



Lokalnævnsmedlemmers habilitet

Ikke fundet grundlag for at kritisere, at lokalnævnet for Københavns politikreds afviste en indsigelse om, at alle lokalnævnets medlemmer i kraft af forvaltningsrettens almindelige regler om speciel inhabilitet generelt måtte anses for afskåret fra at deltage i lokalnævnets behandling og stillingtagen til konkrete klager vedrørende politiets optræden i forbindelse med nogle uroligheder på Nørrebro i april-maj måned 1980.

FOB nr. 81.159

Endvidere ikke fundet grundlag for at kritisere justitsministeriets afgørelse, hvorefter man ikke fandt, at der var behov for nedsættelse af en særlig kommission til undersøgelse af sagskomplekset.

(J. nr. 1980-1191-610).

A, der var medlem af lokalnævnet, klagede over,

1) at lokalnævnet for Københavns politikreds på et møde den 25. juni 1980 afviste A's indsigelse om, at lokalnævnets medlemmer ansås for inhabile til at behandle klager imod politiet vedrørende politiets optræden i forbindelse med urolighederne på Nørrebro i København i april-maj måned 1980 («Bygger-sagen»), og

2) at justitsministeriet i skrivelse af 8. oktober 1980 - som svar på A's henvendelse til ministeriet om det nævnte spørgsmål og i forbindelse hermed hans anmodning om nedsættelse af en særlig kommission til klagernes undersøgelse - meddelte A, at ministeriet ikke fandt grundlag for at foretage videre i anledning af hans henvendelse; ministeriet fandt ikke, at der var behov for nedsættelse af en særlig kommission til undersøgelse af sagskomplekset.

Det fremgik af sagen, at A i skrivelse af 2. juli 1980 klagede til justitsministeriet over, at lokalnævnet for Københavns politikreds på et møde den 25. juni 1980 havde afvist hans indsigelse om, at lokalnævnets medlemmer måtte anses for inhabile til at behandle ca. 30 klager imod politiet vedrørende politiets optræden i forbindelse med urolighederne på Nørrebro i København i april-maj måned 1980 («Bygger-sagen»). Det var A's opfattelse, at samtlige klager straks burde overgives til undersøgelse ved retten i henhold til retsplejelovens § 1019 b, stk. 2. Alternativet hertil var efter A's opfattelse, at justitsministeriet nedsatte en uvildig undersøgelseskommission til at behandle de indgivne klager. A gjorde gældende, at såvel politiets repræsentanter som de politisk valgte repræsentanter for Københavns kommune var inhabile til at deltage i behandlingen af disse klager. A henviste herved for så vidt angik politidirektøren til, at denne i en beretning af 8. maj 1980 til folketingets retsudvalg vedrørende politiets foranstaltninger på Nørrebro i anledning af de nævnte uroligheder havde afvist de beskyldninger, der var fremsat mod politiet. Endvidere henviste A til, at et medlem af nævnet, der var næstformand i Dansk Politiforbund, den 6. maj 1980 havde udtalt sig til Radioavisen i anledning af sagen og ved denne lejlighed taget politiets magtanvendelse i forsvar.

For så vidt angik lokalnævnets formand anførte A, at denne flere gange havde deltaget i Københavns magistrats beslutninger om den nedlæggelse af byggelejepladsen, der var årsag til urolighederne, og A henviste til, at nævnets øvrige politisk valgte medlemmer i flere tilfælde havde deltaget i debatten om de fremtidige planer i forbindelse med nedlæggelsen af den omhandlede byggelejeplads.

I anledning af klagen anmodede justitsministeriet i skrivelse af 22. juli 1980 formanden for lokalnævnet for Københavns politikreds om en redegørelse vedrørende det, der var passeret i lokalnævnets møde den 25. juni 1980.

Med skrivelse af 8. august 1980 til justitsministeriet sendte formanden for lokalnævnet ministeriet et eksemplar af dagsordenen for mødet den 25. juni 1980 og uddrag af et mødereferat vedrørende drøftelserne under dagsordens pkt. 5, »indkomne klager i forbindelse med begivenhederne på Nørrebro i slutningen af april og begyndelsen af maj 1980«.

Formanden anførte endvidere følgende:

»...

Ved modtagelsen af klagerne (fra henholdsvis statsadvokaten, politidirektøren eller direkte fra klagerne) har sekretariatet ikke som sædvanlig - udover en bekræftelse af modtagelsen af klagen - meddelt klagerne, at man i henhold til retsplejelovens § 1019 d har bedt de indklagede polititjenestemænd om en udtalelse i sagens anledning, og at sagen, efter modtagelsen af disse udtalelser, vil blive behandlet på det herefter førstkommende møde i nævnet.

Man har i stedet alene - udover bekræftelsen af modtagelsen af klagen - meddelt klagerne, at sagen vil blive behandlet på det førstkommende møde i nævnet.

Afvigelsen fra den sædvanlige forretningsgang skyldes, at jeg som formand for nævnet under hensyn til sagernes karakter og baggrund ikke ønskede at foregribe nævnets afgørelse af, hvorledes disse sager skulle behandles/undersøges.

Dette blev meddelt mig i nævnets møde den 25. juni 1980, hvor det blev oplyst, at de indtil da modtagne klager ikke som sædvanligt allerede var sendt til udtalelse i henhold til retsplejelovens § 1019 d hos de implicerede polititjenestemænd.

Politidirektøren meddelte herefter, at han efter aftale med statsadvokaten havde afsat en medarbejder (politifuldmægtig) til at søge identificeret de polititjenestemænd, som havde deltaget i de påklagede episoder med henblik på tilvejebringelse af oplysninger fra de pågældende polititjenestemænd og i øvrigt at samle materiale til belysning af hele begivenhedsforløbet.

Et flertal af nævnets medlemmer var indforstået med denne fremgangsmåde. (A) modsatte sig fremgangsmåden, idet han fandt hele nævnet inhabilt af de af ham i skrivelse af 2. juli 1980 til justitsministeren fremsatte grunde. Inhabilitetsproblemet ville efter (A's) opfattelse kunne løses ved at lade sagerne gennemgå en retslig undersøgelse, subsidiært gennemgå en undersøgelse ved en speciel kommission - bestående af eksempelvis advokater - nedsat af justitsministeriet.

Hverken undertegnede formand eller de øvrige medlemmer kunne anerkende (A's) begrundelse for inhabiliteten, idet man fandt, at den omstændighed, at de af borgerrepræsentationen valgte medlemmer i deres egenskab af kommunalpolitikere havde deltaget i beslutninger om nedlæggelse af den byggelejeplads, hvor urolighederne var begyndt, ikke kunne begrunde inhabilitet. At

politidirektøren og politiets personales repræsentanter ikke kunne være inhabile, har jeg anset som en selvfølge.

Der var herefter flertal for at følge den »sædvanlige« procedure ved behandlingen af klagesager, nemlig at lade de implicerede polititjenestefolk fremkomme med en udtalelse i henhold til retsplejelovens § 1019 d og siden forelægge det fremkomne materiale for nævnet til behandling af spørgsmålet om, hvorvidt klagerne skulle undersøges ved retten eller ved statsadvokaten.

Nævnet tog samtidig til efterretning meddelelsen om, at politiet har truffet aftale med statsadvokaten om, at denne skal have samtlige de indkomne oplysninger forelagt med henblik på afgørelsen af, hvorvidt der er grundlag for strafferetlig indskriden.

...«

I skrivelse af 8. oktober 1980 tog justitsministeriet stilling til A's klage og anførte i den forbindelse følgende:

»...

Justitsministeriet har i den anledning indhentet en udtalelse fra formanden for lokalnævnet for Københavns kommune.

Det fremgår af den modtagne udtalelse, at lokalnævnet på mødet drøftede fremgangsmåden for behandlingen af de fremkomne sager. Under forhandlingerne i nævnet, som gentaget i skrивelsen til justitsministeriet, gav De udtryk for, at de kommunale medlemmer af nævnet var inhabile. Nævnets formand og øvrige medlemmer fandt ikke, at medlemmerne var inhabile. Lokalnævnet besluttede herefter at fortsætte behandlingen af de forelagte sager.

Justitsministeriet finder under henvisning til det således oplyste ikke grundlag for at foretage videre i anledning af Deres henvendelse. Ministeriet finder endvidere ikke, at der er behov for nedsættelse af en særlig kommission til undersøgelse af sagskomplekset.

...«

I anledning af klagen henholdt lokalnævnet sig til formandens ovennævnte redegørelse, og justitsministeriet henholdt sig til sin tidligere afgørelse i sagen.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Hverken i retsplejeloven eller i den bekendtgørelse (nr. 506) af 13. september 1973 om lokalnævn vedrørende politiets virksomhed, som justitsministeriet har udstedt med hjemmel i retsplejelovens § 115 a, stk. 7, er der fastsat udtrykkelige bestemmelser om, under hvilke omstændigheder et lokalnævnsmedlem som følge af speciel inhabilitet for sit vedkommende må afstå fra at deltage i lokalnævnets behandling af en foreliggende sag. Dette spørgsmål er heller ikke berørt i justitsministeriets vejledning nr. 51 af 22. marts 1978 vedrørende behandlingen af klagesager, der henhører under lokalnævnene vedrørende politiets virksomhed.

For domstolenes vedkommende indeholder retsplejelovens §§ 60 og 62, jfr. § 66, en udtrykkelig og i princippet udtømmende angivelse af, under

hvilke omstændigheder dommere m. fl. skal vige deres sæde som følge af risikoen for, at en foreliggende interessekollision skal komme til at præge rettens afgørelse. Det er fast antaget, at disse bestemmelser ikke i almindelighed kan anvendes analogt på den tilsvarende problemstilling inden for forvaltningsretten. Dette må gælde også i forhold til lokalnævne, der i denne sammenhæng må karakteriseres som en administrativ myndighed.

Der har imidlertid - til en vis grad med udgangspunkt i de ovenfor nævnte regler i retsplejeloven herom - også inden for forvaltningsretten udviklet sig en almindelig grundsætning om inhabilitet, hvorefter den, der har en direkte og individuel, personlig eller økonomisk interesse i en foreliggende sags udfald, ikke bør befatte sig med behandlingen af den pågældende sag. Denne grundsætning er blevet videreudviklet og præciseret, navnlig i de senere års administrative praksis, ligesom ombudsmanden i en række tilfælde har haft anledning til at give udtryk for sin opfattelse af rækkevidden af forvaltningsrettens almindelige, ulovbestemte regler på dette område.

Spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder et lokalnævnmedlem som følge af speciel inhabilitet for sit vedkommende må afstå fra at deltage i lokalnævnets behandling af en foreliggende sag, må bedømmes med udgangspunkt i disse ulovbestemte regler.

På lokalnævnets møde den 25. juni 1980, i Deres skrivelse af 2. juli 1980 til justitsministeren og i Deres skrivelse af 23. oktober 1980 til ombudsmanden gjorde De i overensstemmelse hermed gældende, at såvel de kommunale medlemmer af lokalnævnet for Københavns politikreds som politidirektøren og i hvert fald den ene af de 2 af politipersonalet valgte repræsentanter i kraft af forvaltningsrettens almindelige regler om speciel inhabilitet generelt måtte anses for afskåret fra at deltage i lokalnævnets behandling og stillingtagen til de ca. 30 klager, der var indgivet i anledning af politiets optræden i forbindelse med urolighederne på Nørrebro i april-maj måned. Det er ikke fra Deres side anført, at nævnets medlemmer havde nogen individuel personlig interesse i udfaldet af en eller flere bestemte klagesager. Deres standpunkt er, at nævnets medlemmer som følge af deres deltagelse i de forskellige faser af det samlede hændelsesforløb omkring nedlæggelsen og ryddeliggørelsen af byggelegepladsen var blevet således personlig engageret i »sagen«, at de ikke kunne forventes at være i besiddelse af den fornødne uvildighed ved behandlingen af nogen af de i den anledning indgivne klager over politiets optræden.

De kommunale nævnmedlemmer.

Spørgsmålet om, hvorvidt det forhold, at den politimæssige foranstaltning, hvis udførelse har givet anledning til en klage til lokalnævnet, er begæret af en kommunalbestyrelse eller en anden politisk valgt kommunal myndighed, kan antages i sig selv at indebære, at vedkommende kommunes borgmester og/eller de(t) medlem(mer), der er valgt af den pågældende kommune, efter forvaltningsrettens almindelige regler om speciel inhabilitet skulle være afskåret fra at deltage i lokalnævnets behandling af den pågældende klagesag, blev fremdraget i forbindelse med folketingets behandling af det forslag til lov om ændring af retsplejeloven, der blev gennemført som lov nr. 270 af 10. juni 1981. Ved lovændringen blev der i den nævnte lov indsat følgende ny bestemmelse som § 1019 b, stk. 3:

»Stk. 3. I tilfælde, hvor klagen vedrører politipersonalets adfærd i forbindelse med fjernelse af personer, der har nægtet at forlade en fast ejendom, skal der altid foretages en undersøgelse, når fjernelsen er begæret af en kommunalbestyrelse i politikredsen, et af kommunalbestyrelsens udvalg, magistraten, et af dennes medlemmer eller borgmesteren. Nævnet bestemmer, om undersøgelsen skal foretages ved retten eller af statsadvokaten.«

Den nye bestemmelse fik sin endelige udformning under folketingets retsudvalgs behandling af lovforslaget. I bemærkningerne til ændringsforslaget, der var fremsat af justitsministeren og tiltrådt af et flertal i udvalget, hedder det bl.a. (Folketingstidende 1980-81, blad nr. 781, s. 5):

»Til nr. 6.

Som anført i punkt 7 b i de almindelige bemærkninger til lovforslaget indebærer den omstændighed, at en politiforretning er rekvireret af en kommune, ikke i sig selv, at de kommunale repræsentanter i lokalnævnet må betragtes som inhabile i forvaltningsretlig forstand i forbindelse med behandlingen af sager om klager over politiets adfærd, der er opstået i forbindelse hermed. Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 1, nr. 3, må imidlertid ses på baggrund af ønsket om at undgå, at der ud fra mere generelle synspunkter med tilsvarende sigte skal kunne rejses kritik af, at lokalnævn med repræsentanter fra den pågældende kommune træffer afgørelse om, hvorvidt der skal foretages en nærmere undersøgelse i sådanne sager. Der tænkes herved på tilfælde, hvor beslutningen om at anmode politiet om at fjerne personer, er truffet under medvirken af de kommunale politikere og ikke af embedsmænd i den kommunale forvaltning som led i den daglige administration.

...«

En tilsvarende opfattelse gøres, som det fremgår af ovenstående citat, gældende i justitsministeriets bemærkninger til det oprindelige lovforslag (L. 133, blad nr. 370, s. 5), hvor det som begrundelse herfor anføres:

»...Dette er en følge af, at det alene er den pågældende politimyndighed, der efter de regler, som gælder for politiets virksomhed, bestemmer, hvorledes opgaven skal løses.«

Jeg finder i den foreliggende sammenhæng at kunne indskrænke mig til at henvise hertil.

Politidirektøren.

Efter forvaltningsrettens almindelige regler om speciel inhabilitet kan den, der udøver et offentligt hverv, ikke behandle eller deltage i behandlingen af sager, der vedrører tilsyn eller kontrol med hvervets udførelse, jfr. således f.eks. *Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret* (5. udg. 1965), s. 449.

Dette almindelige udgangspunkt må i den foreliggende sammenhæng undergives den begrænsning, der følger af bestemmelsen i retsplejelovens § 115, stk. 2 og 3. Efter disse bestemmelser er vedkommende politimester (i København politidirektøren) født medlem af lokalnævnet. Meningen med reglerne om lokalnævnets sammensætning på dette punkt er at sikre, at embedets (politimesterens, henholdsvis politidirektørens) synspunkter indgår i lokalnævnets vurdering af de foreliggende sager. Det forhold, at vedkommende politimester (politidirektøren) har truffet bestemmelse om gennemførelse af politimæssige foranstaltninger, deltaget i tilrettelæggelsen heraf, eller i øvrigt i embeds medfør beskæftiget sig hermed, kan herefter kun i særegne tilfælde danne grundlag for at anse den pågældende for inhabil til at deltage i lokalnævnets behandling af en indgiven klage over politipersonalets adfærd under udførelsen af den eller de pågældende foranstaltninger. Der henvises i denne forbindelse til de generelle udtalelser i samme retning hos *Carl Aage Nørgaard: Forvaltningsret- Sagsbehandling* (2. udg. ved Jens Garde, 1981), s. 71.

Til støtte for den opfattelse, at politidirektøren måtte anses for inhabil til at deltage i lokalnævnets behandling af de foreliggende klager, har De i skrivelsen af 2. juli 1980 til justitsministeren navnlig anført, at politidirektøren »...i sin beretning til folketingets retsudvalg vedr. politiets foranstaltning på Nørrebro fra den 8. maj 1980 har afvist enhver beskyldning mod politiet«. I Deres skrivelse af 23. oktober 1980 til ombudsmanden har De nærmere uddybet Deres standpunkt.

Politidirektørens redegørelse er indeholdt i en skrivelse af 8. maj 1980 til justitsministeriet og er afgivet i anledning af, at folketingets retsudvalg i

skrivelser af 5. og 6. maj 1980 havde anmodet justitsministeren om i et samråd at drøfte følgende spørgsmål:

»L. Begivenhederne på Nørrebro i København den 29. april, herunder om årsagerne til, at begivenhederne escalerede og udartede til optøjer.

M. Politiets optræden lørdag og søndag den 3. og 4. maj. Specielt vedrørende de anklager, der er rejst mod politiet bl.a. om overtrædelse af forsamlingsfriheden og overtrædelse af cirkulæret om brug af stove.«

I skrivelsen redegøres der indledningsvis for hændelsesforløbet i tiden fra den 22. april 1980 til den 4. maj 1980 og for de af politiet truffne dispositioner. I et følgende afsnit gives der en kortfattet oversigt over den i forbindelse med de nævnte begivenheder begåede kriminalitet, som var kommet til politiets kundskab. I et afsluttende afsnit anføres det, at der »allerede på nuværende tidspunkt, hvor der endnu ikke er tilvejebragt fuldstændig oversigt over de seneste dages begivenheder, ... fra forskellig side - på grundlag af oplysninger i pressen - (er) fremsat kritik mod politiet for dets indsats i anledning af de her omhandlede begivenheder«. Derefter gennemgås og kommenteres nogle hovedpunkter i den fremførte kritik, som i det væsentlige tilbagevises. Det oplyses til slut, at der er modtaget tre konkrete klager, og at disse vil blive undergivet nærmere undersøgelse.

På baggrund af, hvad der er anført i det foregående, finder jeg ikke holdpunkter for at antage, at politidirektøren som følge af afgivelsen af den nævnte redegørelse, der er udarbejdet i embedes medfør efter anmodning af justitsministeren, skulle kunne anses for inhabil i forbindelse med lokalnævnets behandling af de foreliggende konkrete klager.

De af politipersonalet valgte medlemmer.

Til støtte for den opfattelse, at de to af politipersonalet valgte medlemmer skulle være inhabile til at deltage i lokalnævnets behandling af de foreliggende sager, har De alene (i skrivelsen af 2. juli 1980 til justitsministeren) henvist til, at det ene af disse medlemmer, der tillige var næstformand i Dansk Politiforbund og formand for Københavns Politiforening, »... den 6. maj 1980 udtalte sig til radioavisen i anledning af »Byggersagen«, hvor han forsvarede politiets magtanvendelse«. De har senere med skrivelse af 5. marts 1981 fremsendt en afskrift af en båndoptagelse af det nævnte interview til ombudsmanden.

Det fremgår af afskriften, at det pågældende medlem ved den nævnte lejlighed blev interviewet i sin egenskab af fungerende formand for Dansk Politiforbund og formand for Københavns Politiforening. De udtalelser,

der fremsattes under samtalen, er endvidere af forholdsvis generel karakter, og der forekommer ingen omtale af, endsige stillingtagen til, konkrete episoder.

Allerede som følge heraf finder jeg ikke grundlag for at antage, at det pågældende medlem med henvisning hertil kunne anses for inhabil.

Jeg finder i øvrigt anledning til mere generelt at tilføje, at det er almindeligt antaget i den forvaltningsretlige litteratur, at indehaveren af et offentligt hverv ikke kan antages at blive inhabil, fordi han offentligt eller privat har udtalt sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling. Der henvises til *Poul Andersen*, a.st., s. 449 f., og *Carl Aage Nørgaard*, a.st., s. 65.

På baggrund af det anførte finder jeg ikke grundlag for at kritisere, at lokalnævnet for Københavns politikreds på sit møde den 25. juni 1980 besluttede at afvise Deres indsigelse om, at alle lokalnævnets medlemmer i kraft af forvaltningsrettens almindelige regler om speciel inhabilitet generelt måtte anses for afskåret fra at deltage i lokalnævnets behandling og stillingtagen til de da foreliggende ca. 30 konkrete klager vedrørende politiets adfærd i forbindelse med »Bygger-sagen«.

Jeg har herefter heller ikke grundlag for at kritisere, at justitsministeriet i skrivelsen af 8. oktober 1980 meddelte Dem, at man ikke fandt grundlag for at foretage videre i anledning af Deres henvendelse, og at man ikke fandt, at der var behov for nedsættelse af en særlig kommission til undersøgelse af sagskomplekset. Det bemærkes herved, at afgørelsen af, om man på denne måde burde fravige den sædvanlige procedure for behandlingen af klagesager, i det foreliggende tilfælde beror på et skøn, som jeg efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, kun ville kunne kritisere, hvis der forelå særlige omstændigheder.

Jeg vil gøre folketingets retsudvalg bekendt med denne skrivelse.«