av en sådan karaktär att de bör finnas i lag.

### Försvarsmaktens yttrande

Försvarsmakten (överbefälhavaren generalen AA) förde fram i huvudsak följande i sitt yttrande (fotnoter utelämnade).

#### **Militärpolisens uppdrag**

En naturlig del av den militära befälsrätten är att kunna utöva kontroll och disciplin inom styrkan, oavsett var den befinner sig. I det yttersta läget, d.v.s. i en väpnad konflikt, är den kontroll och det ansvar som befälhavaren har även en väsentlig förutsättning för förbandets skyldigheter att leva upp till den internationella humanitära rättens krav.

För att upprätthålla såväl disciplinen som ordning och säkerhet inom militära förband med någon slags effektivitet krävs i många fall ett militärt förband, dvs. militärpolisen. Att militärpoliser är nödvändiga för att upprätthålla ordningen och säkerheten inom militära förband är närmast uppenbart och militärpoliser eller motsvarande återkommer därför i alla jämförbara länders väpnade styrkor. I en väpnad konflikt är det dessutom endast militärpoliser som har förmåga att närvara vid frontlinjen och följa andra förband för att upprätthålla ordning och säkerhet på platser där övrig myndighetsnärvaro saknas. Militärpolisen har därtill särskild kunskap om Försvarsmaktens skyddsvärden som redan i fredstid är nödvändig för att upprätthålla ordning och säkerhet inom Försvarsmakten och av stor vikt även vid utförandet av utredningsåtgärder inom Försvarsmakten.

Det framgår inte av Försvarsmaktens instruktion att myndigheten ska förebygga brott eller utreda brott. Samtidigt är det genom militärpolisförordningen tydligt att det ska finnas en militärpolis för att säkerställa ordningen och säkerheten inom Försvarsmakten.

De inledande paragraferna i förordning (1980:123) med reglemente för militärpolisen, hädanefter militärpolisförordningen, har stora likheter med polislagens (1984:387) inledande paragrafer. Militärpolisens uppgiftsbeskrivning inom Försvarsmakten har historiskt sett genom flera olika författningar i stora delar överensstämt med den civila polisens uppgiftsbeskrivning och instruktioner. Även om polislagen (PL) är en yngre författning än militärpolisförordningen bygger de båda på äldre regleringar av polis- och militärpolisverksamheten, där begreppet ”att upprätthålla allmän ordning och säkerhet”, den så kallade generalklausulen, följt med under en längre tid. Generalklausulen är mycket allmänt hållen och anses för den civila polisen omfatta all egentlig polisverksamhet och alltså inte bara polisens verksamhet för att hindra brott och andra störningar utan också exempelvis polisens brottsutredande verksamhet.

Eftersom militärpolisen inom Försvarsmakten har uppgifter som kompletterar den civila polisens uppgifter är det naturligt att tolka 1 § militärpolisförordningen relaterat till 1 § och 2 §§ PL och 1948 års allmänna polisinstruktion för den

civila polisen som var i kraft vid militärpolisförordningens tillkomst. I 1 § andra stycket PL framgår att det är Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som bedriver polisverksamhet. Men även militärpolisen får inom sitt område anses bedriva polisverksamhet. Att både militärpolisen och den civila polisen ska förebygga brott står klart, dvs. de har båda en brottsförebyggande uppgift. Frågan är vad som avses med att militärpolisen ska ”avslöja brott” (1 § militärpolisförordningen). Betydelsen av ordet avslöja kan anses vara detsamma som ordet uppdaga, vilket är ordet som användes i 2 § av 1948 års allmänna polisinstruktion för den civila polisen. Att avslöja brott bör enligt en sådan tolkning i jämförelse med äldre bestämmelser kunna anses innefatta både en brottsspanande och brottsutredande uppgift. Att orden ”avslöja brott” inte endast omfattar den brottsspanande uppgiften tydliggörs även till del genom att militärpolistjänsten, enligt 2 § militärpolisförordningen, bl.a. ska fullgöras genom utredningstjänst.

### **Rättsliga förutsättningar för militärpolisen vid fullgörande av utredningstjänst**

Det följer av 11 § militärpolisförordningen att en militärpolisman som fullgör uppgifter enligt 1 § är att anse som polisman. Det som är föreskrivet för polismän gäller därför i tillämpliga delar också för militärpolismän som fullgör sådana uppgifter.

Som framgår av 4 § PL är polisman en tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om regeringen inte föreskriver något annat. Vidare framgår att regeringen bestämmer vad som avses med polisman, vilket har skett genom 2 § polisförordningen. Definitionen i polislagen jämte polisförordningen har därmed generell giltighet för tolkningen av begreppet polisman i olika lagar och författningar. Med hänsyn till vad som framgår i 2 § tredje stycket polisförordningen är det som föreskrivs om polisman i olika författningar även tillämpligt för militärpolisman. Militärpolisförordningens 11 § jämte polislagen och polisförordningen bör därför inte förstås som att det enbart är i polislagens mening som militärpolis i tillämpliga delar omfattas av det som är föreskrivet för polisman. Försvarmakten menar att militärpolisman är att anse som polisman i bl.a. rättegångsbalkens, förundersökningskungörelsens (1947:948), lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (1976:511) och skyddslagens (2010:305) mening.

Det finns alltså inget i militärpolisförordningens eller i polisförordningens bestämmelser som anger en begränsning att militärpolis skulle vara att anse som polisman enbart i exempelvis polislagens mening. En sådan tillämpning skulle dessutom innebära en avsevärd begränsning av militärpolisens polisiära befogenheter.

Försvarmakten anser mot bakgrund av ovanstående att militärpolisman har samma rätt som en polisman att enligt rättegångsbalken under vissa förutsättningar besluta om utredningsåtgärder och tvångsmedel utan föregående beslut av förundersökningsledare.

### **Rättegångsbalkens tvångsmedel**

En polisman får i brådskande fall gripa en person som är misstänkt för brott, dvs. om åklagarens anhållningsbeslut inte kan avvaktas (24 kap. 7 § rättegångsbalken [RB]). En polisman får vidare själv fatta beslut om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning om det är fara i dröjsmål (28 kap. 5 och 13 §§ RB). Vid sådan fara får även föremål tas i beslag (27 kap. 4 § RB). Samma skäl som ligger bakom att polisman fått rätt att besluta i dessa situationer gör sig gällande som skäl för att det som är föreskrivet om polisman i dessa delar även ska gälla militärpolisman som fullgör militärpolistjänst inom Försvarmakten. För upprätthållande av Försvarmaktens ordning och säkerhet kan konstateras att det oftast är militärpolis som rent faktiskt befinner sig på platsen jämfört med civil polis. Det bör därmed finnas möjlighet för militärpolisman att med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser gripa en misstänkt gärningsperson t.ex. inne på

Försvarmaktens område eller en misstänkt gärningsperson tillhörande Försvarmaktens personal. Att en militärpolis i ett sådant fall inte skulle likställas med en polisman i rättegångsbalkens mening förefaller inte ändamålsenligt.

Försvarmakten konstaterar att det inte finns skäl att argumentera för att enbart vissa av rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel ska tillämpas av militärpolisman. Tvångsmedel som på grund av fara i dröjsmål beslutats av en militärpolis bör inte ses som biträde till förundersökningsledare även om användandet av tvångsmedel anses innebära att en förundersökning har inletts.

#### Primärutredning

Försvarmakten anser att militärpolisman har samma möjlighet som en polisman att enligt 23 kap 3 § fjärde stycket RB genomföra en s.k. primärutredning utan föregående beslut om att inleda förundersökning.

Rapporteringskyldigheten i 9 § PL innebär en grundläggande skyldighet för en polisman att rapportera till förman när han eller hon får kännedom om ett brott som faller under allmänt åtal, vilket i praktiken oftast sker genom att en anmälan om brott upprättas. Försvarmakten anser att bestämmelsen innebär en rapporteringskyldighet även för militärpolisen. Detsamma gäller skyldigheten för polisman att vidta de utredningsåtgärder som är möjliga även om förundersökning inte hunnit inledas när polisman tar upp en anmälan eller ingriper mot brott, enligt 3 a § förundersökningskungörelsen. Enligt bestämmelsen ska utredningen, om möjligt, färdigställas direkt på platsen och vidtagna åtgärder ska så snart som möjligt anmälas till den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet. I 23 kap. 3 § fjärde stycket RB anges därvid att innan en förundersökning hunnit inledas får polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Att brott utreds i nära anslutning till händelsen utgör en framgångsfaktor för en effektiv brottsutredning. Att åtgärder vidtas i så nära anslutning till brottet som möjligt och att en utredning färdigställs så fort det går är ett led i att öka de processekonomiska inslagen i brottmål och har visat sig märkbart öka chansen att klara upp brott. I motiven till den nu gällande lydelsen anges att det bör ses som ett naturligt åliggande för all polispersonal att företa möjliga åtgärder för utredning av brott och att de rationaliseringsvinster som ligger i att utredning sker direkt på plats givetvis bör tas till vara. Vidare anges att det ofta är möjligt att slutföra utredningen direkt på plats särskilt när det gäller t.ex. biltillgrepp, rattfylleri, enklare fall av misshandel och liknande.

Bestämmelserna i polislagen, förundersökningskungörelsen och rättegångsbalken skapar således tillsammans ett effektivt handläggningssätt. Det låter sig svårligen motiveras att militärpolisman som ingriper eller tar upp en anmälan inte skulle ha samma skyldighet att för samtliga berörda parter skall säkerställa tidiga utredningsåtgärder och handlägga ärendet på ett skyndsamt och effektivt sätt med hänsyn till att militärpolisman är att anse som polisman när han eller hon utför militärpolistjänst.

#### Biträde inom förundersökning

Försvarmakten delar Polismyndighetens syn att det, med hänsyn till de krav som legalitetsprincipen ställer, är tveksamt om de allmänna bestämmelserna i 6 § fjärde stycket PL och 5 § militärpolisförordningen om att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete och Försvarmaktens skyldighet att samarbeta med polisen kan utgöra lagstöd för militärpolisen att ge Polismyndigheten biträde med att verkställa tvångsåtgärder inom Försvarmakten. Militärpolismän skiljer sig emellertid från exempelvis Tullverkets och Kustbevakningens personal som inom vissa avgränsade områden har fått vissa polisiära befogenheter medan militärpolisen anses som polisman och i tillämpliga delar omfattas av det som föreskrivs om polismän i olika författningar. Militärpolisen har i princip fullständiga polisiära befogenheter inom sitt uppdrag att upprätthålla ordning och

säkerhet inom Försvarsmakten. En militärpolisman kan på så sätt anses arbeta inom sina egna befogenheter och sitt eget uppdrag (jfr JO-beslut dnr 637-2020) samtidigt som denne biträder förundersökningsledare med stöd av militärpolisförordningen och 23 kap 3 § andra stycket [RB, JO:s anm.].

Som framgår av 23 kap. 3 § andra stycket RB får åklagare anlita biträde av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att genomföra en förundersökning som leds av åklagare. Vidare får åklagaren uppdra åt polisman att vidta en viss utredningsåtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Biträde inom ramen för en förundersökning kan således inte begäras av Försvarsmakten med stöd av den här bestämmelsen. Däremot, som Försvarsmakten redan har redovisat i sitt yttrande, daterat den 11 november 2022 [se JO:s ärende 316-2022, JO:s anm.], anser Försvarsmakten att åklagare kan uppdra viss utredningsåtgärd åt militärpolisman på samma sätt som en åklagare kan uppdra åt polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen förutsatt att åklagaren bedömer det lämpligt. Nyssnämnda följer av att militärpoliser är att anse som polismän, även i rättegångsbalkens mening, när de fullgör uppgifter enligt 1 § militärpolisförordningen.

Ovanstående synsätt har även förtydligats i en intern skrivelse upprättad vid Rättsavdelningen vid Riksåklagarens kansli den 4 juli 2011 gällande militärpolisen, se bilaga 1 [utelämnad här, JO:s anm.] I skrivelsen framgår även att Åklagarmyndigheten delar Försvarsmaktens bedömning att militärpolisen har rätt och en skyldighet att efterfölja reglerna om primärutredning.

Polismyndigheten har däremot inte samma uttryckliga möjlighet som åklagare att begära biträde av militärpolisen enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB. Försvarsmakten anser emellertid att militärpolisman biträde till polisiär undersökningsledare ska anses omfattas av bestämmelsen, under förutsättning att utredningsåtgärden företas inom Försvarsmakten.

En striktare tolkning av 23 kap. 3 § andra stycket RB skulle innebära att möjligheten för militärpolismän att biträda inom en och samma förundersökning skulle vara beroende inte endast av om åtgärden företas inom Försvarsmakten utan vem som vid varje givet tillfälle leder aktuell förundersökning. Som ett exempel på snabba förändringar i ledning av förundersökning kan nämnas ett kortvarigt frihetsberövande som innebär att åklagare leder en förundersökning under kort tid men att ledningen av förundersökningen överlämnas till Polismyndigheten när frihetsberövandet hävts. Mot bakgrund av Försvarsmaktens redovisade inställning vad avser att militärpolisman ska anses som polisman vid tillämpning av bestämmelser om tvångsmedel vid fara i dröjsmål och primärutredning vill Försvarsmaktens återigen understryka att det inte framstår som logiskt eller ändamålsenligt att militärpolisens polisiära befogenheter kan nyttjas under vissa skeden men att den möjligheten helt saknas under andra skeden utan att detta är motiverat av sakomständigheterna som sådana.

Ordalydelsen i andra stycket synes därtill inte förhindra att åklagare både kan och faktiskt regelbundet lämnar uppdrag att företa såväl svårare som enklare utredningsåtgärder som hör till förundersökningen till andra anställda vid polisen än polismän. I den delen har tillämpningen gått även bortom den direkta ordalydelsen.

Omständigheterna ovan talar enligt Försvarsmaktens uppfattning för att även polisiär förundersökningsledare, bör kunna uppdra enskild utredningsåtgärd åt militärpolisman på samma sätt som åt en polisman, förutsatt att det sker inom Försvarsmakten. Detta även om lagstiftaren inte har ansett det nödvändigt att skriva ut att Polismyndigheten har rätt att uppdra viss utredningsåtgärd åt enskild polisman.

---

### Överenskommelsen

Försvarmaktens uppfattning är att överenskommelsen som helhet bygger på att militärpolisman ska kunna ta emot direktiv om utredningsåtgärd som även inkluderar verkställande av tvångsmedel eller kan innebära att en åtgärd behöver genomföras med våld eller tvång. Försvarmakten anser att överenskommelsen speglar Försvarmaktens syn på de rättsliga förutsättningarna för militärpolis att biträda Polismyndigheten och åklagare som redogjorts för i det här yttrandet.

---

Försvarmakten delar Polismyndighetens synpunkt att det finns skäl att se över överenskommelsen bl.a. med anledning av att det saknas redovisning av de rättsliga förutsättningarna för militärpolisens biträde och att beskrivningen av lämplighetsbedömningen bör formuleras i enlighet med ovanstående. Ett revideringsarbete påbörjades redan innan pågående JO-ärende.

### Hur militärpolisens behörighet som polisman bör regleras

Militärpolisförordningen är en äldre förordning som tidigare speglade gällande polisinstruktion men idag till del framstår som föråldrad. Försvarmakten kan se vissa fördelar med att det i lag är reglerat vad som avses med polisman i den mån en sådan reglering innefattar personal från en annan myndighet än Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (jfr 4 § PL) och lagstiftaren därigenom utsträcker våldsmonopolet till att även omfatta annan myndighetspersonal.

Det är emellertid främst en modernisering av regleringen som ligger i Försvarmaktens intresse. En moderniserad och tydlig reglering av militärpolisen kan bidra till en effektivare militärpolitistjänst anpassad till dagens förutsättningar.

### Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (juristen BB) redovisade följande bedömning (fotnoter utelämnade).

Militärpolisens verksamhet är enligt 1 § militärpolisförordningen begränsad till att avse ordningen och säkerheten inom Försvarmakten och övningar som Försvarmakten genomför i samverkan med andra myndigheter. Militärpolisförordningen innehåller inte någon bestämmelse som motsvarar 2 § 3 polislagen om skyldighet att utreda brott som hör under allmänt åtal. Vad som avses som utredningstjänst i 2 § militärpolisförordningen definieras inte i förordningen.

Enligt Polismyndigheten bör regelverket tolkas som att militärpolisens medverkan i brottsutredande verksamhet har begränsats till åtgärder i det initiala skedet av en brottsutredning, innan polisen har hunnit komma till platsen, t.ex. identifiering och bevissäkring. En militärpolis borde således enbart vara att jämföras med polis när militärpolisen fullgör sådana uppgifter som uttryckligen framgår av 1 § militärpolisförordningen. Det är enbart i sådana situationer som en militärpolis har samma befogenheter enligt RB som en polisman (se SOU 2001:98. s.52 f.).

I 23 kap. 3 § andra stycket RB finns en uttrycklig befogenhet för en åklagare, som leder en förundersökning, att begära biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra denna. Åklagaren får också uppdras åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. I de fall som förundersökningen handlar om ett brott som faller inom militärpolisens uppgifter enligt 1 § militärpolisförordningen torde åklagaren därför kunna uppdras åt en militärpolis. Däremot är det oklart om en polisiär förundersökningsledare har motsvarande befogenhet enligt 23 kap. 3 § RB.

Enligt Polismyndighetens bedömning framstår det som tveksamt att utan tydligt stöd i författning, förarbeten eller praxis dra slutsatsen att militärpolisen generellt omfattas av regleringen i 23 kap. 3 § RB.

När det gäller den överenskommelse som myndigheterna träffat gör Polismyndigheten följande bedömning.

I överenskommelsen anges bl.a. att om inte särskilda skäl talar mot det bör militärpolisen anlitas för att utreda brott om det aktuella ärendet har initierats av militärpolisen eller om brottet annars har skett inom Försvarsmakten. Som redovisats ovan synes det saknas tydligt lagstöd för Polismyndigheten att anlita militärpolis för biträde med att verkställa utredningsåtgärder efter det att en förundersökning har inletts eller i ärenden som inte omfattas av militärpolisens uppgifter enligt militärpolisförordningen.

### Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (numera riksåklagaren CC) redovisade följande bedömning.

#### **Finns det rättsliga förutsättningar för polis och åklagare att begära biträde av militärpolisen för att genomföra en förundersökning och att uppdra åt en militärpolis att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen?**

För att åklagare ska få begära biträde av en annan myndighet för att genomföra en förundersökning krävs stöd i lag. När en förundersökning leds av en åklagare får åklagaren anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. Åklagaren får även anlita biträde av Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket. Något motsvarande lagstöd som ger en åklagare rätt att begära biträde av militärpolisen (Försvarsmakten) inom ramen för en förundersökning finns inte.

Det finns inte heller några bestämmelser i lag eller förordning som ger en åklagare rätt att uppdra åt en militärpolis att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen. Bestämmelsen i militärpolisförordningen, som stadgar att en militärpolisman är att anse som en polisman, är begränsad till utförandet av de uppgifter för militärpolisen som framgår av förordningen (1 och 11 §§ militärpolisförordningen). Bland dessa uppgifter ingår inte att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal, som är en av polisens huvudsakliga uppgifter (jfr 2 § 3 polislagen).

Sammanfattningsvis saknas det enligt min bedömning stöd i lag eller annan författning för att åklagare ska få anlita biträde av militärpolisen eller uppdra åt en militärpolis att vidta en åtgärd som hör till förundersökningen.

#### **Är en militärpolisman att anse som en polisman i rättegångsbalkens mening?**

I rättegångsbalken finns bl.a. bestämmelser om polisens befogenhet att besluta om och genomföra straffprocessuella tvångsmedel mot enskilda, såsom frihetsberövande, husrannsakan, kroppsbesiktning, beslag m.m. Att en polisman har rätt att använda våld eller tvång vid genomförandet av straffprocessuella tvångsmedel framgår vidare av 10 § polislagen. Straffprocessuella tvångsmedel utgör ett intrång i den enskildes rättsfär och enligt bestämmelserna i regeringsformen kan ett sådant intrång endast ske med stöd av lag. Undantag från grundlagsskyddade rättigheter ska tolkas restriktivt och enligt sin ordalydelse (jfr. NJA 1996 s. 577). För att få genomföra åtgärder i form av straffprocessuella tvångsmedel krävs alltså en lagreglering som uttryckligen medger det. Av militärpolisförordningen framgår visserligen att en militärpolis har polisiära befogenheter inom ramen för sina arbetsuppgifter, men i enlighet med vad som framgår ovan torde det krävas en särskild lagreglering för att militärpolisen ska ha samma befogenheter som en polisman att genomföra straffprocessuella tvångsmedel. Enligt min uppfattning kan därför, enligt gällande rätt, en militärpolisman inte vara att anse som en polisman i

rättegångsbalkens mening i vart fall när det gäller genomförandet av straffprocessuella tvångsmedel.

### **Överenskommelsen mellan Försvarmakten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten**

I april 2017 ingick Försvarmakten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten en överenskommelse om militärpolisens biträde i förundersökningar om brott som har begåtts inom Försvarmakten. Av överenskommelsen framgår bl.a. att militärpolisen bör anlitas som biträde vid förundersökning om brott som begåtts inom Försvarmakten om inte skäl talar däremot. Med anledning av att det synes saknas rättsliga förutsättningar för åklagare att begära biträde av militärpolisen inom ramen för en förundersökning kan jag konstatera att överenskommelsen i vissa delar har fått en olycklig utformning. Det finns hos Åklagarmyndigheten inte något underlag som kan ge ledning när det gäller hur militärpolisens biträde i förundersökningar var avsett att tillämpas i praktiken. Oavsett omständigheterna vid överenskommelsens tillkomst är det min uppfattning att den i sin nuvarande utformning inte längre ska tillämpas inom myndigheten och jag kommer att vidta åtgärder för att säkerställa detta.

### **Rättsliga utgångspunkter**

#### **Legalitetsprincipen**

Den offentliga makten utövas under lagarna (se 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. En myndighet får alltså endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (se även 5 § första stycket förvaltningslagen).

Styrkan på kravet av ett författningsstöd varierar mellan olika rättsområden och efter maktutövningens närhet till de enskilda, från krav på tydligt stöd i lag till krav på att en åtgärd ska rymmas inom myndighetens instruktion eller liknande. När det gäller maktutövning som innebär begränsningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter, såsom användningen av tvångsmedel i en brottsutredning, ställs det krav på stöd i lag (se 2 kap. 20 § regeringsformen). Legalitetsprincipen innebär även att lagregler om tvångsmedel måste vara tydliga och att de ska tolkas restriktivt när de tillämpas. (Se t.ex. Bull och Sterzel, Regeringsformen – En kommentar, 5 uppl., s. 51 f., och Ekelöf m.fl., Rättegång tredje häftet, 8 uppl., s. 40.)

#### **Bestämmelser om brottsutredning**

Bestämmelser om utredning av brott finns i rättegångsbalken (RB) med kompletterande föreskrifter i förundersökningskungörelsen. Enligt bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen är brottsutredning en uppgift för polis och åklagare.

I 23 kap. 3 § RB anges bl.a. följande. Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren (se första stycket). När förundersökningen leds av åklagaren, får han eller hon anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. Åklagaren får också ge en polisman i uppdrag att vidta en viss åtgärd som hör till



förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. (Se andra stycket.) Innan en förundersökning hunnit inledas, får en polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen, s.k. primärutredning (se fjärde stycket).

En polisman som ingriper mot brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan ska vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om en förundersökning inte hunnit inledas. Utredningen ska om möjligt färdigställas direkt på plats. Vidtagna åtgärder ska så snart som möjligt anmälas för den som har rätt att leda en förundersökning om brottet. (Se 3 a § förundersökningskungörelsen.)

Regleringen i rättegångsbalken om brottsutredning är dock inte uttömmande. Det finns bestämmelser i författning som ger exempelvis Tullverket och Kustbevakningen rätt att leda en förundersökning och att biträda polis och åklagare i en förundersökning (se t.ex. 19 och 40 §§ lagen om straff för smuggling och 3 kap. 3 § och 4 kap. 4 § kustbevakningslagen; se också 2 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet).

#### Polisverksamhet

Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta bl.a. till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. (Se 1 § polislagen.)

Till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (se 2 § 1 och 3 polislagen).

En polisman är tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om regeringen inte föreskriver något annat. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman. (Se 4 § polislagen.)

Med polisman avses vid tillämpning av lag eller förordning vissa särskilt angivna befattningshavare inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (se 2 § polisförordningen). I bestämmelsen finns också en upplysning om regleringen i 11 § förordningen med reglemente för militärpolisen, militärpolisförordningen, se nedan.

#### Militärpolisens uppgifter

Militärpolisens uppgifter framgår av 1 § militärpolisförordningen. Enligt bestämmelsen ska militärpolisen upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarsmakten samt vid sådana övningar som Försvarsmakten genomför tillsammans med andra myndigheter. Därvid har militärpolisen till uppgift särskilt att 1) förebygga brott samt hindra att ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt, 2) avslöja brott

samt vidta de åtgärder som behövs, när ordningen och säkerheten störs på annat sätt än genom brott, och 3) i övrigt lämna personal som tjänstgör inom Försvarsmakten upplysningar och annan hjälp.

Militärpolisjästen fullgörs genom bl.a. utredningstjänst (se 2 § i förordningen).

En militärpolisman är, då han eller hon fullgör uppgifter enligt 1 § militärpolisförordningen, att anse som polisman. Det som är föreskrivet om polismän gäller därför i tillämpliga delar också för militärpolismän som fullgör sådana uppgifter. (Se 11 § militärpolisförordningen och 2 § tredje stycket polisförordningen.)

## **Bedömning**

### **Utgångspunkter för granskningen**

Jag inledde detta initiativ för att närmare granska om det finns rättsliga förutsättningar för militärpolisen att bedriva eller på annat sätt medverka i brottsutredande verksamhet. Legalitetsprincipen kräver att det i så fall finns stöd i författning för det.

Mina uttalanden avser endast utredning av misstänkt brottslighet som begåtts i Sverige. Uttalandena avser inte förhållanden som omfattas av ett avtal med främmande makt eller en mellanstatlig organisation som är bindande för Sverige och inte heller om krig eller krigsfara råder eller då regler enligt traktater eller allmän folkrätt om en väpnad konflikt är tillämpliga. Även åtgärder som vidtas med stöd av skyddslagen eller lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ligger utanför granskningen.

### **Myndigheternas ståndpunkter**

Enligt Försvarsmakten finns författningsstöd för militärpolisen att utreda brott genom att den grundläggande uppgiften i 1 § militärpolisförordningen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, i likhet med vad som anses gälla för den civila polisen, också omfattar brottsutredande verksamhet. Försvarsmakten lyfter vidare fram att det i bestämmelsen anges att militärpolisen har till uppgift att "avslöja brott". Myndigheten menar att begreppet, med utgångspunkt i historiska lydelse av polisinstruktioner, bör tolkas som att det innefattar även brottsutredande uppgifter. Stöd för tolkningen finns också i att uppgiften att avslöja brott fullgörs genom bl.a. utredningstjänst.

Försvarsmakten har även framhållit regleringen i 11 § militärpolisförordningen som innebär att en militärpolisman som fullgör uppgifter enligt 1 § i förordningen har en polisman befogenheter. Eftersom det enligt myndigheten i 1 § militärpolisförordningen kan tolkas in en uppgift att utreda brott, ska en militärpolisman anses ha de befogenheter som en polisman har i en brottsutredning, t.ex. att enligt rättegångsbalken vidta vissa tvångsåtgärder när det är fara i dröjsmål och att genomföra en primärutredning. En åklagare eller polisiär undersökningsledare får vidare ge en militärpolisman i uppdrag att vidta

en viss åtgärd som hör till förundersökning enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB. En militärpolisman har även de skyldigheter som följer av 3 a § förundersökningskungörelsen vid brott som begåtts inom Försvarsmakten.

Enligt Polismyndigheten bör regleringen i militärpolisförordningen tolkas som att militärpolisens medverkan i brottsutredande verksamhet har begränsats till åtgärder i det initiala skedet av en brottsutredning. Myndigheten har också fört fram att i de fall en förundersökning faller inom militärpolisens uppgifter enligt 1 § militärpolisförordningen, torde en åklagare kunna ge en militärpolis i uppdrag att vidta en åtgärd i en förundersökning med stöd av 23 kap. 3 § andra stycket RB. Däremot är det enligt Polismyndigheten tveksamt att utan tydligt stöd i författning, förarbeten eller praxis dra slutsatsen att militärpolisen generellt omfattas av regleringen i 23 kap. 3 § RB.

Åklagarmyndigheten anser att det saknas stöd i författning för åklagare att anlita biträde av militärpolisen eller att ge en militärpolis i uppdrag att vidta en åtgärd som hör till förundersökningen. Vidare gör myndigheten bedömningen att en militärpolisman inte kan vara att anse som en polisman i rättegångsbalkens mening, i vart fall inte när det gäller genomförandet av straffprocessuella tvångsmedel.

#### Min bedömning

##### *Befogenhet att utreda brott kräver tydligt stöd i författning*

Polisverksamhet består av olika delar och har stor spännvidd. Kravet på författningsstöd för att en viss åtgärd ska få vidtas gör sig gällande med varierande styrka beroende på vad saken gäller. Brottsutredande åtgärder får med hänsyn till sin karaktär anses vara sådana som kräver tydligt stöd i författning. I den mån det handlar om att vidta tvångsåtgärder mot enskilda krävs att stödet finns i lag.

När det gäller uppgiften att utreda brott är det för Polismyndigheten uttryckligen angivet i polislagen (se 2 § 3). I myndighetsinstruktionerna för Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen finns en liknande reglering (se 3 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen, 4 och 5 §§ förordningen med instruktion för Tullverket samt 2 § förordningen med instruktion för Kustbevakningen). I instruktionen för Åklagarmyndigheten anges att myndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring (se 2 § 1 förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten).

För dessa myndigheter framgår det alltså av deras uppdragsbeskrivningar att de har till uppgift att utreda brott. Det närmare innehållet i myndigheternas brottsutredande uppgifter och vilka befogenheter de har i en brottsutredning är också tydligt reglerat i författning, exempelvis i rättegångsbalken och lagen om straff för smuggling.

*Militärpolisen saknar författningsstöd för att bedriva brottsutredande verksamhet*

Militärpolisen är en del av Försvarmakten. Jag kan inledningsvis konstatera att det inte framgår av förordningen med instruktion för Försvarmakten att det är en uppgift för myndigheten att utreda brott.

Militärpolisens uppgift enligt militärpolisförordningen är att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarmakten. Därvid har militärpolisen till uppgift särskilt att bl.a. förebygga och avslöja brott. (Se 1 §.)

Jag ifrågasätter i och för sig inte det som Försvarmakten fört fram om att uppgiften för den civila polisen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att uppdaga brott, historiskt sett och i en mer generell betydelse, har ansetts innefatta även brottsutredning. Det har dock i det sammanhanget framför allt varit fråga om att ge en allmän ram för polisens uppgifter som tillåter en fortlöpande anpassning av polisverksamheten till förändrade förutsättningar och nya krav. Det närmare innehållet i polisens uppgifter regleras genom andra föreskrifter. (Se prop. 1983/84:111 s. 49 f. och Munck, Polislagen [8 november 2023, JUNO], kommentar till 1 §.)

Från ett legalitetsperspektiv krävs som jag konstaterat att det finns ett tydligt stöd i författning för att det ska anses finnas en befogenhet att utreda brott. En sådan befogenhet kan med vanligt språkbruk inte utläsas ur militärpolisförordningen. Jag delar därför inte Försvarmaktens uppfattning om tolkningen och innebörden av 1 § militärpolisförordningen i det nu aktuella avseendet. Det har inte lyfts fram att det skulle finnas någon annan författningsreglering av betydelse i sammanhanget.

Utöver det sagda krävs som nämnts stöd i lag för att tvångsåtgärder ska få vidtas i en brottsutredning. En befogenhet att vidta en sådan åtgärd kan inte vila på en bestämmelse i förordning.

Med beaktande av de krav som legalitetsprincipen ställer är slutsatsen av det anförda att det inte finns nödvändigt författningsstöd för militärpolisen att bedriva brottsutredande verksamhet.

*En militärpolis är inte en polisman vid tillämpningen av bestämmelser om brottsutredning*

Enligt 11 § militärpolisförordningen är en militärpolis i vissa situationer att anse som polisman. Befogenheten för en militärpolis som polisman är dock begränsad till de fall då han eller hon fullgör uppgifter enligt 1 § i förordningen. Som jag nyss konstaterat innefattar dessa uppgifter inte att utreda brott. Av det sagda följer att det inte heller finns stöd för att en militärpolis ska anses vara polisman vid tillämpningen av bestämmelser om utredning av brott, i t.ex. rättegångsbalken. Det betyder att det inte får lämnas uppdrag till en militärpolisman att vidta åtgärder i en förundersökning med stöd av 23 kap. 3 § andra stycket RB.

Jag utesluter inte att värdet av effektivitet i en brottsutredning talar för att det i vissa lägen hade varit ändamålsenligt om en militärpolisman kunnat vidta vissa brottsutredande åtgärder. Utan stöd i författning är det dock inte rättsligt möjligt.

Legalitetsprincipen medför således även att en militärpolis saknar befogenhet att fatta beslut eller vidta åtgärder i en förundersökning eller att med stöd av bestämmelsen om primärutredning i 23 kap. 3 § fjärde stycket RB vidta utredningsåtgärder innan en förundersökning har inletts. Detsamma gäller de åtgärder som en polisman som kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan är skyldig att vidta enligt 3 a § förundersökningskungörelsen.

Däremot finns givetvis inga hinder mot att en militärpolisman genomför ett gripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket RB t.ex. av en misstänkt som påträffas på bar gärning eller mot andra åtgärder som får vidtas av envar.

Med utgångspunkt i min bedömning saknas det rättsliga förutsättningar för den överenskommelse om militärpolisens biträde i förundersökningar som myndigheterna träffade i april 2017. Den får därför inte tillämpas. Jag noterar att riksåklagaren angett att överenskommelsen inte längre ska tillämpas inom Åklagarmyndigheten och att hon kommer att vidta åtgärder för att säkerställa detta.

#### *Befogenheterna utökas inte vid myndighetssamverkan*

Jag vill lägga till att det inte finns något som hindrar myndigheter från att samarbeta med varandra. Tvärtom är samverkan något som är stadgat i författning (se t.ex. 8 § förvaltningslagen, 6 § tredje och fjärde stycket polislagen och 5 § militärpolisförordningen). De deltagande tjänstemännen företräder i förhållande till den enskilde dock endast den egna myndigheten och de ska tillämpa de verksamhetsregler som gäller för den myndigheten (se bl.a. JO 2022/23 s. 272, dnr 637-2020). Befogenheterna utökas alltså inte vid en myndighetssamverkan.

#### **Föreskrifter om behörighet som polisman bör finnas i lag**

En polisman ges i ett stort antal bestämmelser befogenheter i förhållande till enskilda, varav vissa begränsar grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Exempel på sådan reglering finns i rättegångsbalken och polislagen. Dessutom har en polisman enligt bestämmelser i 48 kap. RB befogenhet att förelägga bötesstraff genom utfärdande av ordningsbot.

Vem som har behörighet som polisman regleras i dag av regeringen i förordning, med stöd av ett bemyndigande från riksdagen (se 2 § polisförordningen och 4 § polislagen). Enligt min mening är föreskrifter om vem som är behörig att vara polisman av en sådan karaktär att endast riksdagen bör kunna besluta om det. Regleringen bör därför finnas direkt i lag.

Med stöd av 13 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) väcker jag hos regeringen frågan om en sådan författningsreglering.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson har föredragit ärendet och byråchefen Nils Västberg har deltagit i beredningen.