



Til Frederik Kronborg (Ø)

Politikersvar til Frederik Kronborg (Ø) – Nye opfølgende spørgsmål om debatten om ét minuts stilhed for Gaza

Frederik Kronborg (Ø) har den 21. oktober 2025 stillet følgende spørgsmål:

"Her kommer en række nye opfølgende spørgsmål om debatten om ét minuts stilhed for Gaza stillet af Frederik Kronborg (Ø):

1. I forlængelse af Økonomiforvaltningens svar på spørgsmål 1 den 10. oktober 2025 bedes Økonomiforvaltningen oplyse, om det er korrekt forstået, at BR-medlemmer ikke må referere udtalelser fra FN? Og om det er korrekt forstået, at BR-medlemmer ikke må referere fakta om situationen i et andet land, uden at det opfattes som en udenrigspolitisk tilkendegivelse? Eller om Økonomiforvaltningens opfattelse af, om der er tale om en udenrigspolitisk tilkendegivelse, vil afhænge af, hvilket land der er tale om og hvilket forhold den danske regering har til det pågældende land?
2. I forlængelse af Økonomiforvaltningens svar på spørgsmål 4 den 10. oktober 2025 bedes Økonomiforvaltningen oplyse, præcis hvor i forretningsordenen § 18, stk. 1 det fremgår at Overborgmesteren kan uddelegere mødeledelsen i form af at slukke for mikrofonen til forvaltningen.
3. I forlængelse af svar på spørgsmål 5 den 10. oktober 2025 bedes Økonomiforvaltningen oplyse, hvordan man skelner mellem selve en manifestation og så debatten om, hvorvidt der skal være en manifestation?
4. I forlængelse af svar på spørgsmål 6 den 10. oktober 2025 bedes Økonomiforvaltningen oplyse, om man har kendskab til eksempler fra andre kommuner på, at man har slukket for mikrofonen og dermed afbrudt valgte politikeres taler med henvisning til, at der var tale om udenrigspolitiske tilkendegivelser?
5. Økonomiforvaltningen bedes oplyse, om der er andre tilfælde hvor valgte BR-medlemmer kan forvente, at de ikke har fuld ytringsfrihed men vil få frataget ordet, eller om det kun gælder debatter om Israel-Palæstina?
6. Økonomiforvaltningen bedes oplyse, om de er opmærksomme på, at nedenstående er regeringens politik, samt redegøre for hvordan de afbrudte taler i BR er i strid med regeringens officielle udenrigspolitik.

Citater fra Udenrigsministeriet: *Strategisk ramme - DANMARK - PALÆSTINA 2021-2025* ([Strategisk-Ramme-2021-2025.pdf](#)):

- "Vi vil arbejde for at opretholde muligheden for en fremtidig palæstinensisk stat baseret på grænserne fra før 1967. Dette

30-10-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 22048

Dokumentnummer i F2
9239352

Sagsnummer eDoc
2025-0337230

Sagsbehandler
Martin Vangsøe Olsen

indebærer at modarbejde og arbejde for at tilbagerulle den igangværende territoriale fragmentering af Palæstina."

- *"Vi har sammen med vores partnere i EU gjort vores holdning klar i forhold til Israels bosættelsesaktiviteter og andre handlinger foretaget i denne kontekst, såsom nedrivninger og konfiskeringer, og sammen vil vi fortsat modarbejde disse aktiviteter og andre mulige unilaterale handlinger fra alle parter."*
- *"I overensstemmelse med folkeretten betragter Danmark Østjerusalem som et besat område, og Danmark har aldrig anerkendt Israels annektering af Østjerusalem. Vi vil støtte bestræbelser på at øge Palæstinas tilstedeværelse i Østjerusalem, blandt andet via genåbning af palæstinensiske institutioner".*
- *"Vi vil arbejde for at sikre en fuldstændig og effektiv implementering af eksisterende EU-regler og nationale ordninger vedrørende produkter fra bosættelser."*
- *"Vi er klar til at bidrage til internationale monitorerings- og verifikationsmekanismer, som kunne etableres for at fremme en langsigtet løsning på den uholdbare situation i Gaza og lede til at blokaden løftes, samt at Hamas og andre militante grupper i Gaza ikke længere udgør en trussel mod Israel".*
- *"Vi vil arbejde for at sikre, at såvel palæstinensiske som israelske ansvarshavere respekterer og holdes ansvarlige for den palæstinensiske befolknings menneskerettigheder."*
- *"Den palæstinensiske økonomi kan ikke blive selv bærende under de nuværende forhold, da israelske begrænsninger og besættelsen ikke tillader palæstinensisk kontrol med egne resourcer og økonomi." "*

Økonomiforvaltningens svar

Økonomiforvaltningen har noteret sig, at der er tale om opfølgende spørgsmål til de svar, som forvaltningen afgav til Frederik Kronborg (Ø) den 26. september og den 10. oktober 2025, som svar på Frederik Kronborgs (Ø) politikerspørgsmål af 19. og 22. september og 2. oktober 2025. Forvaltningen henviser til disse svar. Herværende svar skal anses som tilføjelser til disse svar.

Svar på spørgsmål 1

Økonomiforvaltningen henviser i det hele til forvaltningens svar til Kashif Ahmad (B) af 23. oktober 2025 (Svar på spm. nr. 2 samt dot nr. 6-14) s. 3 midtfor om hhv. citering af fx FN og omtale af geografiske områder og fremmede stater i Borgerrepræsentationssalen. Svaret er vedlagt som bilag 4.

Svar på spørgsmål 2

Økonomiforvaltningen henviser i det hele til forvaltningens svar af 10. oktober 2025 (svar på spørgsmål nr. 4, side 4 øverst) og forvaltningens svar af 26. september 2025 på spørgsmål vedr. BR-medlemmers ret til at tale på BR-møder (Om borgmesterens mødeledelse, side 3 øverst). Svarene er vedlagt som hhv. bilag 3 og bilag 1.

Svar på spørgsmål 3

Økonomiforvaltningen henviser i det hele til forvaltningens svar til Kashif Ahmad (B) af 23. oktober 2025 (Svar på spm. nr. 2 samt dot nr. 6-14) s. 4 om Ankestyrelsens udtalelse om forholdet mellem humane manifestationer og udenrigspolitiske tilkendegivelser.

Svar på spørgsmål 4

Økonomiforvaltningen har ikke oplysninger om, hvorvidt der i andre kommuner har været tilfælde, som nævnt i spørgsmålet.

Svar på spørgsmål 5

Det er en kommunalbestyrelses opgave at styre kommunens anliggender. En kommunalbestyrelse har ret til at drøfte og træffe beslutning om sager, som vedrører alle kommunale anliggender. Hvis en sag ikke vedrører et kommunalt anliggende, skal kommunalbestyrelsen afvise forslaget fra dagsordenen.

Under forhandlingerne om godkendelse af dagsordenen, har et kommunalbestyrelsesmedlem ikke ret til at få ordet for at fremsætte begrundelse for et sådant forslag, der ikke angår et kommunalt anliggende.

Det er ikke en kommunalbestyrelses opgave at beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold eller at fremkomme med meningstilkendegivelser om forhold, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Når et borgerrepræsentationsmedlem er blevet afbrudt midlertidigt med henblik på, at overborgmesteren kan vejlede om rammerne for forhandlingerne af den konkrete sag, angår dette efter Økonomiforvaltningens opfattelse ikke det enkelte medlems ret til at ytre sig, men alene hvilke anliggender en kommune lovligt kan drøfte og behandle i borgerrepræsentationens mødesal.

Svar på spørgsmål 6

Det følger af kommunalfuldmagtsreglerne, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage udenrigspolitiske hensyn og komme med meningstilkendegivelser om udenrigspolitiske forhold, forstået som synspunkter om forhold i andre geografiske områder eller fremmede stater samt disse staters dispositioner eller undladelser. Det er således efter Ankestyrelsens opfattelse ikke en kommunal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om udenrigspolitiske forhold, uanset om indholdet af tilkendegivelsen måtte være i overensstemmelse med regeringens udenrigspolitiske linje. Dette skyldes, at udenrigspolitiske anliggender ikke er en kommunal men en statslig opgave.

I nogle helt særlige tilfælde kan dette udgangspunkt dog fraviges, jf. Ankestyrelsens udtalelse af 13. juni 2024 (bilag 5).

I helt ekstraordinære situationer kan kommunerne således varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra et flertal i Folketinget.

Kommunerne kan videre i meget begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver, såfremt kommunens begrundelse er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Det bemærkes, at Udenrigsministeriets *Strategisk ramme - DANMARK - PALÆSTINA 2021-2025*, der henvises til i spørgsmålet, blev udgivet i august 2021. Minister for udviklingssamarbejde og minister for nordisk samarbejde fremlagde i februar 2021 et udkast hertil, som derefter blev drøftet med Udenrigsudvalget og ændret på visse punkter af ministeriet. Der henvises herved til Orientering om den endelige strategiske ramme for Palæstina 2021-25, Udenrigsudvalget 2020-2021, URU Alm. del - Bilag 210, som er vedlagt som bilag 6. Der er dermed ikke tale om en tilkendegivelse, der er vedtaget af Folketinget enten i tilknytning til vedtagelsen af et lovforslag eller som et forslag til vedtagelse i tilknytning til en forhandling om en forespørgsel eller en forhandling om en af statsministeren afgivet redegørelse, jf. Folketingets forretningsorden § 24. Hertil kommer, at situationen i området har udviklet sig væsentligt siden 2021. Økonomiforvaltningen vurderer på den baggrund ikke, at Københavns Kommune kan lægge til grund, at Udenrigsministeriets *Strategisk ramme - DANMARK - PALÆSTINA 2021-2025* er udtryk for en sådan udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget, som i meget begrænset omfang kan danne grundlag for, at kommunen varetager udenrigspolitiske hensyn.

Samtidigt bemærkes det, at strategien heller ikke i sig selv kan vurderes at udgøre en opfordring fra regeringen med opbakning fra et bredt flertal i Folketinget til at kommunen skal handle på en bestemt måde for at varetage udenrigspolitiske hensyn.

Udgivelsen vurderes derfor ikke relevant for Borgerrepræsentations behandling af forslaget om ét minuts stilhed for ofre i Gaza.

Bilag

Bilag 1 Svar til Frederik Kronborg (Ø) af 26. september 2025 vedr. BR-medlemmers ret til at tale på BR-møder

Bilag 2 Svar til Frederik Kronborg (Ø) af 26. september 2025 vedr. protokolbemærkninger

Bilag 3 Svar til Frederik Kronborg (Ø) af 10. oktober 2025 vedr. opfølgende spørgsmål

Bilag 4 Svar til Kashif Ahmad (B) af 23. oktober 2025

Bilag 5 AST Udtalelse om kommuners involvering i udenrigspolitiske
anliggender 13-06-2024

Bilag 6 URU Alm. del - Bilag 210: UM oversendelsesskrivelse Strategisk
Ramme Palæstina



Til Frederik Kronborg (Ø)

Politikersvar til Frederik Kronborg (Ø) – vedr. BR-medlemmers ret til at tale på BR-møder

Frederik Kronborg (Ø) har den 19. september 2025 stillet følgende spørgsmål:

"Hvilke retningslinjer gælder for, hvad BR-medlemmer må sige i salen? Hvad har Ankestyrelsen sagt om hvad kommunalbestyrelsesmedlemmer må sige på møder? (vil gerne have evt udtalelse eller notat udleveret)

Hvad er det for nogle konkrete ord, der gjorde at Klaus Goldschmidt Henriksen og Kashif Ahmad blev afbrudt i deres taler og frataget ordet på Borgerrepræsentationens møde 18/9-25?

Hvilket notat var det Overborgmesteren henviste til under debatten? Hvem beslutter, hvornår mikrofonen skal slukkes?"

Økonomiforvaltningens svar

Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza

Spørgsmålene vedrører sagen "Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza", der blev behandlet som dagordenspunkt 37 på mødet i Borrepræsentationen den 18. september 2025.

Forslaget var som følger:

"at Borgerrepræsentationen beslutter at indlede det førstkommande møde i Borgerrepræsentationen med ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Følgende fremgår af motiveringen til medlemsforslaget:

"Københavns Borgerrepræsentation har ved flere lejligheder markeret sin medfølelse med civile ofre for humanitære katastrofer og væbnede konflikter. Den igangværende menneskeskabte humanitære katastrofe i Gaza har medført store menneskelige tab, herunder over 18.000 børn.

For at vise medfølelse med de mange civile ofre og sende et klart signal om, at menneskeliv er uvurderlige, og for at imødekomme de mange borgere, som er berørt i København, foreslås det, at der holdes ét minuts stilhed for de civile ofre i Gaza på førstkommande møde i Borgerrepræsentationen.

26-09-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 19806

Dokumentnummer i F2
9009214

Sagsnummer eDoc
2025-0294462

Sagsbehandler
Martin Vangsøe Olsen

Et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza kan være en værdig, fælles markering af sorg og solidaritet på tværs af holdninger og baggrunde.

En kommune er ifølge Ankestyrelsen berettiget til at holde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre i en udenlands konflikt."

Ankestyrelsens praksis

I forhold til spørgsmålet om, hvilke udtalelser Ankestyrelsen har afgivet om kommunens involvering i udenrigspolitiske anliggender, henvises der til bilag 1-3.

Ankestyrelsen har den 13. juni 2024 udarbejdet en generel udtalelse om kommunernes involvering i udenrigspolitiske anliggender (bilag 1). Ankestyrelsen har den 29. januar 2025 udtalt sig om navngivning af en plads i Københavns Kommune (bilag 2) og vedr. Ishøj Kommune i en sag om afholdelse af "et minuts stilhed til minde om og af respekt for ofre i GAZA konflikten" (bilag 3).

Efter Økonomiforvaltningens opfattelse må Ankestyrelsens praksis forstås sådan, at en kommune som udgangspunkt ikke kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Dette følger af kommunalfuldmagtsreglerne.

Som undtagelse hertil har Ankestyrelsen dog flere gange udtalt, at en kommune efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer.

Formålet med en sådan humanitær manifestation må dog ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. En kommunalbestyrelse må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

På baggrund af Ankestyrelsens praksis er det Økonomiforvaltningens vurdering, at tilkendegivelser om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser ikke lovligt kunne fremsættes under Borgerrepræsentationens forhandlinger om "Medlemsforslag om et minuts stilhed for ofre i Gaza" på mødet den 18. september 2025.

Om overborgmesterens mødeledelse

Efter § 18, stk. 1, i Forretningsorden for Borgerrepræsentationen leder overborgmesteren Borgerrepræsentationens møder og træffer bestemmelse i alle spørgsmål vedrørende forhandlingernes ledelse og iagttagelse af god orden under mødet. Efter stk. 3, skal ethvert medlem efterkomme overborgmesterens afgørelser angående overholdelse af den fornødne orden.

Efter § 19, stk. 1, i forretningsordenen skal enhver, der ønsker ordet, henvende sig til overborgmesteren. Efter stk. 3, må talerne ikke afbrydes af andre end overborgmesteren.

Dagordenspunktet "Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza" på mødet i Borrepræsentationen den 18. september 2025

Det er som nævnt ovenfor overborgmesteren, som leder møderne i borgerrepræsentationen. Økonomiforvaltningen har til opgave at understøtte overborgmesteren i sin mødeledelse. Efter aftale med overborgmesteren slukkede Økonomiforvaltningen for taleres mikrofon og gav overborgmesteren ordet, når forvaltningen under forhandlingerne af medlemsforslaget vurderede, at der blev afgivet tilkendegivelser, der ikke lovlig kunne fremsættes som led i sagens behandling. Dette skete to gange under et indlæg fra Kashif Ahmad (B) og to gange under et indlæg fra Klaus Goldschmidt Henriksen (Ø).

Kashif Ahmad (B) udtalte følgende fra talerstolen, inden mikrofonen blev slukket første gang:

"Det er nu snart to år siden, at Israel indledte sin militære kampagne i Gaza. Det har været det mest hensynsløse, langvarige og omfattende angreb mod det palæstinensiske folk siden 1948. Det sagde Navi Pillay, som er leder for FN's uafhængige internationale undersøgelseskommission, der står bag rapporten, der konkluderer, at Israel har begået - og fortsætter med at begå - folkedrab mod palæstinenserne i Gaza."

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at ovenstående udtalelser i denne sammenhæng må anses for at være udenrigspolitiske menings-tilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser, som ikke lovligt kunne fremsættes som led i sagens behandling.

Anden gang mikrofonen blev slukket skete efter Økonomiforvaltningens opfattelse som opfølgning på den første afbrydelse. Afbrydelsen skete således som led i overborgmesterens almindelige ledelse af mødet. jf. forretningsordenens § 18, stk. 1, og § 19, stk. 3. Kashif Ahmad (B) fik efter anden afbrydelse ordet igen og kunne afholde sin tale.

Klaus Goldschmidt Henriksen (Ø) udtalte bl.a. følgende fra talerstolen, inden mikrofonen blev slukket:

"... en pige på tre og en dreng på ét år med bedsteforældre i Qalqilya på den besatte Vestbred. En by på størrelse med Helsingør, spærret inde bag besættelsesmuren adskilt fra byens opland og marker og med kun én vej ind og ud af byen. Men disse familier er... sammenlignet med situationen i Gaza... de er heldige. Israel angriber ganske vist kontinuerligt i Libanon og den israelske hær og de israelske bosættere foretager razziaer, arrestationer, chikanerier og myrderier i byerne på den besatte Vestbred og annekterer stadig nye områder og ødelægger landsbyer. Men i Gaza er situationen fuldstændig ekstrem non-stop 24/7. Bombardementerne intensiveres hele tiden. En befolkning på 2,2 millioner indbyggere jages fra sted til sted og kan ikke finde vand, mad, husly..."

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at ovenstående udtalelser må anses for at være udenrigspolitiske meningstilkendegivelser forstået som synspunkter om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser, som ikke lovligt kunne fremsættes som led i sagens behandling.

Klaus Goldschmidt Henriksen (Ø) udtalte bl.a. følgende fra talerstolen, inden mikrofonen blev slukket anden gang:

"... Det er vigtigt, at når der foregår forbrydelser mod menneskeheden, at vi så også er i stand til at tage det ind, og vi er i stand til som politikere at vise vores medfølelse med det her, jeg havde..."

Efter Økonomiforvaltningens opfattelse må udtalelsen anses for at være en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse set i sammenhæng med sagens ramme og de udtalelser, som Klaus Goldschmidt Henriksen (Ø) kom med, inden mikrofonen blev slukket første gang. Det er således Økonomiforvaltningens vurdering, at ovenstående udtalelse ikke lovligt kunne fremsættes som led i sagens behandling.

Under debatten omtalte overborgmesteren et notat, der ikke var udsendt til Borgerrepræsentationen, da det var udarbejdet til brug for overborgmesterens mødeforberedelse. Notatet er vedlagt som bilag 4.

Debatten kan findes på kommunens hjemmeside.

Bilag

Bilag 1 Tilsynsudtalelse om kommuners involvering i udenrigspolitik

Bilag 2 Henvendelser om navngivning af en plads i Københavns

Bilag 3 Dine henvendelser om Ishøj Kommune

Bilag 4 Håndteringsnotat



Ankestyrelsens brev til samtlige kommunalbestyrelser og regionsråd samt KL og Danske Regioner

Tilsynsudtalelse om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender

Det kommunale og regionale tilsyn i Ankestyrelsen har modtaget flere henvendelser om kommunalbestyrelseres involvering i udenrigspolitiske anliggender.

På den baggrund har vi udarbejdet denne generelle udtalelse med henblik på at præcisere allerede udmeldt praksis om kommunalfuldmagten på dette område, navnlig reglerne om varetagelse af udenrigspolitiske hensyn, herunder udenrigspolitiske meningstilkendegivelser. Udtalelsens formål er at vejlede de kommunale forvaltninger, men den kan ikke forventes at give svar på alle tvivlsspørgsmål, der er opstået eller kan tænkes at opstå i kommunerne.

Konklusion

Som det fremgår af den under afsnit 2 foretagne gennemgang af udmeldt praksis om kommuners involvering i udenrigspolitik, er den altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

I nogle helt særlige tilfælde kan dette udgangspunkt dog fraviges.

Således kan kommunerne inden for de udstukne rammer yde støtte til humanitær bistand i udlandet.

13. juni 2024

J.nr. 24-7444

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Kommunerne kan videre i begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver.

Det er således inden for rammerne af kommunalfuldmagten, hvis kommunerne begrundet tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik med en tilkendegivelse, der er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Kommunerne kan også tilrettelægge deres indkøbspolitik begrundet i saglige hensyn, som kommunerne kan varetage, såsom ønsket om at tage et samfundsansvar (i udlandet) ved at foretrække Fairtrade-mærkede produkter, forudsat at dispositionen ikke er ledsaget af udtrykkelige synspunkter om fremmede regerings håndtering af de omhandlede spørgsmål. Kommunerne kan under de samme betingelser også informere om muligheden for at tage samfundsansvar i udlandet. En underliggende (og uudtalt) forudsætning af udenrigspolitisk karakter er ikke i sig selv en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse i den forbindelse.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommuner på opfordring fra regeringen opsige venskabsbysamarbejder og andre indgåede kontrakter med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er det ikke en kommunal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om udenrigspolitiske forhold i andre situationer end de ovenfor nævnte helt særlige tilfælde, uanset om indholdet af udmeldingen måtte være i overensstemmelse med regeringens udenrigspolitiske linje.

Ankestyrelsen har overvejet, i hvilken udstrækning kommunerne kan foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, eksempelvis flagning med udenlandske flag eller fremvisning af andre symboler for fremmede lande, områder eller bevægelser. Afhængig af de nærmere omstændigheder er dispositioner af denne karakter særdeles egnet til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion. Adgangen hertil må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at forudsætte – hvis ikke en udtrykkelig, så i hvert fald en meget tydelig indirekte – opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget.

Hvis en manifestation er direkte begrundet i humanitære forhold i udlandet - eksempelvis afholdelse af et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult eller naturkatastrofer – kan retsstillingen forekomme mindre klar. På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og i udgangspunktet uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Ankestyrelsens gennemgang

1. Baggrund og Ankestyrelsens kompetence

1.1 Sagens baggrund

Ankestyrelsen har over en periode modtaget henvendelser fra borgere om kommuner, som er kommet med udenrigspolitiske tilkendegivelser. Vi har også modtaget telefoniske henvendelser med ønsker om juridisk vejledning fra kommuner, ligesom vi har noteret os, at der har været presseomtale af problemstillingen.

Den 4. og 10. marts 2022 modtog Ankestyrelsen således henvendelser fra henholdsvis det daværende Indenrigs- og Boligministerium og Aarhus Kommune om kommunens ønske om at få præciseret de juridiske rammer for kommunernes muligheder for at "bakke op om boykotten af Rusland". Den 12. januar 2023 svarede vi kommunen, at vi ikke kunne afgive en forhåndsudtalelse på baggrund af dens henvendelse, men at kommunen var velkommen til at vende tilbage med en konkretiseret anmodning. Vi oplyste samtidig, at kommunens konkrete beslutning om at indgå en aftale om at aflyse et arrangement med Den Russiske Nationalballet i Musikhuset ikke gav os anledning til at foretage

yderligere. Vi henviste i den forbindelse til det anførte i et brev af 4. marts 2022 fra ministeriet til kommunen om, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan varetage udenrigspolitiske hensyn i det tilfælde, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn.

Den 26. april 2022 videresendte Indenrigs- og Boligministeriet en henvendelse fra en borger til Statsministeriet om, at Venstre i Næstved Kommune ifølge lokalradioen ville stille et forslag om at "fordømme Putin for krigen i Ukraine", og at et par andre kommuner havde vedtaget en sådan fordømmelse. Der var efter borgerens opfattelse tale om udenrigsanliggender, som hørte under regeringen og Folketinget. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 21. februar 2023 modtog Ankestyrelsen en anmodning om forhåndsudtalelse fra Hovedstadens Beredskab I/S om selskabets påtænkte donation af 22 ambulancer til en værdi af 2 mio. kr. som humanitær bistand til Ukraine. Den 7. marts 2023 trak selskabet sin anmodning tilbage, da der var fundet en anden løsning i samarbejde med Udenrigsministeriet.

Den 15. november 2023 modtog Ankestyrelsen henvendelser fra en borger om, at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune den 14. november 2023 havde vedtaget at sende en opfordring til Folketinget vedrørende "den udenrigspolitiske situation mellem Israel og Palæstina". Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 17. november 2023 modtog Ankestyrelsen en anmodning om forhåndsudtalelse fra Københavns Kommune om kommunens påtænkte donation af humanitær bistand til Ukraine i form af omkring 20 minibusser til brug for ukrainske skolebørn. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 12. februar 2024 modtog Ankestyrelsen en henvendelse fra en borger om Albertslund Kommune, herunder om at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune på det næstkommende møde ville tage stilling til et forslag om at yde 50.000 kr. i humanitær bistand til Gaza samt opfordre andre til ligeledes at donere til formålet, og at kommunen delvist finansierer et spillested, som havde annonceret en støttekoncert for Gaza. Borgeren satte spørgsmålstejn ved formålet med koncerten og ved den organisation, der ville modtage de indsamlede midler. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

I perioden har Ankestyrelsen også modtaget telefoniske henvendelser fra kommuner, der ønskede telefonisk vejledning om muligheden for at give humanitær bistand til Ukraine og til ofrene for jordskælv i Tyrkiet i februar 2023, samt mulighed for at hejse udenlandske flag i sympati med ofre for krig. Ved telefonisk vejledning henviser vi typisk til udmeldt praksis og vejleder om muligheden for at anmode om en forhåndsudtalelse.

1.2 Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Ankestyrelsen. Det står i kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Ankestyrelsens kompetence omfatter al virksomhed i kommunen, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

Tilsynet omfatter kommunalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed som kommunale organer, men ikke den virksomhed, der udøves af det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen eller udvalget bortset fra tilfælde, hvor borgmesteren eller udvalgsformanden handler på vegne af kommunalbestyrelsen eller udvalget. Tilsynet omfatter derfor ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems overholdelse af sine pligter som kommunalbestyrelsesmedlem, f.eks. mødepligten. Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 751-753.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan efter anmodning fra en kommune afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition eller undladelse, inden kommunen træffer en beslutning. Der skal være tale om et spørgsmål, som kommunalbestyrelsen har behandlet eller må forventes at skulle behandle, og den påtænkte disposition eller undladelse skal være tilstrækkeligt konkret beskrevet til, at Ankestyrelsen kan vurdere lovligheden heraf.

2. Regler og praksis

2.1 Regler

Afgrænsningen mellem kommunale opgaver og statslige (eller regionale) opgaver beror på lovgivningsmagts fastsættelse af, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis kommuner, regioner og stat.

Det fremgår af lov nr. 150 af 13. april 1983 med senere ændringer om udenrigstjenesten, at udenrigspolitik er en statslig opgave. Det er desuden muligt at se forbuddet mod, at kommuner beskæftiger sig med udenrigspolitik, som et udslag af forvaltningsretlige specialitetsprincipper.

Staten varetager opgaver, der vedrører hele landet, hvorimod kommunestyret i overensstemmelse med det kommunalretlige almen nytteprincip er opbygget med henblik på at varetage fællesskabsopgaver for et geografisk afgrænset lokalsamfund. At en kommune som udgangspunkt ikke kan beskæftige sig med eller anvende sine økonomiske midler til formål af udenrigspolitisk karakter, følger også af kommunalfuldmagtsregler.

Kommunalfuldmagten er en række uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse, som giver kommunerne hjemmel til at varetage visse opgaver. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning.

Når den skrevne lovgivning ikke indeholder hjemmel til, at kommunen kan varetage en given opgave, og den skrevne lovgivning heller ikke er til hinder for, at kommunen kan varetage en given opgave, skal det vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne, om kommunen kan varetage opgaven.

En af de i praksis udviklede afgrænsninger af kommunalfuldmagten følger af lokalitetsprincippet, som er udtryk for, at kommunen som udgangspunkt kun kan påtage sig opgaver, som i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område. Det afgørende er dog ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod at opgaven interesssemæssigt er knyttet til kommunen. Der er ikke alene tale om en geografisk afgrænsning, men også en afgrænsning til andre administrative niveauer.

Lokalitetsprincippet medfører således, at en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen.

Vi henviser til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 95, side 99 og side 433.

Der kan dog forekomme situationer, hvor en politisk beslutning, der sådan set ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser, har sådanne virkninger i lokalområdet, at kommunalbestyrelsen kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af dem.

Vi henviser i den forbindelse til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 102, hvor følgende er anført:

”Endelig skal det nævnes, at kommuner ikke kan yde støtte til forsvarsmæssige formål, der er en statslig opgave, men at en kommune naturligvis ikke i enhver henseende er afskåret fra at beskæftige sig med forsvarsanliggender, der berører kommunen. Dette hænger sammen med, at kommunalbestyrelsen er planlægningsmyndighed. Eksempelvis kan en kommunalbestyrelse udtale sig om, hvorvidt det i forhold til dens overvejelser om arealanvendelsen i kommunen er hensigtsmæssigt, at staten vil placere et militært anlæg i kommunen.”

Lokalitetsprincippet udgangspunkt er også modificeret i forhold til nødhjælp og nogle andre – helt særlige – situationer.

Følgende fremgår af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 98:

”Generelt er det i Indenrigsministeriets praksis antaget, at lokalitetsprincippet er et af de principper, der har mindre vægt ved afgrænsningen af kommunalfuldmagten. Det vil sige, at princippet viger, hvis der foreligger væsentlige, relevante modhensyn. I en konkret sag har ministeriet således taget udgangspunkt i, at ’det såkaldte lokalitetsprincip ... antages i et vist begrænset omfang at kunne fraviges, navnlig hvor der foreligger en generel kommunal interesse heri’.

[...]

På i hvert fald et punkt er det almindeligt accepteret, at det territoriale aspekt af lokalitetsprincippet kan fraviges. Det er således i praksis accepteret, at kommunen yder (begrænsede) bidrag til indsamlinger til humanitære formål, som kommer personer i udlandet til gode.”

Videre er følgende anført i Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 434-435:

”Således er det i praksis accepteret, at kommuner yder støtte til humanitære indsamlinger, som også staten støtter. Afgørende er det her, at formålet er rent humanitært og ikke indebærer en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

[...]

[...] at der ved den konkrete stillingtagen til, hvor stort et beløb kommunen kan yde til en humanitær indsamling, må tages hensyn til, hvilket beløb staten yder (jo mere staten yder – desto mere kan kommunen også yde), idet et stort beløb fra staten tyder på, at formålet er meget anerkendelsesværdigt. Endvidere må der tages hensyn til offerviljen hos kommunens befolkning vedrørende den katastrofe el. lign., som ligger bag den humanitære indsamling. Det må også indgå i den konkrete stillingtagen – i retning af at begrænse størrelsen af det beløb, som kommunen kan yde – at støtte til en humanitær indsamling angående et andet land nok er almennyttig, men på den anden side stemmer dårligt med det lokalitetsprincip, som gælder i relation til kommunalfuldmagten.

[...]

Også i enkelte andre tilfælde er støtte til aktiviteter i fremmede lande blevet accepteret med den begrundelse, at der dels ikke til støtten var knyttet udenrigspolitiske tilkendegivelser, og dels at beløbet var bagatelagtigt.”

2.2 Praxis om kommunal involvering i udenrigspolitik

2.2.1 Kommunalfuldmagtens forbud mod varetagelse af udenrigspolitiske hensyn

Der er afgivet en lang række tilsynsudtalelser om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender.

Således fremhævede det daværende Indenrigsministerium den 1. juni 1979 (resumédatabasen 79.1.1), at det er en kommunalbestyrelses opgave at styre kommunens anliggender, men ikke at beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold eller at fremkomme med meningstilkendegivelser om forhold, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Videre fremgår det af den daværende indenrigsministers besvarelse af 4. oktober 1983 af Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 1-6 (resumédatabasen 83.3.2), at kommuner ikke lovligt kan erklære sig som atomvåbenfri zoner, eftersom der er tale om et udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som kommuner ikke kan beskæftige sig med. Sagen illustrerer, at også udenrigspolitiske tilkendegivelser, der ikke i sig selv har retlig betydning, er omfattet af det kommunalretlige forbud mod, at kommuner varetager udenrigspolitiske hensyn.

I en forhåndsudtalelse af 6. marts 2020 vurderede Ankestyrelsen, at Hørsholm Kommunes beskrevne ønske om at indgå en partnerskabsaftale, som bl.a. ville forpligte kommunen til at købe carbon-offset med henblik på at blive CO₂-neutral fra 2020, ville være i strid med lokalitetsprincippet. Ankestyrelsen henviste i den forbindelse til følgende:

”Vi lægger vægt på, at køb af carbon-offset, fx ved skovbeplantning i udlandet, ikke vil nedbringe CO₂-udledningen i kommunen, men derimod et andet sted i verden, og at kommunen således ved køb af carbon-offset varetager en opgave, der alene eller i det væsentlige kan anses for at være af interesse for borgere uden for kommunen.

Køb af carbon-offset som et klimaforbedrende tiltag vil således efter Ankestyrelsens opfattelse ikke interessemæssigt være knyttet til kommunen, fordi tiltaget ikke har en direkte effekt i kommunen eller for borgerne i Hørsholm Kommune.

Det forhold, at købet af carbon-offset efter kommunens oplysninger sker som led i en større klimastrategi, og at det er håbet at anspore andre virksomheder til at tilslutte sig partnerskabet og/eller støtte op om kommunens samlede klimaindsats, fx ved omlægning af produktion og elforbrug til mere klimavenlige løsninger samt ved at udføre og støtte andre klimatiltag med direkte lokal virkning, udgør efter Ankestyrelsens vurdering ikke en sådan interesse, at lokalitetsprincippet kan fraviges.

[...]

Ankestyrelsen finder desuden ikke, at Hørsholm Kommune har peget på andre kommunale interesser, som vil kunne føre til, at lokalitetsprincippet kan fraviges i den konkrete situation.”

Udtalelsen er offentliggjort i udtalelsesdatabasen på Ankestyrelsens hjemmeside.

Vi henviser i øvrigt også til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 433-434.

2.2.2 Modifikationer til hovedreglen

2.2.2.1 Kommunernes planlægningsvirksomhed m.v.

Der kan dog forekomme situationer, hvor en politisk beslutning, der sådan set ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser, har sådanne virkninger i lokalområdet, at kommunalbestyrelsen kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af dem. Vi henviser til afsnit 2.1 ovenfor.

Forud for indenrigsministerens under afsnit 2.2.1 nævnte besvarelse af 4. oktober 1983 om atomvåbenfri zoner havde ministeriet den 5. marts 1982 udtalt (resumé-databasen 82.3.1), at det som udgangspunkt ikke antages at være en kommunal opgave eller et kommunalt anliggende at fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller at tage standpunkter i landspolitiske anliggender. Det havde ministeriet gjort på baggrund af en sag, hvor byrådet i den daværende Nykøbing Falster Kommune havde vedtaget, at det ikke kunne tillade, at atomvåben eller depoter for samme blev placeret inden for kommunens grænser. Ministeriet havde i denne sammenhæng dog præciseret, at en kommunalbestyrelse i visse situationer kan vurdere og fremsætte

udtalelser om *virksomheder* af landspolitiske spørgsmål, hvis disse vil få konsekvenser af mere lokal art, eksempelvis på det erhvervsmæssige eller trafikale område i kommunen.

2.2.2.2 Nødhjælp og humanitære hjælpeaktioner

I et brev af 16. januar 1985 udtalte Indenrigsministeriet (resumédata-basen 85.3.1), at et kommunalt bidrag til humanitære hjælpeaktioner uden for landets grænser ikke er i strid med kommunalfuldmagten, hvis nogle nærmere angivne forudsætninger er opfyldt. Bidraget skal udbetales til en humanitær hjælpeorganisation, der sikrer, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål, og bidraget skal ydes uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

I et brev af 26. oktober 1989 udtalte Indenrigsministeriet (resumédata-basen 89.3.2), at støtte til bevarelse af regnskoven kunne sidestilles med humanitær støtte, og at en kommunal beslutning om at bevilge 9.000 kr. til en organisation, som ville opkøbe regnskov i Costa Rica med henblik på at videregive arealerne til regeringen på betingelse af, at disse kom til at indgå i en fredet naturpark. Ministeriet fremhævede dels, at der var tale om "et helt ubetydeligt beløb – ca. 10 øre pr. indbygger", og at det var en betingelse, at kommunens støtte blev ydet uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

I et brev af 26. oktober 2011 afgav Statsforvaltningen Hovedstaden en forhåndsudtalelse om, at Københavns Kommune lovligt kunne yde en donation i form af skraldebiler og personaletimer til en værdi af 420.000 kr. i forbindelse med et udviklingsprojekt i Mozambique, hvor Udenrigsministeriets bidrag til programmet havde været 2,7 mio. kr. Det blev også i denne sag fremhævet, at det er en forudsætning for at yde den humanitære støtte, at det sikres, at hjælpen fordeles på upartisk vis, og at bidraget ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Statsforvaltningen bemærkede i øvrigt, at der antages at gælde "en relativt snæver grænse" for, hvor stort et beløb der kan ydes, og at beløbsgrænsen ikke kan fastsættes generelt, men må bero på en konkret vurdering. Statsforvaltningen lagde ved sin vurdering af donationens lovlighed vægt på, at der var tale om en donation "af mindre økonomisk værdi", og at den skete som led i et dansk bistandsprojekt, som den danske ambassade i landet forestod.

Udtalelsen er offentliggjort i udtalelsesdatabasen på Ankestyrelsens hjemmeside.

I den ovenfor under pkt. 2.2.1 nævnte tilsynsudtalelse af 6. marts 2020 foretog Ankestyrelsen følgende vurdering af beløbsgrænsen:

"Ankestyrelsen har overvejet, om den ovenfor beskrevne praksis om humanitær støtte kan føre til, at lokalitetsprincippet kan fraviges. Henset til, at kommunen efter det oplyste vil anvende minimum 200.000 kr. årligt over i hvert fald tre år til projektet, herunder til køb af carbon-offset, finder Ankestyrelsen på det foreliggende grundlag ikke, at der er tale om støtte af bagatelagtig karakter. Derfor er det vores opfattelse, at praksis om humanitær støtte ikke kan medføre, at lokalitetsprincippet kan fraviges."

2.2.2.3 Begrundelser for tilrettelæggelse af indkøbspolitik og opsigelse af kontraktforhold

Siden den tidligste praksis på området er der sket en udvikling i forhold til kommunernes adgang til at tilrettelægge deres indkøbspolitik og opsigelse af kontraktforhold begrundet i udenrigspolitiske forhold, ligesom begrebet 'udenrigspolitiske meningstilkendegivelser' er blevet præciseret.

I et brev af 3. december 1987 udtalte Indenrigsministeriet på anmodning fra det daværende Tilsynsråd for Københavns Amt (resumé-databasen 87.3.4), at det kræver lovhjælp, hvis en kommune vil opsigelse kontraktforhold med tilkendegivelser, der indebærer en udenrigspolitisk stillingtagen. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at det ikke er en kommunal, men en statslig opgave at tage stilling til udenrigspolitiske spørgsmål. Gladsaxe Kommune henviste således forgæves til "intentionerne" bag en vedtaget lov om forbud mod handel med Den Sydafrikanske Republik og Namibia. Da kommunens kontraktpartner ikke havde handelsmæssige forbindelser omfattet af den pågældende lov, kunne kommunen ikke lovligt opsigelse kontrakterne med den anførte begrundelse om, at selskabet var Sydafrikas vigtigste handelspartner med olieleverancer, og at opsigelsen måtte ses som "et naturligt led i den internationale kampagne mod det racistiske apartheidregime i Sydafrika".

Det fremgår af den daværende indenrigsministers besvarelse af 1. december 1995 på spørgsmål nr. S 540 stillet af et folketingsmedlem (resumé-databasen 95.3.10), at kommunerne har en meget fri adgang til

at tilrettelægge deres indkøbspolitik og inddrage miljøhensyn og andre saglige hensyn, men at de ikke kan træffe beslutninger, herunder om tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, med henblik på at fremkomme med tilkendegivelser af udenrigspolitisk karakter.

I et brev af 3. maj 2013 (resumédatabasen 13.3.2) udtalte det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium på baggrund af en henvendelse fra Aarhus Kommune om en tilsynsudtalelse afgivet af en af de daværende statsforvaltninger om indkøb af Fairtrade-mærkede varer og en informationsindsats vedrørende mærket, at kommunen efter kommunalfuldmagtsreglerne kan påtage sig et samfundsansvar.

Ministeriet henviste i den forbindelse til internationale initiativer, som Danmark havde tilsluttet sig, samt tilsvarende danske initiativer i form af bl.a. skiftende regeringers handlingsplaner for samfundsansvar og loven om mæglings- og konfliktinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd, som efter ministeriets opfattelse var udtryk for en generel forudsætning om, at såvel private som offentlige aktører, som har mulighed for at gøre det, bør tage et samfundsansvar. Ministeriet bemærkede, at indholdet af dette samfundsansvar næppe lader sig afgrænse entydigt.

Ministeriet vurderede herefter, at kommunen ved indkøb lovligt kan udnytte sin mulighed for at efterspørge varer og tjenesteydelser, der er produceret under ansvarlige forhold, og at kommuner i deres indkøbspolitik kan fastsætte, at de ønsker at leve op til internationale anerkendte standarder og principper om samfundsansvar, herunder at indkøbspolitikken lever op til en række forskellige hensyn, som anses for generelt anerkendelsesværdige i samfundet, såsom sikring af ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder samt en økonomisk og miljømæssig bæredygtig produktion. Sammenfattende var det ministeriets opfattelse, at en kommune lovligt i sin indkøbspolitik kan lægge vægt på indkøb af Fairtrade-mærkede varer. Ministeriet bemærkede i den forbindelse følgende:

”Køb af Fairtrade-mærkede produkter hviler på en udtrykkelig forudsætning om, at produktion af ikke-Fairtrade-mærkede varer i de omfattede lande ikke nødvendigvis foregår under ansvarlige forhold, og at købet af Fairtrade-mærkede varer har til formål at imødegå de arbejds-mæssige, sociale og miljømæssige udfordringer, som gør sig gældende i de lande, som varen er produceret i. Dette indebærer imidlertid efter ministeriets opfattelse ikke i sig selv, at en indkøbspolitik om prioritering af køb

af Fairtrade-mærkede varer kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

[...]

Det er imidlertid efter ministeriets opfattelse ikke ganske utvivlsomt, hvorvidt kommunen uden lovhjemmel kan agitere for, at borgere og virksomheder i kommunen bør varetage tilsvarende samfundsansvar.

Det skyldes, at det som ovenfor anført ikke tilkommer en kommune at afgive udenrigspolitiske tilkendegivelser, og at selve begrebet samfundsansvar blandt andet omhandler, hvordan man kan medvirke til at påvirke forholdene i andre, mindre velstillede lande.

Oprettelsen af Mæglings- og Klageinstitutionen for ansvarlig samfundsadfærd har til formål at tilskynde virksomheder til at efterleve OECD's retningslinjer.

Det forhold, at en sådan information kan have den virkning, at virksomheder herved udviser samfundsansvarlig adfærd, gør efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke i sig selv information om samfundsansvar i strid med det ovennævnte forbud mod udenrigspolitiske tilkendegivelser. En kommunes agitation for samfundsansvar må således antages at ligge i forlængelse af de hensyn, som varetages ved lov om oprettelse af mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig samfundsadfærd, uanset, at loven ikke i sig selv giver en kommune hjemmel hertil.

En kommune vil derfor efter ministeriets opfattelse kunne informere om samfundsansvar under den forudsætning, at det ikke får karakter af, at kommunen herved selvstændigt formidler synspunkter af udenrigspolitisk karakter.

Efter ministeriets opfattelse kan en kommune således både formidle oplysninger om vanskelige levevilkår, miljøproblemer mv. i andre lande, og information om at det er muligt som borger eller virksomhed at være med til at sikre ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder, en økonomisk og miljømæssig bæredygtig produktion mv. i de pågældende lande, uden at dette får karakter af udenrigspolitiske synspunkter.

Ministeriet finder ikke, at en positiv omtale af Fair Trade og Fairtrade Mærket er udtryk for en udenrigspolitisk tilkendegivelse eller standpunkt i strid med de ovennævnte kommunalretlige grundsætninger.

[...]

Ministeriet skal dog understrege, at det ikke vil være lovligt for en kommune for eksempel at fremføre synspunkter om andre regeringers/landes håndtering af spørgsmål om arbejdstagerrettigheder, menneskerettigheder, miljø- og klimainsats m.v., idet dette er en statslig opgave.”

Følgende fremgår af den daværende økonomi- og indenrigsministers besvarelse af 26. november 2014 af spørgsmål nr. 16 (alm. del) fra Folketingets Kommunaludvalg (resumédata-basen 14.3.5):

”Som omtalt i mit svar af dags dato på Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 15 indebærer en beslutning om ikke at købe varer m.v. med den begrundelse, at de er produceret i et land, der overtræder internationale konventioner og FN resolutioner, efter ministeriets opfattelse en udenrigspolitisk stillingtagen. Efter ministeriets praksis er en sådan udenrigspolitisk stillingtagen ikke en kommunal opgave.

Henset til, at kommunerne på dette område handler i overensstemmelse med den udenrigspolitiske tilkendegivelse, Folketinget er fremkommet med gennem sin vedtagelse af V 13, kan det imidlertid efter ministeriets opfattelse lægges til grund, at kommuner ikke er afskåret fra i deres indkøbspolitik at fastsætte, at de ikke indkøber varer fra besatte områder på Vestbredden.”

Til brug for besvarelsen af spørgsmålet havde ministeriet indhentet en udtalelse fra Udenrigsministeriet, som bl.a. henviste til den ovennævnte vedtagelse, hvor Folketinget havde udtalt sin støtte til de aktuelle fredsforhandlinger om en tostatsløsning og at ”israelske bosættelser ikke gennem aftaler mellem Israel og EU eller gennem danske offentlige eller private engagementer får legitimeret deres eksistens eller forbedrede økonomiske muligheder”. Udenrigsministeriet henviste også til en vejledning offentliggjort af Danmark sammen med en lang række EU-lande i juli 2014, der gjorde opmærksom på risici knyttet til økonomiske og finansielle aktiviteter i bosættelser, navnlig risikoen for omdømmetab.

Udenrigsministeriet påpegede i sin udtalelse, at der ikke var tale om en boykot af israelske produkter.

Den daværende kulturminister skrev den 3. marts 2022 følgende til en rådmand i Aarhus Kommune:

"Omkring retningslinjer for aflysninger kan jeg oplyse, at Kulturministeriet mandag den 28. februar 2022 har udmeldt følgende til Kommunernes Landsforening vedr. hjemmelsgrundlaget for at aflyse forestillinger – i det konkrete tilfælde Den Russiske Nationalballet – og yde eventuel kompensation:

Hvis en kommune har ejerskab eller kontrollerende indflydelse på et koncert- eller kulturhus, der har planlagt en forestilling med Den Russiske Nationalballet eller lignende fremtrædende russiske kompagnier eller ensembler, kan kommunen vælge at følge en opfordring fra regeringen om at aflyse arrangementet på grund af Ruslands angreb på Ukraine og derefter kompensere arrangøren, idet kommunen, hvis den vælger at aflyse, pådrager sig et erstatningsansvar over for arrangøren. Aflysning og kompensation vil i denne situation være foreneligt med kommunalfuldmagten, fordi kommunen ikke fører selvstændig udenrigspolitik men agerer i samklang med regeringens opfordring. Ved arrangementer hvor kommunen ikke har bestemmende indflydelse på om en aflysning skal ske, må kommunen ikke kompensere arrangøren."

Dagen efter sendte det daværende Indenrigs- og Boligministerium et brev med følgende indhold til kommunen (resumédatabasen 22.3.1):

"Det følger af kommunalfuldmagtsregler, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage udenrigspolitiske hensyn.

Det er imidlertid Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at dette udgangspunkt kan fraviges, således at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan varetage udenrigspolitiske hensyn i tilfælde som i det her foreliggende, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn.

Det kan oplyses, at daværende økonomi- og indenrigsminister i svar af 16. november 2014 på Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 16 (alm. del – vedlagt) tilsvarende fandt, at det på

baggrund af en vedtagelse i Folketinget, var lovligt, at kommuner boykottede indkøb fra den besatte Vestbred, selvom det indebar varetagelse af udenrigspolitiske hensyn.

Det er frivilligt for en kommune, om den vil varetage opgaver og hensyn, som har hjemmel i kommunalfuldmagtsregler. Det gælder også, når regeringen opfordrer kommuner til at agere på en bestemt måde.”

Ankestyrelsen skrev den 12. januar 2023 til kommunen, at dens beslutning om at indgå en aftale om at aflyse arrangementet med Den Russiske Nationalballet ikke gav anledning til at foretage videre. Ankestyrelsen henviste i den forbindelse til det af Indenrigs- og Boligministeriet anførte i brevet af 4. marts 2022.

I en besvarelse af spørgsmål nr. 48 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg den 17. april 2024 oplyste indenrigs- og sundhedsministeren (resumédatabasen 24.3.3), at den retsopfattelse, som ministeriet gav udtryk for i den ovennævnte besvarelse af 26. november 2014 om indkøbspolitik, fortsat er gældende. Ministeren henviste i den forbindelse også til Folketingets seneste vedtagelse af V 100 (samling 2020-2021) om udviklingen på Vestbredden, hvori Folketinget understregede, at man ikke ”i aftaler med EU eller via danske offentlige eller private engagementer bør give bosættelser forbedrede økonomiske muligheder eller på nogen måde legitimere bosættelsen”. Ministeren bemærkede, at kommunerne skal være opmærksomme på også i øvrigt at overholde gældende lovgivning, herunder udbudsreglerne.

I et brev til KL under samme nummer i resumédatabasen bemærkede ministeriet i øvrigt, at EU-retten ikke forholder sig direkte til, hvorvidt en kommune i sin kommunale indkøbspolitik kan vedtage ikke at købe varer fra bosættelserne, så længe udmøntningen heraf ikke får karakter af et nationalt importforbud.

2.2.2.4 Venskabsbyer

Det er almindeligt anerkendt bl.a. i den juridiske litteratur, at kommuner kan indgå venskabsbyaftaler med kommuner i andre lande, i det omfang der herved varetages kommunale interesser og ikke udenrigspolitiske formål. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Kommunal Erhvervsvirksomhed, Frederik Gammelgaard, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2004 side 45 og side 227 f.

Tilsvarende fremgår følgende af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 435:

”Det er ligeledes accepteret, at kommuner har venskabsbyftaler med kommuner i andre lande. Dette er begrundet med, at der her kun varetages en lokal interesse, og at forholdet ikke er af udenrigspolitisk betydning.”

Den daværende indenrigs- og boligminister skrev den 4. marts 2022 følgende til Aarhus Kommune (resumédatabasen 22.3.2):

"Som bekendt har Rusland torsdag den 24. februar 2022 iværksat en invasion af Ukraine.

EU-landene har i flere omgange indført en række meget omfattende sanktioner som reaktion på Ruslands invasion af Ukraine. Det er heldigvis gået rigtig stærkt med at indføre disse sanktioner, og der kan desuden blive tale om at indføre yderligere sanktioner.

Uanset afgrænsningen af de gældende og eventuelle yderligere sanktioner vil jeg for en god ordens skyld henstille til, at Aarhus Kommune enten opsiger eller suspenderer kommunens venskabsbysamarbejde med Sankt Petersborg, såfremt det ikke allerede er sket. Regeringen og Folketinget ønsker at fastholde et maksimalt pres på Rusland, og kommunens venskabsbysamarbejde sender desværre et modsatrettet signal.

Jeg vil sætte stor pris på at blive orienteret om, hvad Aarhus Kommune beslutter i relation til venskabsbysamarbejdet med Sankt Petersborg."

Ministeriet sendte tilsvarende breve til Aalborg Kommune og Brøndby Kommune.

2.2.2.5 Særligt om flagning og andre symbolske handlinger

I indenrigs- og sundhedsministerens besvarelse af 8. februar 2024 af spørgsmål nr. 38 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg (resumédatabasen 24.3.1) fremgår følgende om flagning med udenlandske flag:

”For så vidt angår de tidligere regler om flagning, henvises der til justitsministerens svar af 17. januar 2024 på INU (Alm. del), spørgsmål nr. 37.

[...]

Flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund kan ifølge kommunalfuldmagtsreglerne efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Flagning med det israelske eller palæstinensiske flag kan således efter kommunalfuldmagtsregler efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Det er i den forbindelse Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det kan lægges til grund, at kommuners flagning med det ukrainske flag er i overensstemmelse med regeringens og Folketingets udenrigspolitiske tilkendegivelser om Ukraine.”

3. Ankestyrelsens vurdering

Som det fremgår af den under afsnit 2 foretagne gennemgang af juridisk litteratur og udmeldt praksis om kommuners involvering i udenrigspolitik, er den altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Det skyldes, at udenrigspolitiske anliggender ikke er en kommunal, men en statslig opgave.

Det er eksempelvis fastslået i den daværende indenrigsministers under afsnit 2.2.1 beskrevne besvarelse af 4. oktober 1983 om, at kommuner ikke lovligt kan erklære sig som atomvåbenfri zoner, eftersom spørgsmålet om atomvåbenfri zoner er et udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som kommuner ikke kan beskæftige sig med.

Dette udgangspunkt kan dog fraviges i nogle helt særlige tilfælde.

Således kan kommunerne inden for de udstukne rammer yde støtte til humanitær bistand i udlandet. Det forudsætter som udgangspunkt, at det sker uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

Kommunerne kan videre i meget begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver, navnlig ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, såfremt kommunens begrundelse er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommunerne begrunde opsigelsen af kontrakter og venskabsbyaftaler med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

I øvrigt kan det efter Ankestyrelsens opfattelse ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor en udenrigspolitisk beslutning får sådanne konsekvenser af lokal art, at en kommune lovligt kan vurdere og fremsætte udtalelser om hensigtsmæssigheden af beslutningen eller om virkninger af det udenrigspolitiske spørgsmål på kommunens virksomhed.

3.1 Nødhjælp og humanitære hjælpeaktioner

At varetage humanitære formål i udlandet inden for de i praksis udstukne rammer er en opgave, som kommunerne lovligt kan varetage.

Det er som udgangspunkt en forudsætning for kommunal støtte til nødhjælp og humanitære indsamlinger, at der er tale om begrænsede bidrag. Begrænsningen skal ses i lyset af kommunalfuldmagtsreglerne, hvor der ved humanitær støtte i udlandet er tale om en fravigelse af lokalitetsprincippet.

Ved vurderingen af, hvor stort et bidrag en kommune kan yde, kan der blandt andet lægges vægt på, at staten også har bidraget til det konkrete formål – jo mere staten yder, desto mere kan kommunerne også yde. Hvis staten ikke bidrager til formålet, kan en kommune stadig yde støtte, men alene i form af et bagatelagtigt bidrag.

Støtten kan bestå i en donation i form af naturalier såsom personaletimer eller køretøjer, ligesom den kan gives i form af en sum penge. Kommunen skal sikre, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål. Kommunen kan eksempelvis udbetale sit bidrag til en humanitær hjælpeorganisation.

Derudover fremgår det entydigt af praksis, at det som udgangspunkt er en forudsætning for at yde nødhjælp eller tilsvarende humanitær bistand, at støtten ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vi henviser til det af Karsten Revsbech m.fl. anførte om kommuners mulighed for at yde støtte til humanitære formål, som er gengivet under afsnit 2.2.2, og til gennemgangen af praksis i afsnit 2.2.2.2.

Vi bemærker, at udvælgelsen af modtagere af nødhjælp og humanitær bistand kan fremstå som en subjektiv stillingtagen. Dette kan efter Ankestyrelsens opfattelse dog ikke i sig selv indebære, at udvælgelsen af en konfliktzone eller et nødlidende område i det enkelte tilfælde kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Vi henviser i den forbindelse til den under afsnit 2.2.2.3 beskrevne tilsynspraksis om, at forudsætningen om, at produktion af Fairtrade-mærkede varer i de omfattede lande ikke nødvendigvis foregår under ansvarlige forhold, ikke i sig selv fører til, at en indkøbspolitik om prioritering af køb af Fairtrade-mærkede varer kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

3.2 Indkøbspolitik og kontraktforhold

Som det videre fremgår af den under afsnit 2.2.2.3 beskrevne tilsynspraksis, er det en kommunal opgave at tilrettelægge en indkøbspolitik, og kommunerne kan ved en beslutning herom inddrage og lægge vægt på saglige hensyn, som de kan varetage, herunder miljøhensyn. Kommunerne kan i den forbindelse varetage udenrigspolitiske hensyn i begrænset udstrækning.

Skiftende danske regeringer har tilsluttet sig internationale initiativer om samfundsansvar og inden for landets grænser gennemført tilsvarende initiativer i form af blandt andet loven om mæglings- og konfliktinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd. Kommunerne kan herefter inden for kommunalfuldmagtens rammer tilrettelægge deres indkøbspolitik begrundet i et ønske om at tage et samfundsansvar – også i udlandet – ved at foretrække produkter, som er fremstillet under hensynstagen til anerkendte standarder og principper for samfundsansvar, herunder ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder samt økonomisk og miljømæssig bæredygtighed.

Det er dog en forudsætning, at beslutningen ikke er ledsaget af udtrykkelige synspunkter om fremmede regerings håndtering af de omhandlede spørgsmål. Som anført i det foregående afsnit 3.2.1 om nødhjælp, er en underliggende (og udtalt) forudsætning af udenrigspolitisk karakter ikke i sig selv en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse i den forbindelse.

Kommunerne kan under de samme betingelser også informere om muligheden for at tage samfundsansvar i udlandet.

Ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik kan kommunerne dog også begrunde deres beslutning med en udtrykkelig udenrigspolitisk meningstilkendegivelse, som er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget. Kommunerne skal dog være opmærksomme på at sikre sig, at de overholder anden lovgivning, herunder udbudsreglerne.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommuner på opfordring fra regeringen opsig indgåede kontrakter og betale erstatning herfor med henvisning til Ruslands invasion af Ukraine.

3.3 Venskabsbyer

Det fremgår af den under afsnit 2.2.2.4 beskrevne gennemgang, at kommunernes indgåelse af venskabsbyaftaler i almindelighed antages ikke at være af udenrigspolitisk betydning, da der bliver varetaget lokale – og ikke udenrigspolitiske – interesser.

Nyere praksis viser dog, at der kan opstå en udenrigspolitisk situation, hvorved et sådant upolitisk samarbejde bliver udenrigspolitisk relevant. Således bad den daværende indenrigs- og boligminister i et brev af 4. marts 2022 Aarhus Kommune om at opsig eller suspendere sit venskabsbysamarbejde med Sankt Petersborg på baggrund af Ruslands invasion af Ukraine, med henvisning til regeringens og Folketingets ønske om at "fastholde et maksimalt pres på Rusland" og til at samarbejdet sendte "et modsatrettet signal".

Sagen er et eksempel på, at kommunerne kan vælge at varetage udenrigspolitiske hensyn på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget.

3.4 Særligt om udenrigspolitiske meningstilkendegivelser

Det er ikke helt ligetil at trække en skillelinje mellem fremsættelsen af en mundtlig eller skreven ytring og andre handlinger.

I Den Danske Ordbog (www.ordnet.dk) defineres begrebet 'meningstilkendegivelse' som en "ytring eller symbolsk handling, der er udtryk for afsenderens mening om en bestemt sag eller et bestemt emne".

Begrebet 'meningstilkendegivelse' dækker således over såvel egentlige ytringer som symbolske handlinger, der mere eller mindre åbenlyst bærer begrundelsen for handlingen i sig selv. Hvad der reelt er en tilkendegivelse må komme an på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, herunder den sammenhæng, hvor handlingen foregår.

Det er en altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke kan fremkomme med udenrigspolitiske meningstilkendegivelser (forstået som synspunkter om fremmede stater m.v. og deres dispositioner og undladelser).

Kommunerne kan dog i meget begrænset omfang fremsætte udenrigspolitiske meningstilkendegivelser i forbindelse med varetagelsen af kommunale opgaver, navnlig ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, såfremt kommunens begrundelse er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Herudover kan kommunerne helt ekstraordinært på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget begrunde opsigelsen af kontrakter og venskabsaftaler med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

I øvrigt kan det efter Ankestyrelsens opfattelse ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor en udenrigspolitisk beslutning får sådanne konsekvenser af lokal art, at en kommune lovligt kan vurdere og fremsætte udtalelser om hensigtsmæssigheden af beslutningen eller om virkninger af det udenrigspolitiske spørgsmål på kommunens virksomhed, herunder kommunens planlægningsvirksomhed.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er det ikke en kommunal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om

udenrigspolitiske forhold i andre situationer end de ovenfor nævnte helt særlige tilfælde, uanset om indholdet af udmeldingen måtte være i overensstemmelse med regeringens udenrigspolitiske linje.

3.5 Særligt om flagning og andre symbolske handlinger

Ankestyrelsen har overvejet, i hvilken udstrækning kommunerne kan foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, eksempelvis flagning med udenlandske flag eller fremvisning af andre symboler for fremmede lande, områder eller bevægelser.

Indenrigs- og sundhedsministeren har i den under afsnit 2.2.2.5 beskrevne besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Indenrigsudvalg i 2024 oplyst, at flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund efter omstændighederne kan udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Afhængig af de nærmere omstændigheder er dispositioner af denne karakter særdeles egnede til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion.

Adgangen til at flage med en anden nations flag må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at forudsætte – hvis ikke en udtrykkelig, så i hvert fald en meget tydelig indirekte – opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Vi henviser i den forbindelse til indenrigs- og sundhedsministerens ovennævnte besvarelse af 8. februar 2024.

Hvis en manifestation er direkte begrundet i humanitære forhold i udlandet – eksempelvis afholdelse af et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult- eller naturkatastrofer – kan retsstillingen forekomme mindre klar. Tilsvarende ville gøre sig gældende, hvis kommunens rådhus eller andre kommunale bygninger blev pyntet med i sig selv neutrale symboler begrundet i udtryk for universel humanisme, eksempelvis et alment ønske om fred på jord eller mellemfolkelig forbrødring. På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med

henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Vi bemærker i den forbindelse, at vi, som det fremgår af afsnit 1.2, fører tilsyn med kommunalbestyrelserne, og ikke med de enkelte medlemmer.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024

Ankestyrelsens brev til Københavns Kommune

Henvendelser om navngivning af en plads i Københavns Kommune

Københavns Kommune har den 26. september 2024 fremsendt en henvendelse til Ankestyrelsen på vegne af to medlemmer af Borgerrepræsentationen. Henvendelsen omhandler en verserende sag i kommunen om at navngive et areal på Nørrebro Palæstinas Plads.

De to medlemmer har anført, at det egentlige formål med det fremsatte forslag er at bedrive udenrigspolitik.

To andre personer havde i forvejen henvendt sig til Ankestyrelsen om samme problemstilling henholdsvis den 17. og 19. september 2024.

Et flertal i Borgerrepræsentationen har den 3. oktober 2024 truffet beslutning om at sende forslaget i høring med henblik på at imødekomme forslaget.

Ankestyrelsen har fundet det mest hensigtsmæssigt at behandle de tre henvendelser samlet.

Konklusion

Ankestyrelsen rejser ikke en tilsynssag.

Vi gør derfor ikke mere i sagen.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen bemærker indledningsvis, at vi som tilsynsmyndighed ikke vil have kompetence til at tage stilling til en fremtidig afgørelse fra

29. januar 2025

J.nr. 24-97223, 24-97513
og 24-97543

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Københavns Kommune om som adressemyndighed at navngive et areal med hjemmel i adresseloven.

Sagen har herefter givet os anledning til at overveje, om kommunen har involveret sig i udenrigspolitiske anliggender i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Den altovervejende hovedregel er, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Navngivning af veje og arealer er et kommunalt ansvarsområde.

Kommunerne kan i begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver. Vi henviser til Ankestyrelsens generelle udtalelse af 13. juni 2024 om kommunernes involvering i udenrigspolitik.

Det omhandlede navngivningsforslag ses dog ikke umiddelbart at være begrundet i udenrigspolitiske hensyn eller andre hensyn, som kommunerne ikke kan varetage.

Vejnavnenævnet har således besluttet at reservere navnet Palæstina med en begrundelse om, at der er tale om et landområde. Det er der henvist til i begrundelsen for forslaget, ligesom der er henvist til, at der endnu ikke er en vej eller plads i kommunen navngivet efter Palæstina, og der er argumenteret for, at der nu er fundet en velegnet placering.

Spørgsmålet er herefter, om det i sig selv kan antages at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse at navngive et areal efter Palæstina.

Ankestyrelsen har i den generelle udtalelse vurderet, at begrebet 'meningstilkendegivelse' dækker over dels egentlige ytringer i tale eller på skrift, og dels symbolske handlinger, der mere eller mindre åbenlyst bærer begrundelsen for handlingen i sig selv. Vi har i den forbindelse bemærket, at hvad der reelt er en tilkendegivelse, må komme an på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, herunder den sammenhæng, hvori handlingen foregår.

Indenrigs- og Sundhedsministeren har den 8. februar 2024 bl.a. svaret følgende på spørgsmål nr. 38 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg (resumédatabasen 24.3.1):

”Flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund kan ifølge kommunalfuldmagtsreglerne efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Flagning med det israelske eller palæstinensiske flag kan således efter kommunalfuldmagtsregler efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Det er i den forbindelse Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det kan lægges til grund, at kommuners flagning med det ukrainske flag er i overensstemmelse med regeringens og Folketingets udenrigspolitiske tilkendegivelser om Ukraine.”

En beslutning om at navngive et areal efter et landområde i udlandet kan ligeså efter Ankestyrelsens opfattelse – efter omstændighederne – være en symbolsk handling, der udgør en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Ligesom flagrejsning er navngivning efter udenlandske områder en disposition, som er egnet til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion. Det gælder i særdeleshed, når der er tale om et område i en konfliktzone.

Det fremgår af de af Venstre og Dansk Folkeparti fremsendte bilag, at der gennem en årerække har foregået en politisk diskussion i Københavns Kommune om at navngive en vej eller plads efter Palæstina. Der er i kommunen behandlet forskellige forslag, herunder et i 2021 om at ”anerkende Palæstina som stat ved at navngive Palæstinas Plads i København”.

Ankestyrelsen bemærker for god ordens skyld, at det ville være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis en kommune besluttede at navngive en plads efter et område i udlandet med henblik på at anerkende dette som stat i strid med regeringens og Folketingets holdning. Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan kommunerne ikke bedrive selvstændig udenrigspolitik.

På det foreliggende har Ankestyrelsen dog ikke grundlag for at konstatere, at det vedtagne forslag blev fremsat eller Borgerrepræsentationens beslutning blev vedtaget med henblik på at komme med en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vi lægger vægt på, at det ikke fremgår af begrundelsen for forslaget eller referater fra behandlingen af det, at det skulle være kommunens hensigt at komme med en udenrigspolitisk tilkendegivelse i denne sammenhæng.

Vi bemærker i den forbindelse, at det forhold, at der tidligere er fremsat forslag om at navngive et område i kommunen Palæstinas Plads med henvisning til udenrigspolitiske forhold, eller at repræsentanter for forslagsstillende partier i forskellige sammenhænge tidligere har givet udtryk for et ønske om at foretage en sådan disposition, ikke i sig selv er ensbetydende med, at det aktuelle forslag eller Borgerrepræsentationens beslutning fremstår som en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vi bemærker i den forbindelse, at vi fører tilsyn med kommunalbestyrelserne og ikke med de enkelte medlemmer.

Vi gør derfor ikke yderligere i sagen på det foreliggende grundlag.

Ved vurderingen af, om der er anledning til at rejse en tilsynssag, har Ankestyrelsen inddraget, at en afgørelse om navngivning af pladsen vil kunne påklages til Klimadatastyrelsen for så vidt angår retlige spørgsmål.

Sagens oplysninger

[A] anmodede den 17. september 2024 Ankestyrelsen om at rejse en tilsynssag over for Københavns Kommune. Han henviste til, at kommunen påtænkte at navngive en plads "Palæstina Plads", og han satte spørgsmålstejn ved, om det ville være inden for rammerne af kommunalfuldmagtens regler.

Den 19. september 2024 skrev [B] til Ankestyrelsen, at Københavns Kommune bedrev udenrigspolitik ved at navngive den pågældende plads "Palæstina Plads".

Den 26. september 2024 fremsendte Københavns Kommune en henvendelse fra [C] og [D] til Ankestyrelsen. Følgende fremgår af brevet:

"Vi, borgmester [C] (V) og gruppeformand [D] (DF), henvender os hermed angående forslaget i Københavns Borgerrepræsentation om opkaldelse af en gade til

"Palæstina Plads" (bilag 1), som vi mener har tydeligt udenrigspolitisk karakter og dermed ikke er en kommunal opgave.

Den 5. maj 2022 behandlede Københavns Borgerrepræsentation eksempelvis sagen om navngivning af Ukrainegade (bilag 2). Til denne noterede forvaltningen, at kommunen ikke har hjemmel til at føre udenrigspolitik, jf. opgavefordelingsprincippet, og at forslaget derfor ikke var lovligt (bilag 3).

Den 3. oktober 2024 skal borgerrepræsentationen behandle sagen "Navngivning af Palæstina Plads, Nørrebro". Sagen blev standset af Det Konservative Folkeparti i Teknik- og Miljøudvalget den 16. september 2024 jf. kommunestyrelseslovens § 23 og dermed indbragt til afgørelse i Borgerrepræsentationen. Ved sagens behandling i Teknik- og Miljøudvalget, indgik ikke et juridisk notat.

Standsnings sagen udspringer af et medlemsforslag fra 2023 stillet af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Radikale og Alternativet (bilag 4). Medlemsforslaget blev imidlertid udsat med den offentlige begrundelse, at Hamas havde angreb Israel den 7. oktober 2023. Det oplyste Teknik- og Miljøborgmester [Line Barfod] (Ø) bl.a. til Ekstrabladet den 9. oktober 2023 (bilag 5).

I motiveringen til medlemsforslaget fra 2023 er der ikke megen begrundelse. I stedet henvises til at "navnet" er optaget i kommunens navnebank, og i modsætningen til de mange tidligere behandlinger af en Palæstina Plads i København, bliver forslaget nu konsekvent begrundet med, at pladsen er til de mange mennesker i København med rødder i Palæstina:

"Vi synes stadig, det er en god idé, fordi der bor mange mennesker i København med rødder i Palæstina, og det var for at skabe noget positivt for dem, ligesom vi gør med alle mulige andre stednavne, som vi navngiver" (bilag 5)

"Vi har en stor gruppe københavnere, der enten kommer fra eller har rødder i Palæstina, og det er en vigtig gestus over for vores medborgere at opkalde en plads efter det land, de har rod i." (bilag 6)

"Ja, selvfølgelig siger vi ja til en Palæstina Plads. Det gør vi ikke på grund af udenrigspolitik, det her er et gammelt ønske, og det er et ønske, der handler om at vise det hensyn til de borgere vi

har i København, som har en Palæstinensisk baggrund" (Video på det sociale medie X)

Det er vores vurdering, at forslagsstillerne forsøger at omgå bispændet mht. det udenrigspolitisk aspekt, og at de klart og tydeligt har udtrykt, hvad den egentlige motivation bag navngivning af en Palæstina Plads er andre steder.

Den 29. januar 2009 udtalte Enhedslistens socialborgmester [F] til "Medlemsforslag om Palæstina Plads" (bilag 7) fra borgerrepræsentationens talerstol bl.a. følgende:

"For det er nødvendigt, at der kommer et selvstændigt Palæstina side om side med Israel, hvis der skal være fred."

Der vedlægges yderligere tre udtalelser fra medier, som eksempler på det udenrigspolitiske aspekt i sagen om Palæstina Plads (bilag 8, 9 og 10).

Den 24. juni 2021 behandlede Borgerrepræsentationen et andet medlemsforslag fra det daværende parti "Frie Grønne" om navngivning af en Palæstina Plads i København (bilag 11). I den politiske begrundelse stod der blandt andet:

"Frie Grønne mener, at København skal gå forrest med et sameksistenssymbol og anerkende. Palæstina som stat ved at navngive Palæstinas Plads i København."

I sagen var der ikke tilføjet en juridisk vurdering af forslagets lovmæssighed fra forvaltningen, jf. opgavefordelingsprincippet.

Den 3. november 2022 behandlede Borgerrepræsentationen "Medlemsforslag om at omdøbe pladsen ved Irans ambassade til Jina Mahsa Aminis Plads" (bilag 12). I sagen vurderede forvaltningen, at der igen var manglende hjemmelsgrundlag pba. forslagets udenrigspolitisk karakter (bilag 13). Enhedslisten afgav i sagen også følgende protokol:

"Vi er helt enige i intentionen om at vise solidaritet med frihedskampen i Iran. Men vi har i kommunen ikke hjemmel til at ændre navn på en vej eller plads på baggrund af udenrigspolitiske argumenter" (bilag 12).

Vi vil gerne anmode Ankestyrelsen om at give en udtalelse vedrørende, hvorvidt forslaget om "Palæstina Plads" har udenrigspolitisk karakter eller ej. Enhedslistens har igennem mange år haft klare og offentlige udtalelser om, hvorfor København skal have en Palæstina Plads, og vi mener at vurderingen af, hvorvidt det er en kommunal opgave, bør vurderes i lyset heraf. Dvs. ikke alene begrænset til den politiske begrundelse i de enkelte medlemsforslag.

Der skal torsdag den 3. oktober 2024 endnu engang være afstemning om "Palæstina Plads" i Borgerrepræsentationen. Vi har i den forbindelse efterspurgt et juridisk notat, som belyser hvorfor Palæstina Plads ikke er udenrigspolitik (bilag 14). Vi har ved denne henvendelse endnu ikke modtaget svar fra forvaltningen."

Borgerrepræsentationen behandlede sagen den 3. oktober 2024. Et juridisk notat udarbejdet af Teknik- og Miljøforvaltningen på opfordring fra Økonomiforvaltningen er offentliggjort som bilag 6 til punktet på kommunens hjemmeside. Følgende fremgår af notatet:

"Det er Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at navngivning kan ske som beskrevet i indstillingen til sagen. Det er hertil forvaltningens vurdering, at der ikke vil være tale om en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vurdering

Miljøforvaltningen har ved sin vurdering lagt vægt på motiveringen for medlemsforslaget om navngivning af en plads på Nørrebro til Palæstinas Plads, som stillet af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Alternativet, og som vedtaget af Teknik- og Miljøudvalget den 21. august 2023, hvoraf følgende motivering fremgår:

"Der findes mange veje og pladser i København, der er opkaldt efter lande og landområder, men der er ikke nogen Palæstinas Vej eller Plads. Navnet er allerede optaget i Kommunens navnebank og det er dermed godkendt til at kunne anvendes i København, hvis der findes en velegnet placering og et politisk flertal beslutter det."

Det foreslåede areal/pladsen ligger mellem Nørrebrogade og Hillerød gade i forlængelse af Nørrebroparken og er i dag unavngivet. Den del af pladsen, der ligger helt ud til Nørrebrogade, hedder Aksel Larsens Plads, men resten af arealet mellem

Esromgade og Hillerødgade har ikke noget navn. Der ligger pt. en skaterbane på arealet og Cafe Friheden har udeservering ud til arealet. Cafe Friheden vil ikke blive berørt af en navngivning af parken/pladsen, da de har deres adresse på den anden side af cafeens bygning - i Esromgade.

Det fremgår således af medlemsforslaget, at baggrunden for at navngive efter "Palæstina" er begrundet i et ønske om at navngive en vej eller en plads efter et land/landområde, som ikke i dag har et område i kommunen benævnt efter sig. At navngive efter et geografisk tema om lande og landområder samt i øvrigt byer, herunder udenlandske, er et tema, som er indenfor såvel adresselovens retlige ramme for navngivning af veje, pladser og stræder mv. i en kommune, som Københavns Kommunes mangeårige praksis på området.

Teknik- og Miljøforvaltningen bemærker, at der ikke med det vedtagne medlemsforslag er tale om at omdøbe en allerede navngivet vej eller plads, men om at navngive et i dag unavngivet område. Endvidere bemærkes, at "Palæstina" blevet optaget i Vejnavnenævnets navnebank pr. 28. februar 2018 på foranledning af en borger.

Den foreliggende sag, som er til behandling i Borgerrepræsentationen, er behandlet i Vejnavnenævnet den 17. juni 2024 og efterfølgende i Teknik- og Miljøudvalget den 16. september 2024, og drejer sig om navngivning efter Palæstina i forhold til et konkret område i form af en plads på Nørrebro, som i dag er unavngivet. Den foreliggende sag er dermed en besvarelse af medlemsforslaget som vedtaget af Teknik- og Miljøudvalg den 21. august 2023 om at bede Vejnavnenævnet indstille et i dag unavngivet areal, beliggende mellem Nørrebrogade, Esromgade og Hillerødgade, til navnet "Palæstinas Plads".

På mødet i Borgerrepræsentationen godkendte et flertal bestående af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Alternativet en indstilling om at sende forslaget i høring med henblik på at imødekomme det.

Socialdemokratiet afgav følgende protokolbemærkning:

"I Socialdemokratiet er vi ikke modstandere af en Palæstinas Plads i København, men vi mener hverken, at rammen eller tidspunktet

er det rigtige for at navngive nu, hvorfor vi ikke kan støtte forslaget, da det med baggrund i den aktuelle konflikt ikke kan undgås at blive anset som en udenrigspolitisk stillingtagen.”

Venstre afgav følgende protokolbemærkning:

”Venstre er af den opfattelse, at sagen om Palæstinas Plads har udenrigspolitisk karakter, og der dermed ikke er hjemmel til denne navngivelse af pladsen. Der er tale om en navngivning, som bringer en konflikt fra Mellemøsten ind i de københavnske gader, og det ønsker Venstre ikke. Vi opfordrer til at afvente Ankestyrelsens tilbagemelding om sagen.”

Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance afgav følgende protokolbemærkning:

”Partierne kan ikke støtte forslaget, fordi vi i kommunen ikke har hjemmel til at navngive en plads eller en vej på baggrund af udenrigspolitiske argumenter – og fordi vi – uanset forslagsstillernes begrundelse for navngivningen – mener at navngivningen på nuværende tidspunkt med den aktuelle konflikt ikke kan undgås at blive anset som en udenrigspolitisk tilkendegivelse.”

Dansk Folkeparti afgav følgende protokolbemærkning:

”Dansk Folkeparti finder, at der med dette medlemsforslag reelt sker en omgåelse af de oprindelige intentioner bag ønsket om en Palæstina Plads.

I medlemsforslaget lægger man vægt på, at der er tale om et ønske fra herboende palæstinensere, men man undlader at nævne partiernes dokumenteret argumenter som i årevis har været begrundet med, at man ønsker at blande sig i udenrigspolitikken i mellemøsten, og at man var utilfreds med staten Israels politik.

Det er desuden mærkværdigt, at forslagsstillerne begrunder forslaget med, at det er et ønske fra herboende palæstinensere, når dette ikke også er ledsaget af information om, at der i høringssvarene i Vejnavnenævnet er lige så mange indsigelser imod en Palæstina Plads, som der er for.”

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Ankestyrelsen. Det står i kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Ankestyrelsens kompetence omfatter al virksomhed i kommunen, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

Tilsynet omfatter kommunalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed som kommunale organer, men ikke den virksomhed, der udøves af det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen eller udvalget bortset fra tilfælde, hvor borgmesteren eller udvalgsformanden handler på vegne af kommunalbestyrelsen eller udvalget. Tilsynet omfatter derfor ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems overholdelse af sine pligter som kommunalbestyrelsesmedlem, f.eks. mødepligten. Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 751-753.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Som legalitetstilsyn kan vi ikke tage stilling til, om en kommunes dispositioner er hensigtsmæssige.

Vi kan ikke behandle en sag, hvis en anden klage- eller tilsynsmyndighed kan tage stilling til sagen. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 3.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Dette brev vil blive offentliggjort på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

- [A]
- [B]
- [C]
- [D]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024

Ankestyrelsens brev til en borger

Dine henvendelser om Ishøj Kommune

29. januar 2025

Du har skrevet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet den 2. og 3. september 2024.

J.nr. 24-88275

Du har oplyst, at der ved Ishøj Kommunes byrådsmøde den 27. august 2024 blev afholdt et minuts stilhed med henvisning til ofrene for Gazakonflikten.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Ministeriet har den 9. september 2024 videresendt dine henvendelser til Ankestyrelsen.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Konklusion

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen rejser ikke en tilsynssag.

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi gør derfor ikke mere i sagen.

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Sådan vurderer vi sagen

I en generel tilsynsudtalelse af 13. juni 2024 har Ankestyrelsen udtalt sig om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender.

Som udgangspunkt kan en kommune ikke beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Det fremgår af kommunalfuldmagtsregler, herunder den såkaldte lokalitetsprincip, hvorefter en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene

eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen. Der er ikke alene tale om en geografisk afgrænsning, men også en afgrænsning til andre administrative niveauer.

I praksis er det dog accepteret, at kommunerne – inden for nogle udstukne rammer – yder støtte til humanitær bistand i udlandet. Det forudsætter som udgangspunkt, at det sker uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

Under pkt. 3.5 i den ovennævnte tilsynsudtalelse har Ankestyrelsen udtalt følgende om kommunernes mulighed for at foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, herunder afholde et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult- eller naturkatastrofer:

”På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Vi bemærker i den forbindelse, at vi, som det fremgår af afsnit 1.2, fører tilsyn med kommunalbestyrelserne, og ikke med de enkelte medlemmer.”

Vi vurderer på den baggrund og ud fra sagens oplysninger, at din henvendelse ikke giver anledning til at rejse en tilsynssag.

Vi har ikke grundlag for at antage eller konkludere, at byrådets manifestation blev gennemført med et andet formål end at vise respekt for ofrene for konflikten. Det er i den forbindelse vores opfattelse, at

borgmesterens brug af formuleringen "ofrene i Gazakonflikten" ikke kan ses som udtryk for en intention om at tage parti i den pågældende konflikt eller fremsætte kritik af de involverede parter.

Sagens oplysninger

Følgende fremgår af dine henvendelser til Indenrigs- og Sundhedsministeriet dateret den 1. september 2024:

"Byrådsmøde og ytring relateret til udenrigspolitiske forhold.

Jeg var tilhører ved byrådsmøde i Ishøj Kommune tirsdag d. 27. august 2024. Ved starten af byrådsmødet, blev alle af Borgmesteren opfordret til at rejse sig og holde et minuts stilhed til "minde om og af respekt for ofrene i GAZA konflikten".

Der var stillet forslag herom fra et af partierne i byrådet.

Dette var ikke annonceret på forhånd via dagsorden, og man bliver således ufrivillig statist i en sag, som i øvrigt er af udenrigspolitisk karakter. Der er tale om en konflikt, og hvor der er forskellige politiske holdninger.

Jeg finder det ikke korrekt at der i kommunalpolitisk regi, gives ytringer af den karakter og uden at der sker en afvejning af hele problematikken.

Jeg vil således bede Indenrigsministeriet vurdere, hvorvidt en sådan situation er inden for rammerne af kommunalpolitiske beføjelser."

I forbindelse med sagens behandling har Ankestyrelsen set den af kommunen offentliggjorte optagelse af episoden. Der blev ikke fremsat andre ytringer end dem, du har nævnt i din henvendelse til ministeriet.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1. Vi kan derfor ikke tage stilling til spørgsmål, som handler om lovgivning, der både gælder for offentlige myndigheder og private, herunder reglerne om databeskyttelse.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

En kopi af dette brev vil blive offentliggjort på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

Ishøj Kommune

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024



Orientering

Til OB

Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza

Resumé

Radikale Venstre har stillet et medlemsforslag om at indlede det førstkommande møde i Borgerrepræsentationen med ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Juridisk Enhed vurderer, at der lovligt vil kunne træffes beslutning om at afholde ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Indstilling

- Det er en politisk vurdering, om OB ønsker at støtte forslaget.

Sagsfremstilling

Radikale Venstre har stillet følgende medlemsforslag:

1. at Borgerrepræsentationen beslutter at indlede det førstkommande møde i Borgerrepræsentationen med ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Interessenter og opmærksomhedspunkter

Som udgangspunkt kan en kommune ikke beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Dette følger af kommunalfuldmagtsreglerne.

Som undtagelse dertil har Ankestyrelsen dog flere gange udtalt, at en kommune efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer.

Formålet med en sådan humanitær manifestation må dog ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Borgerrepræsentationen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

10-09-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 18768

Dokumentnummer i F2
8902828

Sagsnummer eDoc
2025-0279765

Sagsbehandler
Laura Bonde Albrechtsen

Det bemærkes, at bl.a. Aalborg, Sorø og Ishøj kommuner har afholdt lignende markeringer for ofrene i Gaza eller "verdenskrigs- og konfliktzoner" i løbet af 2024.

Økonomi

Ikke relevant

Videre proces

Medlemsforlaget behandles på mødet i BR den 18. september 2025.

Bilag

1. Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza.



Til Frederik Kronborg (Ø)

Politikersvar til Frederik Kronborg (Ø) – vedr. protokolbemærkninger

Frederik Kronborg (Ø) har den 22. september 2025 stillet følgende spørgsmål:

"TIL BR mødet 18/9-25 forsøgte Enhedslisten at afgive nedenstående protokolbemærkning til sag 37 om ét minuts for de civile ofre i Gaza: *"Enhedslisten støtter medlemsforslaget om et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza. En FN-kommission, internationale eksperter, Amnesty m.fl. har fastslået, at der er tale om et folkedrab i Gaza og at befolkningen i området er ofre for folkedrab. Et folkedrab er den alvorligste forbrydelse mod menneskeheden og et folkedrab kan ikke reduceres til en konflikt mellem Hamas og Israel. Vores støtte til et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza udtrykker også, at vi er dybt berørte og i sorg over alle civile ofre. Det gælder både de titusinder af dræbte palæstinensere og de israelske gidsler i Gaza - og de mange uskyldige ofre i både Palæstina og Israel igennem de mange, mange år der har været besættelser og krige i området. Lige nu er det vigtigste at få stoppet folkedrabet i Gaza. Men der er behov for at finde en varig fredsløsning uden besættelse, undertrykkelse og apartheid. En retfærdig fred, hvor alle i området uanset religion eller etnicitet kan leve i tryghed, sikkerhed og lighed og med fulde demokratiske rettigheder."*

Enhedslisten fik at vide at følgende to afsnit ikke kunnet komme med *"En FN-kommission, internationale eksperter, Amnesty m.fl. har fastslået, at der er tale om et folkedrab i Gaza og at befolkningen i området er ofre for folkedrab. Et folkedrab er den alvorligste forbrydelse mod menneskeheden og et folkedrab kan ikke reduceres til en konflikt mellem Hamas og Israel."* og *"Lige nu er det vigtigste at få stoppet folkedrabet i Gaza. Men der er behov for at finde en varig fredsløsning uden besættelse, undertrykkelse og apartheid. En retfærdig fred, hvor alle i området uanset religion eller etnicitet kan leve i tryghed, sikkerhed og lighed og med fulde demokratiske rettigheder."*

Det ønskes oplyst hvorfor de to afsnit ikke kunne komme med. Også set i lyset af at socialdemokraterne til BR-mødet 2/11-23 godt kunne afgive følgende protokolbemærkning til punkt 12 om oplysning af Københavns Rådhus i de blå/hvide israelske farver: *"Socialdemokratiet tager entydigt og uforbeholdent afstand fra Hamas terrorangreb den 7. oktober."*

26-09-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 19824

Dokumentnummer i F2
9010547

Sagsnummer eDoc
2025-0294725

Sagsbehandler
Martin Vangsøe Olsen

Socialdemokratiet appellerer til parterne om at gøre mere for at sikre, at der ikke sker yderligere civile tab og via en våbenhvile at sikre nødhjælp til de mange, der er fanget i krigen/konflikten. "

Økonomiforvaltningens svar

Efter § 29, stk. 3, i Forretningsorden for Borgerrepræsentationen kan ethvert medlem forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen.

På baggrund af Ankestyrelsens praksis er det Økonomiforvaltningens vurdering, at tilkendegivelser om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser ikke lovligt kunne fremsættes under Borgerrepræsentationens forhandlinger om "Medlemsforslag om et minuts stilhed for ofrene i Gaza" på mødet den 18. september 2025.

Det er Økonomiforvaltningens opfattelse, at et medlem af Borgerrepræsentationen ikke kan forlange at få tilført en protokolbemærkning, der ikke lovligt kan tilkendegives under selve mødet i borgerrepræsentationens møde under sagens behandling.

Forud for og under mødet i Borgerrepræsentationen den 18. september 2025 var forvaltningen i dialog med Enhedslisten om de protokolbemærkninger, som er gengivet i spørgsmålet. Her blev Enhedslisten vejledt om, at det var forvaltningens vurdering, at protokolbemærkningerne måtte forstås som en udenrigspolitisk tilkendegivelse, som ikke lovligt kan tilkendegives.

Enhedslisten afgav herefter følgende protokolbemærkning til sagen: "Partierne støtter medlemsforslaget om et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza. Vores støtte til et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza udtrykker, at vi er dybt berørte og i sorg over de titusinder af civile ofre i Gaza. Og selvfølgelig ligeledes tabet af alle andre civile ofre i Palæstina og Israel".

Økonomiforvaltningen havde ingen bemærkninger til denne protokolbemærkning.

I forhold den protokolbemærkning fra Borgerrepræsentationens møde den 2. november 2023, som spørger henviser til, bemærker Økonomiforvaltningen, at Ankestyrelsens generelle udtalelse om kommunernes involvering i udenrigspolitiske anliggender blev afgivet den 13. juni 2024, og at de to øvrige relevante udtalelser fra Ankestyrelsen blev afgivet den 29. januar 2025. I lyset af Ankestyrelsens udtalelser er det forvaltningens vurdering, at protokolbemærkningen fra november 2023 ikke ville kunne afgives i dag, da der er tale om tilkendegivelser om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser.

Der henvises i øvrigt til Økonomiforvaltningens svar af samme dato på politikerspørgsmål fra Frederik Kronborg (Ø) vedr. BR-medlemmers ret til at tale på BR-møder.



Til Frederik Kronborg (Ø)

Politikersvar til Frederik Kronborg (Ø) – Opfølgende spørgsmål til Økonomiforvaltningen vedr. debatten om ét minuts stilhed for Gaza

Frederik Kronborg (Ø) har den 2. oktober 2025 stillet følgende spørgsmål:

"Spørgsmål 1:

I økonomiforvaltningens besvarelse af 26. september 2025 refereres talerne afholdt af Kashif Ahmad og Klaus Goldschmidt. Det er imidlertid ikke besvaret hvilke konkrete ord eller sætninger der udløste, at talerne skulle stoppes. Derfor spørg jeg igen, hvilke konkrete ord eller sætninger i de to taler var udslagsgivende for, at talerne skulle stoppes?

Spørgsmål 2:

I økonomiforvaltningens anden besvarelse af 26. september 2025 forholder økonomiforvaltningen sig ikke til hvad spørgsmålet handler om. Derfor disse tre opfølgende spørgsmål:

- a) På hvilket grundlag blev det vurderet, at følgende sætning kunne indgå i den socialdemokratiet protokolbemærkning af 2. november 2023?
"Socialdemokratiet appellerer til parterne om at gøre mere for at sikre, at der ikke sker yderligere civile tab og via en våbenhvile at sikre nødhjælp til de mange, der er fanget i krigen/konflikten"
- b) På hvilket grundlag afviste økonomiforvaltningen følgende sætning i Enhedslistens indsendte protokolbemærkning den 18. september 2025?
"Vores støtte til et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza udtrykker også, at vi er dybt berørte og i sorg over alle civile ofre. Det gælder både de titusinder af dræbte palæstinensere og de israelske gidsler i Gaza - og de mange uskyldige ofre i både Palæstina og Israel igennem de mange, mange år der har været besættelser og krige i området. Lige nu er det vigtigste at få stoppet folkedrabet i Gaza."
- c) Kan forvaltningen uddybe hvad forvaltningen finder er forskelligt i de to formuleringer der gør, at den socialdemokratiske protokolbemærkning kunne godkendes, og Enhedslistens protokolbemærkning blev afvist?

10-10-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 20849

Dokumentnummer i F2
9112943

Sagsnummer eDoc
2025-0310614

Sagsbehandler
Martin Vangsøe Olsen

Kan forvaltningen uddybe hvordan Socialdemokratiet kan "appellere til parterne" og Enhedslisten ikke kan tillades at tilkendegive sin holdning til situationen?

Spørgsmål 3:

Hvorfor fandt Økonomiforvaltningen det ikke relevant at dele notatet om hvad der må sige og ikke siges i salen med den øvrige borgerrepræsentation? Hvordan kunne overborgmesteren være af den opfattelse, at notatet var delt med den øvrige borgerrepræsentation?

Spørgsmål 4:

Økonomiforvaltningen bedes oplyse, hvor i forretningsordenen for BR det fremgår, at mødelederen (her konkret Overborgmesteren) kan uddelegere det skøn en mødeleder skal udøve, til forvaltningen, således at forvaltningen efter deres skøn kan fratage et BR-medlem ordet ved at slukke for mikrofonen.

Spørgsmål 5:

Økonomiforvaltningen bedes oplyse, hvor i lovgivning og/eller Ankestyrelsens praksis det fremgår, at udtalelser fra enkeltmedlemmer af en kommunalbestyrelse/BR under en debat, kan anses for "udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i en manifestation." Debatten i BR handlede om, hvorvidt der skulle være en manifestation. Det var ikke en manifestation.

Spørgsmål 6:

Økonomiforvaltningen bedes oplyse, om der tidligere har været debatter i BR, hvor medlemmer har fået frataget ordet, fordi mødelederen mente at der blev fremsat udenrigspolitiske tilkendegivelser."

Økonomiforvaltningens svar

Økonomiforvaltningen har noteret sig, at der er tale om opfølgende spørgsmål til de svar, som forvaltningen afgav til Frederik Kronborg (Ø) den 26. september 2025, som svar på Frederik Kronborgs (Ø) politikerspørgsmål af 19. og 22. september 2025. Forvaltningen henviser til disse svar. Herværende svar skal anses som tilføjelser til disse svar.

Svar på spørgsmål 1

I Økonomiforvaltningens svar af 26. september 2025 vedr. BR-medlemmers ret til at tale på BR-møder gengives de dele af Klaus Goldschmidt Henriksen (Ø) og Kashif Ahmads (B) udtalelser, som Økonomiforvaltningen ud fra en samlet vurdering anser for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Svar på spørgsmål 2

Det er Økonomiforvaltningens opfattelse, at Ankestyrelsen med sin generelle udtalelse om kommunernes involvering i udenrigspolitiske anliggender den 13. juni 2024 og de to øvrige relevante udtalelser fra Ankestyrelsen afgivet den 29. januar 2025 præciserede rammerne for kommunernes involvering i udenrigspolitiske anliggender, herunder også i forhold til rammerne for kommunernes mulighed for at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer.

Som det fremgår af Økonomiforvaltningens svar af 26. september 2025 vedr. protokolbemærkninger, så er det i lyset af Ankestyrelsens udtalelser fra juni 2024 og januar 2025 forvaltningens vurdering, at protokolbemærkningen fra november 2023 ikke ville kunne afgives i dag, da der er tale om tilkendegivelser om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser. Hvis et parti i dag ønskede at afgive en lignende protokolbemærkning, vil forvaltningen således vejlede om, at en sådan tilkendegivelse ikke lovligt kan fremsættes.

Økonomiforvaltningen kan bekræfte, at Enhedslisten blev vejledt om, at dele af det udkast til protokolbemærkning, som partiet havde indleveret, efter forvaltningens vurdering måtte forstås som en udenrigspolitisk tilkendegivelse, som ikke lovligt kan fremsættes.

Enhedslisten afgav derefter følgende protokolbemærkning, som Økonomiforvaltningen ikke havde nogen bemærkninger til:

"Partierne støtter medlemsforslaget om et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza. Vores støtte til et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza udtrykker, at vi er dybt berørte og i sorg over de titusinder af civile ofre i Gaza. Og selvfølgelig ligeledes tabet af alle andre civile ofre i Palæstina og Israel".

Svar på spørgsmål 3

Økonomiforvaltningen foretager en konkret vurdering i hver sag om, hvorvidt der er behov for at udarbejde notater til Borgerrepræsentationen til brug for behandlingen af dagsordenspunktet.

I den konkrete sag blev det ikke vurderet nødvendigt, da retstillingen om, hvorvidt Borgerrepræsentation må afholde et minuts stilhed med henblik på at vise respekt for ofrene er klar, jf. Ankestyrelsens udtalelse om Ishøj Kommune af 29. januar 2025.

Det er almindelig praksis, at Økonomiforvaltningen udarbejder materiale til overborgmesteren til brug for behandlingen af dagsordenspunkter til Borgerrepræsentations møder.

Svar på spørgsmål 4

Som det fremgår af Økonomiforvaltningens svar af 26. september 2025, så er det overborgmesteren, der efter § 18, stk. 1 i Forretningsordenen for Borgerrepræsentationen leder møderne i borgerrepræsentationen. Økonomiforvaltningen har til opgave at understøtte overborgmesteren i sin mødeledelse.

Det er almindelig praksis, at Økonomiforvaltningen som led i forvaltningens understøttelse af overborgmesterens mødeledelse i overensstemmelse med de vedtagne taletidsregler i kommunens mikrofonsystem håndterer talerækkefølge, hvornår en taler gives ordet, hvornår en mikrofon skal slukkes mv. Dette foregår ligeledes efter aftale med overborgmesteren.

Det er Økonomiforvaltningens opfattelse, at denne praksis er i overensstemmelse med forretningsordenen.

Svar på spørgsmål 5

Økonomiforvaltningen henviser til Ankestyrelsens udtalelser fra 29. januar 2025.

Følgende fremgår af Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025 om navngivning af en plads i Københavns Kommune:

"Den altovervejende hovedregel er, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser".

Videre fremgår det af udtalelsen:

"Ankestyrelsen har i den generelle udtalelse vurderet, at begrebet 'meningstilkendegivelse' dækker over dels egentlige ytringer i tale eller på skrift, og dels symbolske handlinger, der mere eller mindre åbenlyst bærer begrundelsen for handlingen i sig selv. Vi har i den forbindelse bemærket, at hvad der reelt er en tilkendegivelse, må komme an på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, herunder den sammenhæng, hvori handlingen foregår."

Økonomiforvaltningen henviser også til Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025 om Ishøj Kommune, hvoraf følgende fremgår:

"En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation."

Svar på spørgsmål 6

Økonomiforvaltningen er ikke bekendt med, at der i indeværende samling skulle være tilfælde forud for den 18. september 2025, hvor forvaltningen efter aftale med overborgmesteren har slukket for en talers mikrofon med henvisning til, at der var tale om udenrigspolitiske meningstilkendegivelser, som ikke lovligt kunne fremsættes som led i sagens behandling.

Bilag

Bilag 1 Svar til Frederiks Kronborg (Ø) vedr. BR-medlemmers ret til at tale på BR-møder

Bilag 2 Svar til Frederiks Kronborg (Ø) vedr. protokolbemærkninger



Til Frederik Kronborg (Ø)

Politikersvar til Frederik Kronborg (Ø) – vedr. BR-medlemmers ret til at tale på BR-møder

Frederik Kronborg (Ø) har den 19. september 2025 stillet følgende spørgsmål:

"Hvilke retningslinjer gælder for, hvad BR-medlemmer må sige i salen? Hvad har Ankestyrelsen sagt om hvad kommunalbestyrelsesmedlemmer må sige på møder? (vil gerne have evt udtalelse eller notat udleveret)

Hvad er det for nogle konkrete ord, der gjorde at Klaus Goldschmidt Henriksen og Kashif Ahmad blev afbrudt i deres taler og frataget ordet på Borgerrepræsentationens møde 18/9-25?

Hvilket notat var det Overborgmesteren henviste til under debatten? Hvem beslutter, hvornår mikrofonen skal slukkes?"

Økonomiforvaltningens svar

Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza

Spørgsmålene vedrører sagen "Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza", der blev behandlet som dagordenspunkt 37 på mødet i Borrepræsentationen den 18. september 2025.

Forslaget var som følger:

"at Borgerrepræsentationen beslutter at indlede det førstkommande møde i Borgerrepræsentationen med ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Følgende fremgår af motiveringen til medlemsforslaget:

"Københavns Borgerrepræsentation har ved flere lejligheder markeret sin medfølelse med civile ofre for humanitære katastrofer og væbnede konflikter. Den igangværende menneskeskabte humanitære katastrofe i Gaza har medført store menneskelige tab, herunder over 18.000 børn.

For at vise medfølelse med de mange civile ofre og sende et klart signal om, at menneskeliv er uvurderlige, og for at imødekomme de mange borgere, som er berørt i København, foreslås det, at der holdes ét minuts stilhed for de civile ofre i Gaza på førstkommande møde i Borgerrepræsentationen.

26-09-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 19806

Dokumentnummer i F2
9009214

Sagsnummer eDoc
2025-0294462

Sagsbehandler
Martin Vangsøe Olsen

Et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza kan være en værdig, fælles markering af sorg og solidaritet på tværs af holdninger og baggrunde.

En kommune er ifølge Ankestyrelsen berettiget til at holde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre i en udenlands konflikt."

Ankestyrelsens praksis

I forhold til spørgsmålet om, hvilke udtalelser Ankestyrelsen har afgivet om kommunens involvering i udenrigspolitiske anliggender, henvises der til bilag 1-3.

Ankestyrelsen har den 13. juni 2024 udarbejdet en generel udtalelse om kommunernes involvering i udenrigspolitiske anliggender (bilag 1). Ankestyrelsen har den 29. januar 2025 udtalt sig om navngivning af en plads i Københavns Kommune (bilag 2) og vedr. Ishøj Kommune i en sag om afholdelse af "et minuts stilhed til minde om og af respekt for ofre i GAZA konflikten" (bilag 3).

Efter Økonomiforvaltningens opfattelse må Ankestyrelsens praksis forstås sådan, at en kommune som udgangspunkt ikke kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Dette følger af kommunalfuldmagtsreglerne.

Som undtagelse hertil har Ankestyrelsen dog flere gange udtalt, at en kommune efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer.

Formålet med en sådan humanitær manifestation må dog ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. En kommunalbestyrelse må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

På baggrund af Ankestyrelsens praksis er det Økonomiforvaltningens vurdering, at tilkendegivelser om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser ikke lovligt kunne fremsættes under Borgerrepræsentationens forhandlinger om "Medlemsforslag om et minuts stilhed for ofrene i Gaza" på mødet den 18. september 2025.

Om overborgmesterens mødeledelse

Efter § 18, stk. 1, i Forretningsorden for Borgerrepræsentationen leder overborgmesteren Borgerrepræsentationens møder og træffer bestemmelse i alle spørgsmål vedrørende forhandlingernes ledelse og iagttagelse af god orden under mødet. Efter stk. 3, skal ethvert medlem efterkomme overborgmesterens afgørelser angående overholdelse af den fornødne orden.

Efter § 19, stk. 1, i forretningsordenen skal enhver, der ønsker ordet, henvende sig til overborgmesteren. Efter stk. 3, må talerne ikke afbrydes af andre end overborgmesteren.

Dagordenspunktet "Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza" på mødet i Borrepræsentationen den 18. september 2025

Det er som nævnt ovenfor overborgmesteren, som leder møderne i borgerrepræsentationen. Økonomiforvaltningen har til opgave at understøtte overborgmesteren i sin mødeledelse. Efter aftale med overborgmesteren slukkede Økonomiforvaltningen for taleres mikrofon og gav overborgmesteren ordet, når forvaltningen under forhandlingerne af medlemsforslaget vurderede, at der blev afgivet tilkendegivelser, der ikke lovlig kunne fremsættes som led i sagens behandling. Dette skete to gange under et indlæg fra Kashif Ahmad (B) og to gange under et indlæg fra Klaus Goldschmidt Henriksen (Ø).

Kashif Ahmad (B) udtalte følgende fra talerstolen, inden mikrofonen blev slukket første gang:

"Det er nu snart to år siden, at Israel indledte sin militære kampagne i Gaza. Det har været det mest hensynsløse, langvarige og omfattende angreb mod det palæstinensiske folk siden 1948. Det sagde Navi Pillay, som er leder for FN's uafhængige internationale undersøgelseskommission, der står bag rapporten, der konkluderer, at Israel har begået - og fortsætter med at begå - folkedrab mod palæstinenserne i Gaza."

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at ovenstående udtalelser i denne sammenhæng må anses for at være udenrigspolitiske menings-tilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser, som ikke lovligt kunne fremsættes som led i sagens behandling.

Anden gang mikrofonen blev slukket skete efter Økonomiforvaltningens opfattelse som opfølgning på den første afbrydelse. Afbrydelsen skete således som led i overborgmesterens almindelige ledelse af mødet. jf. forretningsordenens § 18, stk. 1, og § 19, stk. 3. Kashif Ahmad (B) fik efter anden afbrydelse ordet igen og kunne afholde sin tale.

Klaus Goldschmidt Henriksen (Ø) udtalte bl.a. følgende fra talerstolen, inden mikrofonen blev slukket:

"... en pige på tre og en dreng på ét år med bedsteforældre i Qalqilya på den besatte Vestbred. En by på størrelse med Helsingør, spærret inde bag besættelsesmuren adskilt fra byens opland og marker og med kun én vej ind og ud af byen. Men disse familier er... sammenlignet med situationen i Gaza... de er heldige. Israel angriber ganske vist kontinuerligt i Libanon og den israelske hær og de israelske bosættere foretager razziaer, arrestationer, chikanerier og myrderier i byerne på den besatte Vestbred og annekterer stadig nye områder og ødelægger landsbyer. Men i Gaza er situationen fuldstændig ekstrem non-stop 24/7. Bombardementerne intensiveres hele tiden. En befolkning på 2,2 millioner indbyggere jages fra sted til sted og kan ikke finde vand, mad, husly..."

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at ovenstående udtalelser må anses for at være udenrigspolitiske meningstilkendegivelser forstået som synspunkter om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser, som ikke lovligt kunne fremsættes som led i sagens behandling.

Klaus Goldschmidt Henriksen (Ø) udtalte bl.a. følgende fra talerstolen, inden mikrofonen blev slukket anden gang:

"... Det er vigtigt, at når der foregår forbrydelser mod menneskeheden, at vi så også er i stand til at tage det ind, og vi er i stand til som politikere at vise vores medfølelse med det her, jeg havde..."

Efter Økonomiforvaltningens opfattelse må udtalelsen anses for at være en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse set i sammenhæng med sagens ramme og de udtalelser, som Klaus Goldschmidt Henriksen (Ø) kom med, inden mikrofonen blev slukket første gang. Det er således Økonomiforvaltningens vurdering, at ovenstående udtalelse ikke lovligt kunne fremsættes som led i sagens behandling.

Under debatten omtalte overborgmesteren et notat, der ikke var udsendt til Borgerrepræsentationen, da det var udarbejdet til brug for overborgmesterens mødeforberedelse. Notatet er vedlagt som bilag 4.

Debatten kan findes på kommunens hjemmeside.

Bilag

Bilag 1 Tilsynsudtalelse om kommuners involvering i udenrigspolitik

Bilag 2 Henvendelser om navngivning af en plads i Københavns

Bilag 3 Dine henvendelser om Ishøj Kommune

Bilag 4 Håndteringsnotat



Ankestyrelsens brev til samtlige
kommunalbestyrelser og
regionsråd samt KL og Danske
Regioner

Tilsynsudtalelse om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender

Det kommunale og regionale tilsyn i Ankestyrelsen har modtaget flere henvendelser om kommunalbestyrelses involvering i udenrigspolitiske anliggender.

På den baggrund har vi udarbejdet denne generelle udtalelse med henblik på at præcisere allerede udmeldt praksis om kommunalfuldmagten på dette område, navnlig reglerne om varetagelse af udenrigspolitiske hensyn, herunder udenrigspolitiske meningstilkendegivelser. Udtalelsens formål er at vejlede de kommunale forvaltninger, men den kan ikke forventes at give svar på alle tvivlsspørgsmål, der er opstået eller kan tænkes at opstå i kommunerne.

Konklusion

Som det fremgår af den under afsnit 2 foretagne gennemgang af udmeldt praksis om kommuners involvering i udenrigspolitik, er den altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

I nogle helt særlige tilfælde kan dette udgangspunkt dog fraviges.

Således kan kommunerne inden for de udstukne rammer yde støtte til humanitær bistand i udlandet.

13. juni 2024

J.nr. 24-7444

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Kommunerne kan videre i begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver.

Det er således inden for rammerne af kommunalfuldmagten, hvis kommunerne begrundet tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik med en tilkendegivelse, der er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Kommunerne kan også tilrettelægge deres indkøbspolitik begrundet i saglige hensyn, som kommunerne kan varetage, såsom ønsket om at tage et samfundsansvar (i udlandet) ved at foretrække Fairtrade-mærkede produkter, forudsat at dispositionen ikke er ledsaget af udtrykkelige synspunkter om fremmede regerings håndtering af de omhandlede spørgsmål. Kommunerne kan under de samme betingelser også informere om muligheden for at tage samfundsansvar i udlandet. En underliggende (og udtalt) forudsætning af udenrigspolitisk karakter er ikke i sig selv en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse i den forbindelse.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommuner på opfordring fra regeringen opgive venskabsbysamarbejder og andre indgåede kontrakter med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er det ikke en kommunal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om udenrigspolitiske forhold i andre situationer end de ovenfor nævnte helt særlige tilfælde, uanset om indholdet af udmeldingen måtte være i overensstemmelse med regeringens udenrigspolitiske linje.

Ankestyrelsen har overvejet, i hvilken udstrækning kommunerne kan foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, eksempelvis flagning med udenlandske flag eller fremvisning af andre symboler for fremmede lande, områder eller bevægelser. Afhængig af de nærmere omstændigheder er dispositioner af denne karakter særdeles egnet til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion. Adgangen hertil må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at forudsætte – hvis ikke en udtrykkelig, så i hvert fald en meget tydelig indirekte – opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget.

Hvis en manifestation er direkte begrundet i humanitære forhold i udlandet - eksempelvis afholdelse af et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult eller naturkatastrofer – kan retsstillingen forekomme mindre klar. På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og i udgangspunktet uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Ankestyrelsens gennemgang

1. Baggrund og Ankestyrelsens kompetence

1.1 Sagens baggrund

Ankestyrelsen har over en periode modtaget henvendelser fra borgere om kommuner, som er kommet med udenrigspolitiske tilkendegivelser. Vi har også modtaget telefoniske henvendelser med ønsker om juridisk vejledning fra kommuner, ligesom vi har noteret os, at der har været presseomtale af problemstillingen.

Den 4. og 10. marts 2022 modtog Ankestyrelsen således henvendelser fra henholdsvis det daværende Indenrigs- og Boligministerium og Aarhus Kommune om kommunens ønske om at få præciseret de juridiske rammer for kommunernes muligheder for at "bakke op om boykotten af Rusland". Den 12. januar 2023 svarede vi kommunen, at vi ikke kunne afgive en forhåndsudtalelse på baggrund af dens henvendelse, men at kommunen var velkommen til at vende tilbage med en konkretiseret anmodning. Vi oplyste samtidig, at kommunens konkrete beslutning om at indgå en aftale om at aflyse et arrangement med Den Russiske Nationalballet i Musikhuset ikke gav os anledning til at foretage

yderligere. Vi henviste i den forbindelse til det anførte i et brev af 4. marts 2022 fra ministeriet til kommunen om, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan varetage udenrigspolitiske hensyn i det tilfælde, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn.

Den 26. april 2022 videresendte Indenrigs- og Boligministeriet en henvendelse fra en borger til Statsministeriet om, at Venstre i Næstved Kommune ifølge lokalradioen ville stille et forslag om at "fordømme Putin for krigen i Ukraine", og at et par andre kommuner havde vedtaget en sådan fordømmelse. Der var efter borgerens opfattelse tale om udenrigsanliggender, som hørte under regeringen og Folketinget. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 21. februar 2023 modtog Ankestyrelsen en anmodning om forhåndsudtalelse fra Hovedstadens Beredskab I/S om selskabets påtænkte donation af 22 ambulancer til en værdi af 2 mio. kr. som humanitær bistand til Ukraine. Den 7. marts 2023 trak selskabet sin anmodning tilbage, da der var fundet en anden løsning i samarbejde med Udenrigsministeriet.

Den 15. november 2023 modtog Ankestyrelsen henvendelser fra en borger om, at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune den 14. november 2023 havde vedtaget at sende en opfordring til Folketinget vedrørende "den udenrigspolitiske situation mellem Israel og Palæstina". Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 17. november 2023 modtog Ankestyrelsen en anmodning om forhåndsudtalelse fra Københavns Kommune om kommunens påtænkte donation af humanitær bistand til Ukraine i form af omkring 20 minibusser til brug for ukrainske skolebørn. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 12. februar 2024 modtog Ankestyrelsen en henvendelse fra en borger om Albertslund Kommune, herunder om at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune på det næstkommende møde ville tage stilling til et forslag om at yde 50.000 kr. i humanitær bistand til Gaza samt opfordre andre til ligeledes at donere til formålet, og at kommunen delvist finansierer et spillested, som havde annonceret en støttekoncert for Gaza. Borgeren satte spørgsmålstejn ved formålet med koncerten og ved den organisation, der ville modtage de indsamlede midler. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

I perioden har Ankestyrelsen også modtaget telefoniske henvendelser fra kommuner, der ønskede telefonisk vejledning om muligheden for at give humanitær bistand til Ukraine og til ofrene for jordskælv i Tyrkiet i februar 2023, samt mulighed for at hejse udenlandske flag i sympati med ofre for krig. Ved telefonisk vejledning henviser vi typisk til udmeldt praksis og vejleder om muligheden for at anmode om en forhåndsudtalelse.

1.2 Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Ankestyrelsen. Det står i kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Ankestyrelsens kompetence omfatter al virksomhed i kommunen, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

Tilsynet omfatter kommunalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed som kommunale organer, men ikke den virksomhed, der udøves af det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen eller udvalget bortset fra tilfælde, hvor borgmesteren eller udvalgsformanden handler på vegne af kommunalbestyrelsen eller udvalget. Tilsynet omfatter derfor ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems overholdelse af sine pligter som kommunalbestyrelsesmedlem, f.eks. mødepligten. Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 751-753.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan efter anmodning fra en kommune afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition eller undladelse, inden kommunen træffer en beslutning. Der skal være tale om et spørgsmål, som kommunalbestyrelsen har behandlet eller må forventes at skulle behandle, og den påtænkte disposition eller undladelse skal være tilstrækkeligt konkret beskrevet til, at Ankestyrelsen kan vurdere lovligheden heraf.

2. Regler og praksis

2.1 Regler

Afgrænsningen mellem kommunale opgaver og statslige (eller regionale) opgaver beror på lovgivningsmagts fastsættelse af, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis kommuner, regioner og stat.

Det fremgår af lov nr. 150 af 13. april 1983 med senere ændringer om udenrigstjenesten, at udenrigspolitik er en statslig opgave. Det er desuden muligt at se forbuddet mod, at kommuner beskæftiger sig med udenrigspolitik, som et udslag af forvaltningsretlige specialitetsprincipper.

Staten varetager opgaver, der vedrører hele landet, hvorimod kommunestyret i overensstemmelse med det kommunalretlige almen nytteprincip er opbygget med henblik på at varetage fællesskabsopgaver for et geografisk afgrænset lokalsamfund. At en kommune som udgangspunkt ikke kan beskæftige sig med eller anvende sine økonomiske midler til formål af udenrigspolitisk karakter, følger også af kommunalfuldmagtsregler.

Kommunalfuldmagten er en række uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse, som giver kommunerne hjemmel til at varetage visse opgaver. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning.

Når den skrevne lovgivning ikke indeholder hjemmel til, at kommunen kan varetage en given opgave, og den skrevne lovgivning heller ikke er til hinder for, at kommunen kan varetage en given opgave, skal det vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne, om kommunen kan varetage opgaven.

En af de i praksis udviklede afgrænsninger af kommunalfuldmagten følger af lokalitetsprincippet, som er udtryk for, at kommunen som udgangspunkt kun kan påtage sig opgaver, som i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område. Det afgørende er dog ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod at opgaven interesssemæssigt er knyttet til kommunen. Der er ikke alene tale om en geografisk afgrænsning, men også en afgrænsning til andre administrative niveauer.

Lokalitetsprincippet medfører således, at en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen.

Vi henviser til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 95, side 99 og side 433.

Der kan dog forekomme situationer, hvor en politisk beslutning, der sådan set ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser, har sådanne virkninger i lokalområdet, at kommunalbestyrelsen kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af dem.

Vi henviser i den forbindelse til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 102, hvor følgende er anført:

”Endelig skal det nævnes, at kommuner ikke kan yde støtte til forsvarsmæssige formål, der er en statslig opgave, men at en kommune naturligvis ikke i enhver henseende er afskåret fra at beskæftige sig med forsvarsanliggender, der berører kommunen. Dette hænger sammen med, at kommunalbestyrelsen er planlægningsmyndighed. Eksempelvis kan en kommunalbestyrelse udtale sig om, hvorvidt det i forhold til dens overvejelser om arealanvendelsen i kommunen er hensigtsmæssigt, at staten vil placere et militært anlæg i kommunen.”

Lokalitetsprincippet's udgangspunkt er også modificeret i forhold til nødhjælp og nogle andre – helt særlige – situationer.

Følgende fremgår af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 98:

”Generelt er det i Indenrigsministeriets praksis antaget, at lokalitetsprincippet er et af de principper, der har mindre vægt ved afgrænsningen af kommunalfuldmagten. Det vil sige, at princippet viger, hvis der foreligger væsentlige, relevante modhensyn. I en konkret sag har ministeriet således taget udgangspunkt i, at ’det såkaldte lokalitetsprincip ... antages i et vist begrænset omfang at kunne fraviges, navnlig hvor der foreligger en generel kommunal interesse heri’.

[...]

På i hvert fald et punkt er det almindeligt accepteret, at det territoriale aspekt af lokalitetsprincippet kan fraviges. Det er således i praksis accepteret, at kommunen yder (begrænsede) bidrag til indsamlinger til humanitære formål, som kommer personer i udlandet til gode.”

Videre er følgende anført i Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 434-435:

”Således er det i praksis accepteret, at kommuner yder støtte til humanitære indsamlinger, som også staten støtter. Afgørende er det her, at formålet er rent humanitært og ikke indebærer en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

[...]

[...] at der ved den konkrete stillingtagen til, hvor stort et beløb kommunen kan yde til en humanitær indsamling, må tages hensyn til, hvilket beløb staten yder (jo mere staten yder – desto mere kan kommunen også yde), idet et stort beløb fra staten tyder på, at formålet er meget anerkendelsesværdigt. Endvidere må der tages hensyn til offerviljen hos kommunens befolkning vedrørende den katastrofe el. lign., som ligger bag den humanitære indsamling. Det må også indgå i den konkrete stillingtagen – i retning af at begrænse størrelsen af det beløb, som kommunen kan yde – at støtte til en humanitær indsamling angående et andet land nok er almennyttig, men på den anden side stemmer dårligt med det lokalitetsprincip, som gælder i relation til kommunalfuldmagten.

[...]

Også i enkelte andre tilfælde er støtte til aktiviteter i fremmede lande blevet accepteret med den begrundelse, at der dels ikke til støtten var knyttet udenrigspolitiske tilkendegivelser, og dels at beløbet var bagatelagtigt.”

2.2 Praxis om kommunal involvering i udenrigspolitik

2.2.1 Kommunalfuldmagtens forbud mod varetagelse af udenrigspolitiske hensyn

Der er afgivet en lang række tilsynsudtalelser om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender.

Således fremhævede det daværende Indenrigsministerium den 1. juni 1979 (resumédatabasen 79.1.1), at det er en kommunalbestyrelses opgave at styre kommunens anliggender, men ikke at beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold eller at fremkomme med meningstilkendegivelser om forhold, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Videre fremgår det af den daværende indenrigsministers besvarelse af 4. oktober 1983 af Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 1-6 (resumédatabasen 83.3.2), at kommuner ikke lovligt kan erklære sig som atomvåbenfri zoner, eftersom der er tale om et udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som kommuner ikke kan beskæftige sig med. Sagen illustrerer, at også udenrigspolitiske tilkendegivelser, der ikke i sig selv har retlig betydning, er omfattet af det kommunalretlige forbud mod, at kommuner varetager udenrigspolitiske hensyn.

I en forhåndsudtalelse af 6. marts 2020 vurderede Ankestyrelsen, at Hørsholm Kommunes beskrevne ønske om at indgå en partnerskabsaftale, som bl.a. ville forpligte kommunen til at købe carbon-offset med henblik på at blive CO₂-neutral fra 2020, ville være i strid med lokalitetsprincippet. Ankestyrelsen henviste i den forbindelse til følgende:

”Vi lægger vægt på, at køb af carbon-offset, fx ved skovbeplantning i udlandet, ikke vil nedbringe CO₂-udledningen i kommunen, men derimod et andet sted i verden, og at kommunen således ved køb af carbon-offset varetager en opgave, der alene eller i det væsentlige kan anses for at være af interesse for borgere uden for kommunen.

Køb af carbon-offset som et klimaforbedrende tiltag vil således efter Ankestyrelsens opfattelse ikke interessemæssigt være knyttet til kommunen, fordi tiltaget ikke har en direkte effekt i kommunen eller for borgerne i Hørsholm Kommune.

Det forhold, at købet af carbon-offset efter kommunens oplysninger sker som led i en større klimastrategi, og at det er håbet at anspore andre virksomheder til at tilslutte sig partnerskabet og/eller støtte op om kommunens samlede klimaindsats, fx ved omlægning af produktion og elforbrug til mere klimavenlige løsninger samt ved at udføre og støtte andre klimatiltag med direkte lokal virkning, udgør efter Ankestyrelsens vurdering ikke en sådan interesse, at lokalitetsprincippet kan fraviges.

[...]

Ankestyrelsen finder desuden ikke, at Hørsholm Kommune har peget på andre kommunale interesser, som vil kunne føre til, at lokalitetsprincippet kan fraviges i den konkrete situation.”

Udtalelsen er offentliggjort i udtalelsesdatabasen på Ankestyrelsens hjemmeside.

Vi henviser i øvrigt også til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 433-434.

2.2.2 Modifikationer til hovedreglen

2.2.2.1 Kommunernes planlægningsvirksomhed m.v.

Der kan dog forekomme situationer, hvor en politisk beslutning, der sådan set ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser, har sådanne virkninger i lokalområdet, at kommunalbestyrelsen kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af dem. Vi henviser til afsnit 2.1 ovenfor.

Forud for indenrigsministerens under afsnit 2.2.1 nævnte besvarelse af 4. oktober 1983 om atomvåbenfri zoner havde ministeriet den 5. marts 1982 udtalt (resumé-databasen 82.3.1), at det som udgangspunkt ikke antages at være en kommunal opgave eller et kommunalt anliggende at fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller at tage standpunkter i landspolitiske anliggender. Det havde ministeriet gjort på baggrund af en sag, hvor byrådet i den daværende Nykøbing Falster Kommune havde vedtaget, at det ikke kunne tillade, at atomvåben eller depoter for samme blev placeret inden for kommunens grænser. Ministeriet havde i denne sammenhæng dog præciseret, at en kommunalbestyrelse i visse situationer kan vurdere og fremsætte

udtalelser om *virksomheder* af landspolitiske spørgsmål, hvis disse vil få konsekvenser af mere lokal art, eksempelvis på det erhvervsmæssige eller trafikale område i kommunen.

2.2.2.2 Nødhjælp og humanitære hjælpeaktioner

I et brev af 16. januar 1985 udtalte Indenrigsministeriet (resumédata-basen 85.3.1), at et kommunalt bidrag til humanitære hjælpeaktioner uden for landets grænser ikke er i strid med kommunalfuldmagten, hvis nogle nærmere angivne forudsætninger er opfyldt. Bidraget skal udbetales til en humanitær hjælpeorganisation, der sikrer, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål, og bidraget skal ydes uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

I et brev af 26. oktober 1989 udtalte Indenrigsministeriet (resumédata-basen 89.3.2), at støtte til bevarelse af regnskovene kunne sidestilles med humanitær støtte, og at en kommunal beslutning om at bevilge 9.000 kr. til en organisation, som ville opkøbe regnskov i Costa Rica med henblik på at videregive arealerne til regeringen på betingelse af, at disse kom til at indgå i en fredet naturpark. Ministeriet fremhævede dels, at der var tale om "et helt ubetydeligt beløb – ca. 10 øre pr. indbygger", og at det var en betingelse, at kommunens støtte blev ydet uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

I et brev af 26. oktober 2011 afgav Statsforvaltningen Hovedstaden en forhåndsudtalelse om, at Københavns Kommune lovligt kunne yde en donation i form af skraldebiler og personaletimer til en værdi af 420.000 kr. i forbindelse med et udviklingsprojekt i Mozambique, hvor Udenrigsministeriets bidrag til programmet havde været 2,7 mio. kr. Det blev også i denne sag fremhævet, at det er en forudsætning for at yde den humanitære støtte, at det sikres, at hjælpen fordeles på upartisk vis, og at bidraget ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Statsforvaltningen bemærkede i øvrigt, at der antages at gælde "en relativt snæver grænse" for, hvor stort et beløb der kan ydes, og at beløbsgrænsen ikke kan fastsættes generelt, men må bero på en konkret vurdering. Statsforvaltningen lagde ved sin vurdering af donationens lovlighed vægt på, at der var tale om en donation "af mindre økonomisk værdi", og at den skete som led i et dansk bistandsprojekt, som den danske ambassade i landet forestod.

Udtalelsen er offentliggjort i udtalelsesdatabasen på Ankestyrelsens hjemmeside.

I den ovenfor under pkt. 2.2.1 nævnte tilsynsudtalelse af 6. marts 2020 foretog Ankestyrelsen følgende vurdering af beløbsgrænsen:

"Ankestyrelsen har overvejet, om den ovenfor beskrevne praksis om humanitær støtte kan føre til, at lokalitetsprincippet kan fraviges. Henset til, at kommunen efter det oplyste vil anvende minimum 200.000 kr. årligt over i hvert fald tre år til projektet, herunder til køb af carbon-offset, finder Ankestyrelsen på det foreliggende grundlag ikke, at der er tale om støtte af bagatelagtig karakter. Derfor er det vores opfattelse, at praksis om humanitær støtte ikke kan medføre, at lokalitetsprincippet kan fraviges."

2.2.2.3 Begrundelser for tilrettelæggelse af indkøbspolitik og opsigelse af kontraktforhold

Siden den tidligste praksis på området er der sket en udvikling i forhold til kommunernes adgang til at tilrettelægge deres indkøbspolitik og opsigelse af kontraktforhold begrundet i udenrigspolitiske forhold, ligesom begrebet 'udenrigspolitiske meningstilkendegivelser' er blevet præciseret.

I et brev af 3. december 1987 udtalte Indenrigsministeriet på anmodning fra det daværende Tilsynsråd for Københavns Amt (resumé-databasen 87.3.4), at det kræver lovhjemmel, hvis en kommune vil opsigelse kontraktforhold med tilkendegivelser, der indebærer en udenrigspolitisk stillingtagen. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at det ikke er en kommunal, men en statslig opgave at tage stilling til udenrigspolitiske spørgsmål. Gladsaxe Kommune henviste således forgæves til "intentionerne" bag en vedtaget lov om forbud mod handel med Den Sydafrikanske Republik og Namibia. Da kommunens kontraktpartner ikke havde handelsmæssige forbindelser omfattet af den pågældende lov, kunne kommunen ikke lovligt opsigelse kontrakterne med den anførte begrundelse om, at selskabet var Sydafrikas vigtigste handelspartner med olieleverancer, og at opsigelsen måtte ses som "et naturligt led i den internationale kampagne mod det racistiske apartheidregime i Sydafrika".

Det fremgår af den daværende indenrigsministers besvarelse af 1. december 1995 på spørgsmål nr. S 540 stillet af et folketingsmedlem (resumé-databasen 95.3.10), at kommunerne har en meget fri adgang til

at tilrettelægge deres indkøbspolitik og inddrage miljøhensyn og andre saglige hensyn, men at de ikke kan træffe beslutninger, herunder om tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, med henblik på at fremkomme med tilkendegivelser af udenrigspolitisk karakter.

I et brev af 3. maj 2013 (resumédatabasen 13.3.2) udtalte det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium på baggrund af en henvendelse fra Aarhus Kommune om en tilsynsudtalelse afgivet af en af de daværende statsforvaltninger om indkøb af Fairtrade-mærkede varer og en informationsindsats vedrørende mærket, at kommunen efter kommunalfuldmagtsreglerne kan påtage sig et samfundsansvar.

Ministeriet henviste i den forbindelse til internationale initiativer, som Danmark havde tilsluttet sig, samt tilsvarende danske initiativer i form af bl.a. skiftende regeringers handlingsplaner for samfundsansvar og loven om mæglings- og konfliktinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd, som efter ministeriets opfattelse var udtryk for en generel forudsætning om, at såvel private som offentlige aktører, som har mulighed for at gøre det, bør tage et samfundsansvar. Ministeriet bemærkede, at indholdet af dette samfundsansvar næppe lader sig afgrænse entydigt.

Ministeriet vurderede herefter, at kommunen ved indkøb lovligt kan udnytte sin mulighed for at efterspørge varer og tjenesteydelser, der er produceret under ansvarlige forhold, og at kommuner i deres indkøbspolitik kan fastsætte, at de ønsker at leve op til internationale anerkendte standarder og principper om samfundsansvar, herunder at indkøbspolitikken lever op til en række forskellige hensyn, som anses for generelt anerkendelsesværdige i samfundet, såsom sikring af ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder samt en økonomisk og miljømæssig bæredygtig produktion. Sammenfattende var det ministeriets opfattelse, at en kommune lovligt i sin indkøbspolitik kan lægge vægt på indkøb af Fairtrade-mærkede varer. Ministeriet bemærkede i den forbindelse følgende:

”Køb af Fairtrade-mærkede produkter hviler på en udtrykkelig forudsætning om, at produktion af ikke-Fairtrade-mærkede varer i de omfattede lande ikke nødvendigvis foregår under ansvarlige forhold, og at købet af Fairtrade-mærkede varer har til formål at imødegå de arbejds-mæssige, sociale og miljømæssige udfordringer, som gør sig gældende i de lande, som varen er produceret i. Dette indebærer imidlertid efter ministeriets opfattelse ikke i sig selv, at en indkøbspolitik om prioritering af køb

af Fairtrade-mærkede varer kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

[...]

Det er imidlertid efter ministeriets opfattelse ikke ganske utvivlsomt, hvorvidt kommunen uden lovhjemmel kan agitere for, at borgere og virksomheder i kommunen bør varetage tilsvarende samfundsansvar.

Det skyldes, at det som ovenfor anført ikke tilkommer en kommune at afgive udenrigspolitiske tilkendegivelser, og at selve begrebet samfundsansvar blandt andet omhandler, hvordan man kan medvirke til at påvirke forholdene i andre, mindre velstillede lande.

Oprettelsen af Mæglings- og Klageinstitutionen for ansvarlig samfundsadfærd har til formål at tilskynde virksomheder til at efterleve OECD's retningslinjer.

Det forhold, at en sådan information kan have den virkning, at virksomheder herved udviser samfundsansvarlig adfærd, gør efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke i sig selv information om samfundsansvar i strid med det ovennævnte forbud mod udenrigspolitiske tilkendegivelser. En kommunes agitation for samfundsansvar må således antages at ligge i forlængelse af de hensyn, som varetages ved lov om oprettelse af mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig samfundsadfærd, uanset, at loven ikke i sig selv giver en kommune hjemmel hertil.

En kommune vil derfor efter ministeriets opfattelse kunne informere om samfundsansvar under den forudsætning, at det ikke får karakter af, at kommunen herved selvstændigt formidler synspunkter af udenrigspolitisk karakter.

Efter ministeriets opfattelse kan en kommune således både formidle oplysninger om vanskelige levevilkår, miljøproblemer mv. i andre lande, og information om at det er muligt som borger eller virksomhed at være med til at sikre ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder, en økonomisk og miljømæssig bæredygtig produktion mv. i de pågældende lande, uden at dette får karakter af udenrigspolitiske synspunkter.

Ministeriet finder ikke, at en positiv omtale af Fair Trade og Fairtrade Mærket er udtryk for en udenrigspolitisk tilkendegivelse eller standpunkt i strid med de ovennævnte kommunalretlige grundsætninger.

[...]

Ministeriet skal dog understrege, at det ikke vil være lovligt for en kommune for eksempel at fremføre synspunkter om andre regeringers/landes håndtering af spørgsmål om arbejdstagerrettigheder, menneskerettigheder, miljø- og klimainsats m.v., idet dette er en statslig opgave.”

Følgende fremgår af den daværende økonomi- og indenrigsministers besvarelse af 26. november 2014 af spørgsmål nr. 16 (alm. del) fra Folketingets Kommunaludvalg (resumédata-basen 14.3.5):

”Som omtalt i mit svar af dags dato på Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 15 indebærer en beslutning om ikke at købe varer m.v. med den begrundelse, at de er produceret i et land, der overtræder internationale konventioner og FN resolutioner, efter ministeriets opfattelse en udenrigspolitisk stillingtagen. Efter ministeriets praksis er en sådan udenrigspolitisk stillingtagen ikke en kommunal opgave.

Henset til, at kommunerne på dette område handler i overensstemmelse med den udenrigspolitiske tilkendegivelse, Folketinget er fremkommet med gennem sin vedtagelse af V 13, kan det imidlertid efter ministeriets opfattelse lægges til grund, at kommuner ikke er afskåret fra i deres indkøbspolitik at fastsætte, at de ikke indkøber varer fra besatte områder på Vestbredden.”

Til brug for besvarelsen af spørgsmålet havde ministeriet indhentet en udtalelse fra Udenrigsministeriet, som bl.a. henviste til den ovennævnte vedtagelse, hvor Folketinget havde udtalt sin støtte til de aktuelle fredsforhandlinger om en tostatsløsning og at ”israelske bosættelser ikke gennem aftaler mellem Israel og EU eller gennem danske offentlige eller private engagementer får legitimeret deres eksistens eller forbedrede økonomiske muligheder”. Udenrigsministeriet henviste også til en vejledning offentliggjort af Danmark sammen med en lang række EU-lande i juli 2014, der gjorde opmærksom på risici knyttet til økonomiske og finansielle aktiviteter i bosættelser, navnlig risikoen for omdømmetab.

Udenrigsministeriet påpegede i sin udtalelse, at der ikke var tale om en boykot af israelske produkter.

Den daværende kulturminister skrev den 3. marts 2022 følgende til en rådmand i Aarhus Kommune:

"Omkring retningslinjer for aflysninger kan jeg oplyse, at Kulturministeriet mandag den 28. februar 2022 har udmeldt følgende til Kommunernes Landsforening vedr. hjemmelsgrundlaget for at aflyse forestillinger – i det konkrete tilfælde Den Russiske Nationalballet – og yde eventuel kompensation:

Hvis en kommune har ejerskab eller kontrollerende indflydelse på et koncert- eller kulturhus, der har planlagt en forestilling med Den Russiske Nationalballet eller lignende fremtrædende russiske kompagnier eller ensembler, kan kommunen vælge at følge en opfordring fra regeringen om at aflyse arrangementet på grund af Ruslands angreb på Ukraine og derefter kompensere arrangøren, idet kommunen, hvis den vælger at aflyse, pådrager sig et erstatningsansvar over for arrangøren. Aflysning og kompensation vil i denne situation være foreneligt med kommunalfuldmagten, fordi kommunen ikke fører selvstændig udenrigspolitik men agerer i samklang med regeringens opfordring. Ved arrangementer hvor kommunen ikke har bestemmende indflydelse på om en aflysning skal ske, må kommunen ikke kompensere arrangøren."

Dagen efter sendte det daværende Indenrigs- og Boligministerium et brev med følgende indhold til kommunen (resumédatabasen 22.3.1):

"Det følger af kommunalfuldmagtsregler, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage udenrigspolitiske hensyn.

Det er imidlertid Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at dette udgangspunkt kan fraviges, således at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan varetage udenrigspolitiske hensyn i tilfælde som i det her foreliggende, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn.

Det kan oplyses, at daværende økonomi- og indenrigsminister i svar af 16. november 2014 på Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 16 (alm. del – vedlagt) tilsvarende fandt, at det på

baggrund af en vedtagelse i Folketinget, var lovligt, at kommuner boykottede indkøb fra den besatte Vestbred, selvom det indebar varetagelse af udenrigspolitiske hensyn.

Det er frivilligt for en kommune, om den vil varetage opgaver og hensyn, som har hjemmel i kommunalfuldmagtsregler. Det gælder også, når regeringen opfordrer kommuner til at agere på en bestemt måde.”

Ankestyrelsen skrev den 12. januar 2023 til kommunen, at dens beslutning om at indgå en aftale om at aflyse arrangementet med Den Russiske Nationalballet ikke gav anledning til at foretage videre. Ankestyrelsen henviste i den forbindelse til det af Indenrigs- og Boligministeriet anførte i brevet af 4. marts 2022.

I en besvarelse af spørgsmål nr. 48 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg den 17. april 2024 oplyste indenrigs- og sundhedsministeren (resumédatabasen 24.3.3), at den retsopfattelse, som ministeriet gav udtryk for i den ovennævnte besvarelse af 26. november 2014 om indkøbspolitik, fortsat er gældende. Ministeren henviste i den forbindelse også til Folketingets seneste vedtagelse af V 100 (samling 2020-2021) om udviklingen på Vestbredden, hvori Folketinget understregede, at man ikke ”i aftaler med EU eller via danske offentlige eller private engagementer bør give bosættelser forbedrede økonomiske muligheder eller på nogen måde legitimere bosættelsen”. Ministeren bemærkede, at kommunerne skal være opmærksomme på også i øvrigt at overholde gældende lovgivning, herunder udbudsreglerne.

I et brev til KL under samme nummer i resumédatabasen bemærkede ministeriet i øvrigt, at EU-retten ikke forholder sig direkte til, hvorvidt en kommune i sin kommunale indkøbspolitik kan vedtage ikke at købe varer fra bosættelserne, så længe udmøntningen heraf ikke får karakter af et nationalt importforbud.

2.2.2.4 Venskabsbyer

Det er almindeligt anerkendt bl.a. i den juridiske litteratur, at kommuner kan indgå venskabsbyaftaler med kommuner i andre lande, i det omfang der herved varetages kommunale interesser og ikke udenrigspolitiske formål. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Kommunal Erhvervsvirksomhed, Frederik Gammelgaard, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2004 side 45 og side 227 f.

Tilsvarende fremgår følgende af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 435:

”Det er ligeledes accepteret, at kommuner har venskabsbyftaler med kommuner i andre lande. Dette er begrundet med, at der her kun varetages en lokal interesse, og at forholdet ikke er af udenrigspolitisk betydning.”

Den daværende indenrigs- og boligminister skrev den 4. marts 2022 følgende til Aarhus Kommune (resumédatabasen 22.3.2):

"Som bekendt har Rusland torsdag den 24. februar 2022 iværksat en invasion af Ukraine.

EU-landene har i flere omgange indført en række meget omfattende sanktioner som reaktion på Ruslands invasion af Ukraine. Det er heldigvis gået rigtig stærkt med at indføre disse sanktioner, og der kan desuden blive tale om at indføre yderligere sanktioner.

Uanset afgrænsningen af de gældende og eventuelle yderligere sanktioner vil jeg for en god ordens skyld henstille til, at Aarhus Kommune enten opsiger eller suspenderer kommunens venskabsbysamarbejde med Sankt Petersborg, såfremt det ikke allerede er sket. Regeringen og Folketinget ønsker at fastholde et maksimalt pres på Rusland, og kommunens venskabsbysamarbejde sender desværre et modsatrettet signal.

Jeg vil sætte stor pris på at blive orienteret om, hvad Aarhus Kommune beslutter i relation til venskabsbysamarbejdet med Sankt Petersborg."

Ministeriet sendte tilsvarende breve til Aalborg Kommune og Brøndby Kommune.

2.2.2.5 Særligt om flagning og andre symbolske handlinger

I indenrigs- og sundhedsministerens besvarelse af 8. februar 2024 af spørgsmål nr. 38 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg (resumédatabasen 24.3.1) fremgår følgende om flagning med udenlandske flag:

”For så vidt angår de tidligere regler om flagning, henvises der til justitsministerens svar af 17. januar 2024 på INU (Alm. del), spørgsmål nr. 37.

[...]

Flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund kan ifølge kommunalfuldmagtsreglerne efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Flagning med det israelske eller palæstinensiske flag kan således efter kommunalfuldmagtsregler efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Det er i den forbindelse Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det kan lægges til grund, at kommuners flagning med det ukrainske flag er i overensstemmelse med regeringens og Folketingets udenrigspolitiske tilkendegivelser om Ukraine.”

3. Ankestyrelsens vurdering

Som det fremgår af den under afsnit 2 foretagne gennemgang af juridisk litteratur og udmeldt praksis om kommuners involvering i udenrigspolitik, er den altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Det skyldes, at udenrigspolitiske anliggender ikke er en kommunal, men en statslig opgave.

Det er eksempelvis fastslået i den daværende indenrigsministers under afsnit 2.2.1 beskrevne besvarelse af 4. oktober 1983 om, at kommuner ikke lovligt kan erklære sig som atomvåbenfri zoner, eftersom spørgsmålet om atomvåbenfri zoner er et udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som kommuner ikke kan beskæftige sig med.

Dette udgangspunkt kan dog fraviges i nogle helt særlige tilfælde.

Således kan kommunerne inden for de udstukne rammer yde støtte til humanitær bistand i udlandet. Det forudsætter som udgangspunkt, at det sker uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

Kommunerne kan videre i meget begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver, navnlig ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, såfremt kommunens begrundelse er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommunerne begrunde opsigelsen af kontrakter og venskabsbyaftaler med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

I øvrigt kan det efter Ankestyrelsens opfattelse ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor en udenrigspolitisk beslutning får sådanne konsekvenser af lokal art, at en kommune lovligt kan vurdere og fremsætte udtalelser om hensigtsmæssigheden af beslutningen eller om virkninger af det udenrigspolitiske spørgsmål på kommunens virksomhed.

3.1 Nødhjælp og humanitære hjælpeaktioner

At varetage humanitære formål i udlandet inden for de i praksis udstukne rammer er en opgave, som kommunerne lovligt kan varetage.

Det er som udgangspunkt en forudsætning for kommunal støtte til nødhjælp og humanitære indsamlinger, at der er tale om begrænsede bidrag. Begrænsningen skal ses i lyset af kommunalfuldmagtsreglerne, hvor der ved humanitær støtte i udlandet er tale om en fravigelse af lokalitetsprincippet.

Ved vurderingen af, hvor stort et bidrag en kommune kan yde, kan der blandt andet lægges vægt på, at staten også har bidraget til det konkrete formål – jo mere staten yder, desto mere kan kommunerne også yde. Hvis staten ikke bidrager til formålet, kan en kommune stadig yde støtte, men alene i form af et bagatelagtigt bidrag.

Støtten kan bestå i en donation i form af naturalier såsom personaletimer eller køretøjer, ligesom den kan gives i form af en sum penge. Kommunen skal sikre, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål. Kommunen kan eksempelvis udbetale sit bidrag til en humanitær hjælpeorganisation.

Derudover fremgår det entydigt af praksis, at det som udgangspunkt er en forudsætning for at yde nødhjælp eller tilsvarende humanitær bistand, at støtten ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vi henviser til det af Karsten Revsbech m.fl. anførte om kommuners mulighed for at yde støtte til humanitære formål, som er gengivet under afsnit 2.2.2, og til gennemgangen af praksis i afsnit 2.2.2.2.

Vi bemærker, at udvælgelsen af modtagere af nødhjælp og humanitær bistand kan fremstå som en subjektiv stillingtagen. Dette kan efter Ankestyrelsens opfattelse dog ikke i sig selv indebære, at udvælgelsen af en konfliktzone eller et nødlidende område i det enkelte tilfælde kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Vi henviser i den forbindelse til den under afsnit 2.2.2.3 beskrevne tilsynspraksis om, at forudsætningen om, at produktion af Fairtrade-mærkede varer i de omfattede lande ikke nødvendigvis foregår under ansvarlige forhold, ikke i sig selv fører til, at en indkøbspolitik om prioritering af køb af Fairtrade-mærkede varer kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

3.2 Indkøbspolitik og kontraktforhold

Som det videre fremgår af den under afsnit 2.2.2.3 beskrevne tilsynspraksis, er det en kommunal opgave at tilrettelægge en indkøbspolitik, og kommunerne kan ved en beslutning herom inddrage og lægge vægt på saglige hensyn, som de kan varetage, herunder miljøhensyn. Kommunerne kan i den forbindelse varetage udenrigspolitiske hensyn i begrænset udstrækning.

Skiftende danske regeringer har tilsluttet sig internationale initiativer om samfundsansvar og inden for landets grænser gennemført tilsvarende initiativer i form af blandt andet loven om mæglings- og konfliktinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd. Kommunerne kan herefter inden for kommunalfuldmagtens rammer tilrettelægge deres indkøbspolitik begrundet i et ønske om at tage et samfundsansvar – også i udlandet – ved at foretrække produkter, som er fremstillet under hensynstagen til anerkendte standarder og principper for samfundsansvar, herunder ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder samt økonomisk og miljømæssig bæredygtighed.

Det er dog en forudsætning, at beslutningen ikke er ledsaget af udtrykkelige synspunkter om fremmede regerings håndtering af de omhandlede spørgsmål. Som anført i det foregående afsnit 3.2.1 om nødhjælp, er en underliggende (og udtalt) forudsætning af udenrigspolitisk karakter ikke i sig selv en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse i den forbindelse.

Kommunerne kan under de samme betingelser også informere om muligheden for at tage samfundsansvar i udlandet.

Ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik kan kommunerne dog også begrunde deres beslutning med en udtrykkelig udenrigspolitisk meningstilkendegivelse, som er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget. Kommunerne skal dog være opmærksomme på at sikre sig, at de overholder anden lovgivning, herunder udbudsreglerne.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommuner på opfordring fra regeringen opsig indgåede kontrakter og betale erstatning herfor med henvisning til Ruslands invasion af Ukraine.

3.3 Venskabsbyer

Det fremgår af den under afsnit 2.2.2.4 beskrevne gennemgang, at kommunernes indgåelse af venskabsbyaftaler i almindelighed antages ikke at være af udenrigspolitisk betydning, da der bliver varetaget lokale – og ikke udenrigspolitiske – interesser.

Nyere praksis viser dog, at der kan opstå en udenrigspolitisk situation, hvorved et sådant upolitisk samarbejde bliver udenrigspolitisk relevant. Således bad den daværende indenrigs- og boligminister i et brev af 4. marts 2022 Aarhus Kommune om at opsig eller suspendere sit venskabsbysamarbejde med Sankt Petersborg på baggrund af Ruslands invasion af Ukraine, med henvisning til regeringens og Folketingets ønske om at "fastholde et maksimalt pres på Rusland" og til at samarbejdet sendte "et modsatrettet signal".

Sagen er et eksempel på, at kommunerne kan vælge at varetage udenrigspolitiske hensyn på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget.

3.4 Særligt om udenrigspolitiske meningstilkendegivelser

Det er ikke helt ligetil at trække en skillelinje mellem fremsættelsen af en mundtlig eller skreven ytring og andre handlinger.

I Den Danske Ordbog (www.ordnet.dk) defineres begrebet 'meningstilkendegivelse' som en "ytring eller symbolsk handling, der er udtryk for afsenderens mening om en bestemt sag eller et bestemt emne".

Begrebet 'meningstilkendegivelse' dækker således over såvel egentlige ytringer som symbolske handlinger, der mere eller mindre åbenlyst bærer begrundelsen for handlingen i sig selv. Hvad der reelt er en tilkendegivelse må komme an på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, herunder den sammenhæng, hvor handlingen foregår.

Det er en altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke kan fremkomme med udenrigspolitiske meningstilkendegivelser (forstået som synspunkter om fremmede stater m.v. og deres dispositioner og undladelser).

Kommunerne kan dog i meget begrænset omfang fremsætte udenrigspolitiske meningstilkendegivelser i forbindelse med varetagelsen af kommunale opgaver, navnlig ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, såfremt kommunens begrundelse er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Herudover kan kommunerne helt ekstraordinært på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget begrunde opsigelsen af kontrakter og venskabsaftaler med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

I øvrigt kan det efter Ankestyrelsens opfattelse ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor en udenrigspolitisk beslutning får sådanne konsekvenser af lokal art, at en kommune lovligt kan vurdere og fremsætte udtalelser om hensigtsmæssigheden af beslutningen eller om virkninger af det udenrigspolitiske spørgsmål på kommunens virksomhed, herunder kommunens planlægningsvirksomhed.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er det ikke en kommunal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om

udenrigspolitiske forhold i andre situationer end de ovenfor nævnte helt særlige tilfælde, uanset om indholdet af udmeldingen måtte være i overensstemmelse med regeringens udenrigspolitiske linje.

3.5 Særligt om flagning og andre symbolske handlinger

Ankestyrelsen har overvejet, i hvilken udstrækning kommunerne kan foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, eksempelvis flagning med udenlandske flag eller fremvisning af andre symboler for fremmede lande, områder eller bevægelser.

Indenrigs- og sundhedsministeren har i den under afsnit 2.2.2.5 beskrevne besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Indenrigsudvalg i 2024 oplyst, at flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund efter omstændighederne kan udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Afhængig af de nærmere omstændigheder er dispositioner af denne karakter særdeles egnede til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion.

Adgangen til at flage med en anden nations flag må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at forudsætte – hvis ikke en udtrykkelig, så i hvert fald en meget tydelig indirekte – opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Vi henviser i den forbindelse til indenrigs- og sundhedsministerens ovennævnte besvarelse af 8. februar 2024.

Hvis en manifestation er direkte begrundet i humanitære forhold i udlandet – eksempelvis afholdelse af et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult- eller naturkatastrofer – kan retsstillingen forekomme mindre klar. Tilsvarende ville gøre sig gældende, hvis kommunens rådhus eller andre kommunale bygninger blev pyntet med i sig selv neutrale symboler begrundet i udtryk for universel humanisme, eksempelvis et alment ønske om fred på jord eller mellemfolkelig forbrødring. På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med

henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Vi bemærker i den forbindelse, at vi, som det fremgår af afsnit 1.2, fører tilsyn med kommunalbestyrelserne, og ikke med de enkelte medlemmer.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024

Ankestyrelsens brev til Københavns Kommune

Henvendelser om navngivning af en plads i Københavns Kommune

Københavns Kommune har den 26. september 2024 fremsendt en henvendelse til Ankestyrelsen på vegne af to medlemmer af Borgerrepræsentationen. Henvendelsen omhandler en verserende sag i kommunen om at navngive et areal på Nørrebro Palæstinas Plads.

De to medlemmer har anført, at det egentlige formål med det fremsatte forslag er at bedrive udenrigspolitik.

To andre personer havde i forvejen henvendt sig til Ankestyrelsen om samme problemstilling henholdsvis den 17. og 19. september 2024.

Et flertal i Borgerrepræsentationen har den 3. oktober 2024 truffet beslutning om at sende forslaget i høring med henblik på at imødekomme forslaget.

Ankestyrelsen har fundet det mest hensigtsmæssigt at behandle de tre henvendelser samlet.

Konklusion

Ankestyrelsen rejser ikke en tilsynssag.

Vi gør derfor ikke mere i sagen.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen bemærker indledningsvis, at vi som tilsynsmyndighed ikke vil have kompetence til at tage stilling til en fremtidig afgørelse fra

29. januar 2025

J.nr. 24-97223, 24-97513
og 24-97543

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Københavns Kommune om som adressemyndighed at navngive et areal med hjemmel i adresseloven.

Sagen har herefter givet os anledning til at overveje, om kommunen har involveret sig i udenrigspolitiske anliggender i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Den altovervejende hovedregel er, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Navngivning af veje og arealer er et kommunalt ansvarsområde.

Kommunerne kan i begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver. Vi henviser til Ankestyrelsens generelle udtalelse af 13. juni 2024 om kommunernes involvering i udenrigspolitik.

Det omhandlede navngivningsforslag ses dog ikke umiddelbart at være begrundet i udenrigspolitiske hensyn eller andre hensyn, som kommunerne ikke kan varetage.

Vejnavnenævnet har således besluttet at reservere navnet Palæstina med en begrundelse om, at der er tale om et landområde. Det er der henvist til i begrundelsen for forslaget, ligesom der er henvist til, at der endnu ikke er en vej eller plads i kommunen navngivet efter Palæstina, og der er argumenteret for, at der nu er fundet en velegnet placering.

Spørgsmålet er herefter, om det i sig selv kan antages at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse at navngive et areal efter Palæstina.

Ankestyrelsen har i den generelle udtalelse vurderet, at begrebet 'meningstilkendegivelse' dækker over dels egentlige ytringer i tale eller på skrift, og dels symbolske handlinger, der mere eller mindre åbenlyst bærer begrundelsen for handlingen i sig selv. Vi har i den forbindelse bemærket, at hvad der reelt er en tilkendegivelse, må komme an på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, herunder den sammenhæng, hvori handlingen foregår.

Indenrigs- og Sundhedsministeren har den 8. februar 2024 bl.a. svaret følgende på spørgsmål nr. 38 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg (resumédatabasen 24.3.1):

”Flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund kan ifølge kommunalfuldmagtsreglerne efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Flagning med det israelske eller palæstinensiske flag kan således efter kommunalfuldmagtsregler efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Det er i den forbindelse Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det kan lægges til grund, at kommuners flagning med det ukrainske flag er i overensstemmelse med regeringens og Folketingets udenrigspolitiske tilkendegivelser om Ukraine.”

En beslutning om at navngive et areal efter et landområde i udlandet kan ligeså efter Ankestyrelsens opfattelse – efter omstændighederne – være en symbolsk handling, der udgør en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Ligesom flagrejsning er navngivning efter udenlandske områder en disposition, som er egnet til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion. Det gælder i særdeleshed, når der er tale om et område i en konfliktzone.

Det fremgår af de af Venstre og Dansk Folkeparti fremsendte bilag, at der gennem en årerække har foregået en politisk diskussion i Københavns Kommune om at navngive en vej eller plads efter Palæstina. Der er i kommunen behandlet forskellige forslag, herunder et i 2021 om at ”anerkende Palæstina som stat ved at navngive Palæstinas Plads i København”.

Ankestyrelsen bemærker for god ordens skyld, at det ville være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis en kommune besluttede at navngive en plads efter et område i udlandet med henblik på at anerkende dette som stat i strid med regeringens og Folketingets holdning. Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan kommunerne ikke bedrive selvstændig udenrigspolitik.

På det foreliggende har Ankestyrelsen dog ikke grundlag for at konstatere, at det vedtagne forslag blev fremsat eller Borgerrepræsentationens beslutning blev vedtaget med henblik på at komme med en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vi lægger vægt på, at det ikke fremgår af begrundelsen for forslaget eller referater fra behandlingen af det, at det skulle være kommunens hensigt at komme med en udenrigspolitisk tilkendegivelse i denne sammenhæng.

Vi bemærker i den forbindelse, at det forhold, at der tidligere er fremsat forslag om at navngive et område i kommunen Palæstinas Plads med henvisning til udenrigspolitiske forhold, eller at repræsentanter for forslagsstillende partier i forskellige sammenhænge tidligere har givet udtryk for et ønske om at foretage en sådan disposition, ikke i sig selv er ensbetydende med, at det aktuelle forslag eller Borgerrepræsentationens beslutning fremstår som en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vi bemærker i den forbindelse, at vi fører tilsyn med kommunalbestyrelserne og ikke med de enkelte medlemmer.

Vi gør derfor ikke yderligere i sagen på det foreliggende grundlag.

Ved vurderingen af, om der er anledning til at rejse en tilsynssag, har Ankestyrelsen inddraget, at en afgørelse om navngivning af pladsen vil kunne påklages til Klimadatastyrelsen for så vidt angår retlige spørgsmål.

Sagens oplysninger

[A] anmodede den 17. september 2024 Ankestyrelsen om at rejse en tilsynssag over for Københavns Kommune. Han henviste til, at kommunen påtænkte at navngive en plads "Palæstina Plads", og han satte spørgsmålstejn ved, om det ville være inden for rammerne af kommunalfuldmagtens regler.

Den 19. september 2024 skrev [B] til Ankestyrelsen, at Københavns Kommune bedrev udenrigspolitik ved at navngive den pågældende plads "Palæstina Plads".

Den 26. september 2024 fremsendte Københavns Kommune en henvendelse fra [C] og [D] til Ankestyrelsen. Følgende fremgår af brevet:

"Vi, borgmester [C] (V) og gruppeformand [D] (DF), henvender os hermed angående forslaget i Københavns Borgerrepræsentation om opkaldelse af en gade til

"Palæstina Plads" (bilag 1), som vi mener har tydeligt udenrigspolitisk karakter og dermed ikke er en kommunal opgave.

Den 5. maj 2022 behandlede Københavns Borgerrepræsentation eksempelvis sagen om navngivning af Ukrainegade (bilag 2). Til denne noterede forvaltningen, at kommunen ikke har hjemmel til at føre udenrigspolitik, jf. opgavefordelingsprincippet, og at forslaget derfor ikke var lovligt (bilag 3).

Den 3. oktober 2024 skal borgerrepræsentationen behandle sagen "Navngivning af Palæstina Plads, Nørrebro". Sagen blev standset af Det Konservative Folkeparti i Teknik- og Miljøudvalget den 16. september 2024 jf. kommunestyrelseslovens § 23 og dermed indbragt til afgørelse i Borgerrepræsentationen. Ved sagens behandling i Teknik- og Miljøudvalget, indgik ikke et juridisk notat.

Standsnings sagen udspringer af et medlemsforslag fra 2023 stillet af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Radikale og Alternativet (bilag 4). Medlemsforslaget blev imidlertid udsat med den offentlige begrundelse, at Hamas havde angreb Israel den 7. oktober 2023. Det oplyste Teknik- og Miljøborgmester [Line Barfod] (Ø) bl.a. til Ekstrabladet den 9. oktober 2023 (bilag 5).

I motiveringen til medlemsforslaget fra 2023 er der ikke megen begrundelse. I stedet henvises til at "navnet" er optaget i kommunens navnebank, og i modsætningen til de mange tidligere behandlinger af en Palæstina Plads i København, bliver forslaget nu konsekvent begrundet med, at pladsen er til de mange mennesker i København med rødder i Palæstina:

"Vi synes stadig, det er en god idé, fordi der bor mange mennesker i København med rødder i Palæstina, og det var for at skabe noget positivt for dem, ligesom vi gør med alle mulige andre stednavne, som vi navngiver" (bilag 5)

"Vi har en stor gruppe københavnere, der enten kommer fra eller har rødder i Palæstina, og det er en vigtig gestus over for vores medborgere at opkalde en plads efter det land, de har rod i." (bilag 6)

"Ja, selvfølgelig siger vi ja til en Palæstina Plads. Det gør vi ikke på grund af udenrigspolitik, det her er et gammelt ønske, og det er et ønske, der handler om at vise det hensyn til de borgere vi

har i København, som har en Palæstinensisk baggrund" (Video på det sociale medie X)

Det er vores vurdering, at forslagsstillerne forsøger at omgå bispændet mht. det udenrigspolitisk aspekt, og at de klart og tydeligt har udtrykt, hvad den egentlige motivation bag navngivning af en Palæstina Plads er andre steder.

Den 29. januar 2009 udtalte Enhedslistens socialborgmester [F] til "Medlemsforslag om Palæstina Plads" (bilag 7) fra borgerrepræsentationens talerstol bl.a. følgende:

"For det er nødvendigt, at der kommer et selvstændigt Palæstina side om side med Israel, hvis der skal være fred."

Der vedlægges yderligere tre udtalelser fra medier, som eksempler på det udenrigspolitiske aspekt i sagen om Palæstina Plads (bilag 8, 9 og 10).

Den 24. juni 2021 behandlede Borgerrepræsentationen et andet medlemsforslag fra det daværende parti "Frie Grønne" om navngivning af en Palæstina Plads i København (bilag 11). I den politiske begrundelse stod der blandt andet:

"Frie Grønne mener, at København skal gå forrest med et sameksistenssymbol og anerkende. Palæstina som stat ved at navngive Palæstinas Plads i København."

I sagen var der ikke tilføjet en juridisk vurdering af forslagets lovmæssighed fra forvaltningen, jf. opgavefordelingsprincippet.

Den 3. november 2022 behandlede Borgerrepræsentationen "Medlemsforslag om at omdøbe pladsen ved Irans ambassade til Jina Mahsa Aminis Plads" (bilag 12). I sagen vurderede forvaltningen, at der igen var manglende hjemmelsgrundlag pba. forslagets udenrigspolitisk karakter (bilag 13). Enhedslisten afgav i sagen også følgende protokol:

"Vi er helt enige i intentionen om at vise solidaritet med frihedskampen i Iran. Men vi har i kommunen ikke hjemmel til at ændre navn på en vej eller plads på baggrund af udenrigspolitiske argumenter" (bilag 12).

Vi vil gerne anmode Ankestyrelsen om at give en udtalelse vedrørende, hvorvidt forslaget om "Palæstina Plads" har udenrigspolitisk karakter eller ej. Enhedslistens har igennem mange år haft klare og offentlige udtalelser om, hvorfor København skal have en Palæstina Plads, og vi mener at vurderingen af, hvorvidt det er en kommunal opgave, bør vurderes i lyset heraf. Dvs. ikke alene begrænset til den politiske begrundelse i de enkelte medlemsforslag.

Der skal torsdag den 3. oktober 2024 endnu engang være afstemning om "Palæstina Plads" i Borgerrepræsentationen. Vi har i den forbindelse efterspurgt et juridisk notat, som belyser hvorfor Palæstina Plads ikke er udenrigspolitik (bilag 14). Vi har ved denne henvendelse endnu ikke modtaget svar fra forvaltningen."

Borgerrepræsentationen behandlede sagen den 3. oktober 2024. Et juridisk notat udarbejdet af Teknik- og Miljøforvaltningen på opfordring fra Økonomiforvaltningen er offentliggjort som bilag 6 til punktet på kommunens hjemmeside. Følgende fremgår af notatet:

"Det er Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at navngivning kan ske som beskrevet i indstillingen til sagen. Det er hertil forvaltningens vurdering, at der ikke vil være tale om en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vurdering

Miljøforvaltningen har ved sin vurdering lagt vægt på motiveringen for medlemsforslaget om navngivning af en plads på Nørrebro til Palæstinas Plads, som stillet af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Alternativet, og som vedtaget af Teknik- og Miljøudvalget den 21. august 2023, hvoraf følgende motivering fremgår:

"Der findes mange veje og pladser i København, der er opkaldt efter lande og landområder, men der er ikke nogen Palæstinas Vej eller Plads. Navnet er allerede optaget i Kommunens navnebank og det er dermed godkendt til at kunne anvendes i København, hvis der findes en velegnet placering og et politisk flertal beslutter det."

Det foreslåede areal/pladsen ligger mellem Nørrebrogade og Hillerød gade i forlængelse af Nørrebroparken og er i dag unavngivet. Den del af pladsen, der ligger helt ud til Nørrebrogade, hedder Aksel Larsens Plads, men resten af arealet mellem

Esromgade og Hillerødgade har ikke noget navn. Der ligger pt. en skaterbane på arealet og Cafe Friheden har udeservering ud til arealet. Cafe Friheden vil ikke blive berørt af en navngivning af parken/pladsen, da de har deres adresse på den anden side af cafeens bygning - i Esromgade.

Det fremgår således af medlemsforslaget, at baggrunden for at navngive efter "Palæstina" er begrundet i et ønske om at navngive en vej eller en plads efter et land/landområde, som ikke i dag har et område i kommunen benævnt efter sig. At navngive efter et geografisk tema om lande og landområder samt i øvrigt byer, herunder udenlandske, er et tema, som er indenfor såvel adresselovens retlige ramme for navngivning af veje, pladser og stræder mv. i en kommune, som Københavns Kommunes mangeårige praksis på området.

Teknik- og Miljøforvaltningen bemærker, at der ikke med det vedtagne medlemsforslag er tale om at omdøbe en allerede navngivet vej eller plads, men om at navngive et i dag unavngivet område. Endvidere bemærkes, at "Palæstina" blevet optaget i Vejnavnenævnets navnebank pr. 28. februar 2018 på foranledning af en borger.

Den foreliggende sag, som er til behandling i Borgerrepræsentationen, er behandlet i Vejnavnenævnet den 17. juni 2024 og efterfølgende i Teknik- og Miljøudvalget den 16. september 2024, og drejer sig om navngivning efter Palæstina i forhold til et konkret område i form af en plads på Nørrebro, som i dag er unavngivet. Den foreliggende sag er dermed en besvarelse af medlemsforslaget som vedtaget af Teknik- og Miljøudvalg den 21. august 2023 om at bede Vejnavnenævnet indstille et i dag unavngivet areal, beliggende mellem Nørrebrogade, Esromgade og Hillerødgade, til navnet "Palæstinas Plads".

På mødet i Borgerrepræsentationen godkendte et flertal bestående af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Alternativet en indstilling om at sende forslaget i høring med henblik på at imødekomme det.

Socialdemokratiet afgav følgende protokolbemærkning:

"I Socialdemokratiet er vi ikke modstandere af en Palæstinas Plads i København, men vi mener hverken, at rammen eller tidspunktet

er det rigtige for at navngive nu, hvorfor vi ikke kan støtte forslaget, da det med baggrund i den aktuelle konflikt ikke kan undgås at blive anset som en udenrigspolitisk stillingtagen.”

Venstre afgav følgende protokolbemærkning:

”Venstre er af den opfattelse, at sagen om Palæstinas Plads har udenrigspolitisk karakter, og der dermed ikke er hjemmel til denne navngivelse af pladsen. Der er tale om en navngivning, som bringer en konflikt fra Mellemøsten ind i de københavnske gader, og det ønsker Venstre ikke. Vi opfordrer til at afvente Ankestyrelsens tilbagemelding om sagen.”

Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance afgav følgende protokolbemærkning:

”Partierne kan ikke støtte forslaget, fordi vi i kommunen ikke har hjemmel til at navngive en plads eller en vej på baggrund af udenrigspolitiske argumenter – og fordi vi – uanset forslagsstillernes begrundelse for navngivningen – mener at navngivningen på nuværende tidspunkt med den aktuelle konflikt ikke kan undgås at blive anset som en udenrigspolitisk tilkendegivelse.”

Dansk Folkeparti afgav følgende protokolbemærkning:

”Dansk Folkeparti finder, at der med dette medlemsforslag reelt sker en omgåelse af de oprindelige intentioner bag ønsket om en Palæstina Plads.

I medlemsforslaget lægger man vægt på, at der er tale om et ønske fra herboende palæstinensere, men man undlader at nævne partiernes dokumenteret argumenter som i årevis har været begrundet med, at man ønsker at blande sig i udenrigspolitikken i mellemøsten, og at man var utilfreds med staten Israels politik.

Det er desuden mærkværdigt, at forslagsstillerne begrunder forslaget med, at det er et ønske fra herboende palæstinensere, når dette ikke også er ledsaget af information om, at der i høringssvarene i Vejnavnenævnet er lige så mange indsigelser imod en Palæstina Plads, som der er for.”

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Ankestyrelsen. Det står i kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Ankestyrelsens kompetence omfatter al virksomhed i kommunen, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

Tilsynet omfatter kommunalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed som kommunale organer, men ikke den virksomhed, der udøves af det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen eller udvalget bortset fra tilfælde, hvor borgmesteren eller udvalgsformanden handler på vegne af kommunalbestyrelsen eller udvalget. Tilsynet omfatter derfor ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems overholdelse af sine pligter som kommunalbestyrelsesmedlem, f.eks. mødepligten. Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 751-753.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Som legalitetstilsyn kan vi ikke tage stilling til, om en kommunes dispositioner er hensigtsmæssige.

Vi kan ikke behandle en sag, hvis en anden klage- eller tilsynsmyndighed kan tage stilling til sagen. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 3.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Dette brev vil blive offentliggjort på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

- [A]
- [B]
- [C]
- [D]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024

Ankestyrelsens brev til en borger

Dine henvendelser om Ishøj Kommune

29. januar 2025

Du har skrevet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet den 2. og 3. september 2024.

J.nr. 24-88275

Du har oplyst, at der ved Ishøj Kommunes byrådsmøde den 27. august 2024 blev afholdt et minuts stilhed med henvisning til ofrene for Gazakonflikten.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Ministeriet har den 9. september 2024 videresendt dine henvendelser til Ankestyrelsen.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Konklusion

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen rejser ikke en tilsynssag.

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi gør derfor ikke mere i sagen.

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Sådan vurderer vi sagen

I en generel tilsynsudtalelse af 13. juni 2024 har Ankestyrelsen udtalt sig om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender.

Som udgangspunkt kan en kommune ikke beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Det fremgår af kommunalfuldmagtsregler, herunder den såkaldte lokalitetsprincip, hvorefter en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene

eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen. Der er ikke alene tale om en geografisk afgrænsning, men også en afgrænsning til andre administrative niveauer.

I praksis er det dog accepteret, at kommunerne – inden for nogle udstukne rammer – yder støtte til humanitær bistand i udlandet. Det forudsætter som udgangspunkt, at det sker uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

Under pkt. 3.5 i den ovennævnte tilsynsudtalelse har Ankestyrelsen udtalt følgende om kommunernes mulighed for at foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, herunder afholde et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult- eller naturkatastrofer:

”På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Vi bemærker i den forbindelse, at vi, som det fremgår af afsnit 1.2, fører tilsyn med kommunalbestyrelserne, og ikke med de enkelte medlemmer.”

Vi vurderer på den baggrund og ud fra sagens oplysninger, at din henvendelse ikke giver anledning til at rejse en tilsynssag.

Vi har ikke grundlag for at antage eller konkludere, at byrådets manifestation blev gennemført med et andet formål end at vise respekt for ofrene for konflikten. Det er i den forbindelse vores opfattelse, at

borgmesterens brug af formuleringen "ofrene i Gazakonflikten" ikke kan ses som udtryk for en intention om at tage parti i den pågældende konflikt eller fremsætte kritik af de involverede parter.

Sagens oplysninger

Følgende fremgår af dine henvendelser til Indenrigs- og Sundhedsministeriet dateret den 1. september 2024:

"Byrådsmøde og ytring relateret til udenrigspolitiske forhold.

Jeg var tilhører ved byrådsmøde i Ishøj Kommune tirsdag d. 27. august 2024. Ved starten af byrådsmødet, blev alle af Borgmesteren opfordret til at rejse sig og holde et minuts stilhed til "minde om og af respekt for ofrene i GAZA konflikten".

Der var stillet forslag herom fra et af partierne i byrådet.

Dette var ikke annonceret på forhånd via dagsorden, og man bliver således ufrivillig statist i en sag, som i øvrigt er af udenrigspolitisk karakter. Der er tale om en konflikt, og hvor der er forskellige politiske holdninger.

Jeg finder det ikke korrekt at der i kommunalpolitisk regi, gives ytringer af den karakter og uden at der sker en afvejning af hele problematikken.

Jeg vil således bede Indenrigsministeriet vurdere, hvorvidt en sådan situation er inden for rammerne af kommunalpolitiske beføjelser."

I forbindelse med sagens behandling har Ankestyrelsen set den af kommunen offentliggjorte optagelse af episoden. Der blev ikke fremsat andre ytringer end dem, du har nævnt i din henvendelse til ministeriet.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1. Vi kan derfor ikke tage stilling til spørgsmål, som handler om lovgivning, der både gælder for offentlige myndigheder og private, herunder reglerne om databeskyttelse.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

En kopi af dette brev vil blive offentliggjort på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

Ishøj Kommune

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024



Orientering

Til OB

Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza

Resumé

Radikale Venstre har stillet et medlemsforslag om at indlede det førstkommande møde i Borgerrepræsentationen med ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Juridisk Enhed vurderer, at der lovligt vil kunne træffes beslutning om at afholde ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Indstilling

- Det er en politisk vurdering, om OB ønsker at støtte forslaget.

Sagsfremstilling

Radikale Venstre har stillet følgende medlemsforslag:

1. at Borgerrepræsentationen beslutter at indlede det førstkommande møde i Borgerrepræsentationen med ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Interessenter og opmærksomhedspunkter

Som udgangspunkt kan en kommune ikke beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Dette følger af kommunalfuldmagtsreglerne.

Som undtagelse dertil har Ankestyrelsen dog flere gange udtalt, at en kommune efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer.

Formålet med en sådan humanitær manifestation må dog ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Borgerrepræsentationen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

10-09-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 18768

Dokumentnummer i F2
8902828

Sagsnummer eDoc
2025-0279765

Sagsbehandler
Laura Bonde Albrechtsen

Det bemærkes, at bl.a. Aalborg, Sorø og Ishøj kommuner har afholdt lignende markeringer for ofrene i Gaza eller "verdenskrigs- og konfliktzoner" i løbet af 2024.

Økonomi

Ikke relevant

Videre proces

Medlemsforlaget behandles på mødet i BR den 18. september 2025.

Bilag

1. Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza.



Til Frederik Kronborg (Ø)

Politikersvar til Frederik Kronborg (Ø) – vedr. protokolbemærkninger

Frederik Kronborg (Ø) har den 22. september 2025 stillet følgende spørgsmål:

"TIL BR mødet 18/9-25 forsøgte Enhedslisten at afgive nedenstående protokolbemærkning til sag 37 om ét minuts for de civile ofre i Gaza: *"Enhedslisten støtter medlemsforslaget om et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza. En FN-kommission, internationale eksperter, Amnesty m.fl. har fastslået, at der er tale om et folkedrab i Gaza og at befolkningen i området er ofre for folkedrab. Et folkedrab er den alvorligste forbrydelse mod menneskeheden og et folkedrab kan ikke reduceres til en konflikt mellem Hamas og Israel. Vores støtte til et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza udtrykker også, at vi er dybt berørte og i sorg over alle civile ofre. Det gælder både de titusinder af dræbte palæstinensere og de israelske gidsler i Gaza - og de mange uskyldige ofre i både Palæstina og Israel igennem de mange, mange år der har været besættelser og krige i området. Lige nu er det vigtigste at få stoppet folkedrabet i Gaza. Men der er behov for at finde en varig fredsløsning uden besættelse, undertrykkelse og apartheid. En retfærdig fred, hvor alle i området uanset religion eller etnicitet kan leve i tryghed, sikkerhed og lighed og med fulde demokratiske rettigheder."*

Enhedslisten fik at vide at følgende to afsnit ikke kunnet komme med *"En FN-kommission, internationale eksperter, Amnesty m.fl. har fastslået, at der er tale om et folkedrab i Gaza og at befolkningen i området er ofre for folkedrab. Et folkedrab er den alvorligste forbrydelse mod menneskeheden og et folkedrab kan ikke reduceres til en konflikt mellem Hamas og Israel."* og *"Lige nu er det vigtigste at få stoppet folkedrabet i Gaza. Men der er behov for at finde en varig fredsløsning uden besættelse, undertrykkelse og apartheid. En retfærdig fred, hvor alle i området uanset religion eller etnicitet kan leve i tryghed, sikkerhed og lighed og med fulde demokratiske rettigheder."*

Det ønskes oplyst hvorfor de to afsnit ikke kunne komme med. Også set i lyset af at socialdemokraterne til BR-mødet 2/11-23 godt kunne afgive følgende protokolbemærkning til punkt 12 om oplysning af Københavns Rådhus i de blå/hvide israelske farver: *"Socialdemokratiet tager entydigt og uforbeholdent afstand fra Hamas terrorangreb den 7. oktober."*

26-09-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 19824

Dokumentnummer i F2
9010547

Sagsnummer eDoc
2025-0294725

Sagsbehandler
Martin Vangsøe Olsen

Socialdemokratiet appellerer til parterne om at gøre mere for at sikre, at der ikke sker yderligere civile tab og via en våbenhvile at sikre nødhjælp til de mange, der er fanget i krigen/konflikten. "

Økonomiforvaltningens svar

Efter § 29, stk. 3, i Forretningsorden for Borgerrepræsentationen kan ethvert medlem forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen.

På baggrund af Ankestyrelsens praksis er det Økonomiforvaltningens vurdering, at tilkendegivelser om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser ikke lovligt kunne fremsættes under Borgerrepræsentationens forhandlinger om "Medlemsforslag om et minuts stilhed for ofrene i Gaza" på mødet den 18. september 2025.

Det er Økonomiforvaltningens opfattelse, at et medlem af Borgerrepræsentationen ikke kan forlange at få tilført en protokolbemærkning, der ikke lovligt kan tilkendegives under selve mødet i borgerrepræsentationens møde under sagens behandling.

Forud for og under mødet i Borgerrepræsentationen den 18. september 2025 var forvaltningen i dialog med Enhedslisten om de protokolbemærkninger, som er gengivet i spørgsmålet. Her blev Enhedslisten vejledt om, at det var forvaltningens vurdering, at protokolbemærkningerne måtte forstås som en udenrigspolitisk tilkendegivelse, som ikke lovligt kan tilkendegives.

Enhedslisten afgav herefter følgende protokolbemærkning til sagen: "Partierne støtter medlemsforslaget om et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza. Vores støtte til et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza udtrykker, at vi er dybt berørte og i sorg over de titusinder af civile ofre i Gaza. Og selvfølgelig ligeledes tabet af alle andre civile ofre i Palæstina og Israel".

Økonomiforvaltningen havde ingen bemærkninger til denne protokolbemærkning.

I forhold den protokolbemærkning fra Borgerrepræsentationens møde den 2. november 2023, som spørger henviser til, bemærker Økonomiforvaltningen, at Ankestyrelsens generelle udtalelse om kommunernes involvering i udenrigspolitiske anliggender blev afgivet den 13. juni 2024, og at de to øvrige relevante udtalelser fra Ankestyrelsen blev afgivet den 29. januar 2025. I lyset af Ankestyrelsens udtalelser er det forvaltningens vurdering, at protokolbemærkningen fra november 2023 ikke ville kunne afgives i dag, da der er tale om tilkendegivelser om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser.

Der henvises i øvrigt til Økonomiforvaltningens svar af samme dato på politikerspørgsmål fra Frederik Kronborg (Ø) vedr. BR-medlemmers ret til at tale på BR-møder.



Til Kashif Ahmad (B)

Politikersvar til Kashif Ahmad (B) - Opfølgende spørgsmål vedr. BR's behandling d. 18/9-2025 af dagsordenspunkt 38 - Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza

Kashif Ahmad (B) har den 14. oktober 2025 stillet følgende spørgsmål:

"På vegne af Kashif Ahmad (B) skal jeg stille nedenstående politiker-spørgsmål vedr. forløb ifm. BRs behandling mv. d. 18/9-2025 af dagsordenspunkt 38 - Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza

Kashif Ahmad (B) anfører, at der fortsat er tre principielle spørgsmål, som han beder om konkret og skriftligt at få afklaret:

1. Anden afbrydelse – manglende begrundelse
Send venligst dokumentation for den anden afbrydelse: ordret gengivelse af det, jeg sagde, samt henvisning til den konkrete hjemmel og proportionalitetsvurdering. Oplys også, hvilken fast praksis der anvendes ved gentagne indgreb i samme indlæg.
2. Afgrænsning af "udenrigspolitisk tilkendegivelse"
Fremlæg klare, generelle kriterier for, hvornår et indlæg, herunder brug af korrekt kildeangivne citater (fx FN-tekster), anses for en udenrigspolitisk tilkendegivelse i BR-salen. Jeg beder om eksempler og en tydelig skillelinje mellem tilladte, "rent humanitære" ytringer og det, der falder udenfor.
3. Transparens om bilag og mødeforberedelse
Redegør for, hvorfor det interne notat, som overborgmesteren henviste til, ikke var tilgængeligt for BR under mødet, og hvordan ØKF fremover sikrer, at tilsvarende grundlagsmateriale udsendes rettidigt.

Herudover ønsker Kashif Ahmad (B) at få svar på følgende spørgsmål:

- Jeg mangler stadig svar på, hvilke konkrete ord der gør at mikrofonen bliver slukket hele to gange i løbet af min tale.

23-10-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 21900

Dokumentnummer i F2
9223587

Sagsnummer eDoc
2025-0334402

Sagsbehandler
Martin Vangsøe Olsen

- Må der eller må der ikke benyttes citater i BR salen jvf paragraf 19, stk 5?
- Hvis ja, er det selektive citater man må benytte, som forvaltningen i situationen vurderer er acceptable?
- Er der noget særligt i det citat jeg brugte, som man mener jeg ikke måtte bruge og i så fald hvad konkret?
- Anden gang jeg bliver afbrudt, får jeg et svar jeg ikke forstår. Uddyb gerne, hvad konkret der gør at jeg bliver afbrudt?
- Må man gerne nævne fremmede stater i BR salen?
- Må jeg nævne Palæstina? Sige noget positivt eller negativt om Palæstina?
- Må jeg nævne Israel? Sige noget positivt eller negativt om Israel?
- Må jeg gerne sige at Gaza bliver bombet?
- Må jeg sige at Israel bomber Gaza?
- Må jeg nævne Ukraine? Sige noget positivt eller negativt om Ukraine?
- Må jeg nævne Rusland? Sige noget positivt eller negativt om Rusland?
- Må jeg sige at Ukraine bliver bombet?
- Må jeg sige at Ukraine bliver bombet af Rusland?"

Økonomiforvaltningens svar

Økonomiforvaltningen har noteret sig, at der er tale om opfølgende spørgsmål til det svar, som forvaltningen afgav til Kashif Ahmad (B) den 1. oktober 2025, som svar på Kashif Ahmads (B) politikerspørgsmål af 24. september 2025. Forvaltningen henviser til dette svar. Herværende svar skal anses som tilføjelser til dette svar.

Svar på spm. nr. 1 samt dot nr.1-5

Efter § 18, stk. 1, i Forretningsordenen for Borgerrepræsentationen leder overborgmesteren Borgerrepræsentationens møder og træffer bestemmelse i alle spørgsmål vedrørende forhandlingernes ledelse og iagttagelse af god orden under mødet. Efter stk. 3, skal ethvert medlem efterkomme overborgmesterens afgørelser angående overholdelse af den fornødne orden.

Efter § 19, stk. 1, i forretningsordenen skal enhver, der ønsker ordet, henvende sig til overborgmesteren. Efter stk. 3, må talerne ikke afbrydes af andre end overborgmesteren.

Anden gang mikrofonen blev slukket skete efter Økonomiforvaltningens opfattelse som opfølgning på den første afbrydelse. Afbrydelsen skete således som led i overborgmesterens almindelige ledelse af mødet. jf. forretningsordenens § 18, stk. 1, og § 19, stk. 3. Kashif Ahmad (B) fik efter anden afbrydelse ordet igen og kunne afholde sin tale.

Der henvises til Økonomiforvaltningens svar af 1. oktober 2025.

Der er ingen fast praksis for, hvornår overborgmesteren anvender sin ret til at afbryde en tale som led i overborgmesterens almindelige mødeledelse. Det beror efter Økonomiforvaltningens opfattelse på en konkret vurdering. Det vil f.eks. kunne ske, hvis en taler går ud over den normerede taletid, hvis der anvendes direkte tale, eller hvis et indlægs indhold ikke er inden for rammerne af det dagsordenspunkt, der er til behandling.

Det følger af forretningsordenens regler om taletid i § 19, stk. 5, at citater kun må anvendes i begrænset omfang. Det skal klart fremgå af indlægget, hvornår citatet begynder, og hvornår det slutter. Ligeledes skal det tydeligt tilkendegives, hvorfra citatet er hentet, og hvor det er at finde i det pågældende skrift.

Som det også fremgår af Økonomiforvaltningens svar af 1. oktober 2025, så er det forvaltningens opfattelse, at der under forhandlingerne i Borgerrepræsentationen som udgangspunkt kan citeres fra enhver person, herunder også fra medlemmer af internationale organisationer så længe, at anvendelsen af citatet ligger inden for rammerne af det dagsordenspunkt, der er til behandling, og at anvendelsen af citatet ikke er i strid med andre regler, herunder kommunalfuldmagtsreglerne.

Svar på spm. nr. 2 samt dot nr. 6-14

Der er som udgangspunkt ikke noget til hinder for at nævne geografiske områder eller fremmede stater i Borgerrepræsentationssalen. Der er heller ikke som udgangspunkt noget til hinder for at citere fx FN i Borgerrepræsentationssalen. Det afgørende er, i hvilken sammenhæng referencen bliver lavet.

Det er den altovervejende hovedregel, at en kommune ikke kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Dette følger af kommunalfuldmagtsreglerne. Det skyldes, at udenrigspolitik er en statslig opgave.

Det er dermed lovligt at referere til geografiske områder eller fremmede stater i Borgerrepræsentationssalen i det omfang, det sker i forbindelse med Borgerrepræsentationens varetagelse af kommunale opgaver. Fx hvis der refereres til konkret navngivning af pladser i kommunen eller opstilling af monumenter. I den forbindelse vil det som led i kommunens udvikling eller varetagelse af kulturelle tiltag som udgangspunkt være lovlig at referere til andre geografiske områder eller fremmede stater.

Derimod vil meningstilkendegivelser om udenrigspolitiske forhold, forstået som synspunkter om forhold i andre geografiske områder eller fremmede stater samt disse staters dispositioner eller undladelser, ikke lovligt kunne fremsættes i Borgerrepræsentationssalen. Det er således efter Ankestyrelsens opfattelse ikke en kommunal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om udenrigspolitiske forhold, uanset om indholdet af tilkendegivelsen måtte være i overensstemmelse med regeringens udenrigspolitiske linje.

I nogle helt særlige tilfælde kan dette udgangspunkt dog fraviges, jf. Ankestyrelsens udtalelse af 13. juni 2024. Det betyder bl.a., at kommunerne inden for de udstukne rammer kan yde støtte til humanitær bistand i udlandet.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget.

Således kunne kommuner på opfordring fra regeringen opsige venns-kabsbysamarbejder og andre indgåede kontrakter med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag

Ankestyrelsen har overvejet, i hvilken udstrækning kommunerne kan foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, eksempelvis flagning med udenlandske flag eller fremvisning af andre symboler for fremmede lande, områder eller bevægelser. Afhængig af de nærmere omstændigheder er dispositioner af denne karakter særdeles egnet til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion. Adgangen hertil må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at forudsætte – hvis ikke en udtrykkelig, så i hvert fald en meget tydelig indirekte – opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget.

Hvis en manifestation er direkte begrundet i humanitære forhold i udlandet – eksempelvis afholdelse af et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult eller naturkatastrofer – kan retsstillingen forekomme mindre klar. På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og i udgangspunktet uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men

formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Svar på spm. nr. 3

Økonomiforvaltningen foretager en konkret vurdering i hver sag om, hvorvidt der er behov for at udarbejde notater til Borgerrepræsentationen til brug for behandlingen af dagsordenspunktet.

I den konkrete sag blev det ikke vurderet nødvendigt, da retstillingen om, hvorvidt Borgerrepræsentation må afholde et minuts stilhed med henblik på at vise respekt for ofrene er klar, jf. Ankestyrelsens udtalelse om Ishøj Kommune af 29. januar 2025.

Det er almindelig praksis, at Økonomiforvaltningen udarbejder materiale til overborgmesteren til brug for behandlingen af dagsordenspunkter til Borgerrepræsentations møder.

Bilag

Bilag 1 - Svar til Kashif Ahmad(B) vedr. reglerne for udenrigspolitiske meningstilkendegivelser



Til Kashif Ahmad (B)

Politikersvar til Kashif Ahmad (B) – vedr. reglerne for udenrigspolitiske tilkendegivelser

Kashif Ahmad (B) har den 24. september 2025 stillet følgende spørgsmål:

"I forbindelse med Borgerrepræsentationens behandling af forslaget om ét minuts stilhed den 18. september 2025 ønsker jeg at få belyst baggrunden for de afbrydelser, jeg blev mødt med under min tale.

Jeg beder særligt om præcise henvisninger til de formelle regler, procedurer og eventuelle bilag, der ligger til grund for afbrydelserne, så det tydeligt fremgår, hvilke retningslinjer der er blevet anvendt i den konkrete sag:

1. Baggrund for afbrydelse: På hvilket grundlag blev jeg afbrudt på talerstolen første gang? Jeg ønsker en præcisering af det konkrete ord, vendinger eller formuleringer, der udløste afbrydelsen.
2. Anden afbrydelse: På hvilket grundlag blev jeg afbrudt på talerstolen anden gang? Jeg ønsker en præcisering af det konkrete ord, vendinger eller formuleringer, der udløste afbrydelsen.
3. Juridisk grundlag: Jeg ønsker fremlagt den juridiske vurdering, som ligger til grund for afbrydelse af min tale både første og anden gang, herunder dokumenter som beskriver retningslinjerne for afbrydelser, samt retningslinjer for, hvornår noget er udenrigspolitisk i enten BR's forretningsorden eller lignende.
4. Praxis og præcedens: Gælder de samme principper i andre sager, og har Overborgmesteren som mødestyrer afbrudt en taler ved lignende udtalelser eller temaer i Borgerrepræsentationen på andre møder i indeværende periode? I så fald ønskes eksempler på andre talere, der er blevet afbrudt på et tilsvarende grundlag.
5. Ændringsforslag og formalia: Jeg ønsker en liste over, hvad den korrekte rækkefølge er på en afstemning under et punkt: ændringsforslag, underændringsforslag, udvalgshenvisninger, samt hvad der vurderes efter, ift. hvad der taler for om et ændringsforslag er det mest vidtgående. Gerne med eksempler fra sagen om ét minuts stilhed og dertilhørende indleverede ændringsforslag.
6. Bilag: Overborgmesteren henviser til, at der er et bilag på sagen, som forklarer retningslinjerne for udenrigspolitiske meningstilkendegivelser. Hvilket bilag refererede Overborgmesteren til under mødet?

01-10-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 20134

Dokumentnummer i F2
9045204

Sagsnummer eDoc
2025-0299912

Sagsbehandler
Martin Vangsøe Olsen

Kan forvaltningen bekræfte, at der er lagt et bilag på sagen? Hvornår er bilaget udleveret til medlemmerne?

7. Udenrigspolitik: I den motiverende tale blev der læst et citat op fra Navi Pillay, leder af FN's uafhængige internationale undersøgelseskommission. Kommissionen blev besluttet af medlemslandene i 2021, og konklusionen herunder citat, som bl.a. DR bragte den 16. september 2025, blev den 18. september gengivet i talen med tydelig markering af både citat og afsender, jf. forretningsordenen. Betragtes et citat fra den uafhængige undersøgelseskommission som en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse, og hvad bygger i så fald den vurdering på? Må man i øvrigt citere internationale organisationer i BR-salen?

8. Definition: Hvad er forvaltningens definition på udenrigspolitik? Hvad er forvaltningens definition på tilkendegivelser? Hvad er forvaltningens definition på udenrigspolitiske tilkendegivelser?"

Økonomiforvaltningens svar

Økonomiforvaltningen besvarer først spørgsmålene 1-3, 7 og 8 samlet. Herefter følger svar på spørgsmål 4, 5 og 6.

Svar på spørgsmål 1-3, 7 og 8

Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza

Spørgsmålene vedrører sagen "Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza", der blev behandlet som dagordenspunkt 37 på mødet i Borrepræsentationen den 18. september 2025.

Forslaget var som følger:

"at Borgerrepræsentationen beslutter at indlede det førstkommende møde i Borgerrepræsentationen med ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Følgende fremgår af motiveringen til medlemsforslaget:

"Københavns Borgerrepræsentation har ved flere lejligheder markeret sin medfølelse med civile ofre for humanitære katastrofer og væbnede konflikter. Den igangværende menneskeskabte humanitære katastrofe i Gaza har medført store menneskelige tab, herunder over 18.000 børn.

For at vise medfølelse med de mange civile ofre og sende et klart signal om, at menneskeliv er uvurderlige, og for at imødekomme de mange borgere, som er berørt i København, foreslås det, at der holdes ét minuts stilhed for de civile ofre i Gaza på førstkommende møde i Borgerrepræsentationen.

Et minuts stilhed for de civile ofre i Gaza kan være en værdig, fælles markering af sorg og solidaritet på tværs af holdninger og baggrunde.

En kommune er ifølge Ankestyrelsen berettiget til at holde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre i en udenlands konflikt."

Ankestyrelsens praksis

Ankestyrelsen har som led i tilsynet med kommunerne afgivet flere udtalelser om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender. Der henvises til bilag 1-3.

Ankestyrelsen har den 13. juni 2024 udarbejdet en generel udtalelse om kommunernes involvering i udenrigspolitiske anliggender (bilag 1). Ankestyrelsen har den 29. januar 2025 udtalt sig om navngivning af en plads i Københavns Kommune (bilag 2) og vedr. Ishøj Kommune i en sag om afholdelse af "et minuts stilhed til minde om og af respekt for ofre i GAZA konflikten" (bilag 3).

Efter Økonomiforvaltningens opfattelse må Ankestyrelsens praksis forstås sådan, at en kommune som udgangspunkt ikke kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Dette følger af kommunalfuldmagtsreglerne.

Som undtagelse hertil har Ankestyrelsen dog flere gange udtalt, at en kommune efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer.

Formålet med en sådan humanitær manifestation må dog ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. En kommunalbestyrelse må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

På baggrund af Ankestyrelsens praksis er det Økonomiforvaltningens vurdering, at tilkendegivelser om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser ikke lovligt kunne fremsættes under Borgerrepræsentationens forhandlinger om "Medlemsforslag om et minuts stilhed for ofrene i Gaza" på mødet den 18. september 2025.

Om overborgmesterens mødeledelse

Efter § 18, stk. 1, i Forretningsorden for Borgerrepræsentationen leder overborgmesteren Borgerrepræsentationens møder og træffer bestemmelse i alle spørgsmål vedrørende forhandlingernes ledelse og iagttagelse af god orden under mødet. Efter stk. 3, skal ethvert medlem

efterkomme overborgmesterens afgørelser angående overholdelse af den fornødne orden.

Efter § 19, stk. 1, i forretningsordenen skal enhver, der ønsker ordet, henvende sig til overborgmesteren. Efter stk. 3, må talerne ikke afbrydes af andre end overborgmesteren.

Dagordenspunktet "Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza" på mødet i Borrepræsentationen den 18. september 2025

Det er som nævnt ovenfor overborgmesteren, som leder møderne i Borgerrepræsentationen. Økonomiforvaltningen har til opgave at understøtte overborgmesteren i sin mødeledelse. Efter aftale med overborgmesteren slukkede Økonomiforvaltningen for taleres mikrofon og gav overborgmesteren ordet, når forvaltningen under forhandlingerne af medlemsforslaget vurderede, at der blev afgivet tilkendegivelser, der ikke lovlig kunne fremsættes som led i sagens behandling. Dette skete under et indlæg fra Kashif Ahmad (B) og under et indlæg fra Klaus Goldschmidt Henriksen (Ø).

Kashif Ahmad (B) udtalte følgende fra talerstolen, inden mikrofonen blev slukket første gang:

"Det er nu snart to år siden, at Israel indledte sin militære kampagne i Gaza. Det har været det mest hensynsløse, langvarige og omfattende angreb mod det palæstinensiske folk siden 1948. Det sagde Navi Pillay, som er leder for FN's uafhængige internationale undersøgelseskommision, der står bag rapporten, der konkluderer, at Israel har begået - og fortsætter med at begå - folkedrab mod palæstinenserne i Gaza."

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at ovenstående udtalelser i denne sammenhæng må anses for at være udenrigspolitiske menings-tilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters mv. dispositioner eller undladelser, som ikke lovligt kunne fremsættes som led i sagens behandling. Det forhold, at udtalelserne helt eller delvist må anses som værende et citat eller gengivelse af, hvad en navngiven leder for en international FN-kommission har udtalt, kan efter forvaltningens vurdering ikke føre til et andet resultat.

Det følger af forretningsordenens regler om taletid i § 19, stk. 5, at citater kun må anvendes i begrænset omfang. Det skal klart fremgå af indlægget, hvornår citatet begynder, og hvornår det slutter. Ligeledes skal det tydeligt tilkendegives, hvorfra citatet er hentet, og hvor det er at finde i det pågældende skrift.

Det er Økonomiforvaltningens opfattelse, at der under forhandlingerne i Borgerrepræsentationen som udgangspunkt kan citeres fra enhver person, herunder også fra medlemmer af internationale organisationer

så længe, at anvendelsen af citatet ligger inden for rammerne af det dagsordenspunkt, der er til behandling, og at anvendelsen af citatet ikke er i strid med andre regler, herunder kommunalfuldmagtsreglerne.

Anden gang mikrofonen blev slukket skete efter Økonomiforvaltningens opfattelse som opfølgning på den første afbrydelse. Afbrydelsen skete således som led i overborgmesterens almindelige ledelse af mødet. jf. forretningsordenens § 18, stk. 1, og § 19, stk. 3. Kashif Ahmad (B) fik efter anden afbrydelse ordet igen og kunne afholde sin tale.

Svar på spørgsmål 4

Økonomiforvaltningen er ikke bekendt med, at der i indeværende samling skulle være tilfælde forud for den 18. september 2025, hvor forvaltningen efter aftale med overborgmesteren har slukket for en talers mikrofon med henvisning til, at der var tale om udenrigspolitiske meningstilkendegivelser, som ikke lovligt kunne fremsættes som led i sagens behandling.

Som nævnt i svaret på spørgsmål 1-3, 7 og 8 blev der slukket for mikrofonen under Klaus Goldschmidt Henriksens (Ø) indlæg under behandlingen af samme sag med henvisning til, at der var tale om udenrigspolitiske meningstilkendegivelser, som ikke lovligt kunne fremsættes som led i sagens behandling.

Svar på spørgsmål 5

Efter forretningsordenens § 26, stk. 1, kan ethvert medlem under behandlingen af en sag fremsætte ønske om, at sagen, når forhandlingerne om denne sag er afsluttet, henvises til et udvalg. Er et sådant ønske fremsat, henviser overborgmesteren ved forhandlingernes afslutning sagen til det respektive udvalg, medmindre der fremsættes ønske om afstemning.

Der gælder et almindeligt princip om, at underændringsforslag (ændringsforslag til et ændringsforslag) skal sættes under afstemning før ændringsforslaget. Blandt flere underændringsforslag eller ændringsforslag sættes det mest vidtgående til afstemning først. Se side 264 nederst i Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl.

Det beror på en konkret vurdering af de enkelte ændringsforslag, hvilket af flere ændringsforslag, der må anses for at være mest vidtgående.

I tilfælde, hvor der er fremsat forslag om udvalgshenvisning, stemmes der om dette som det første efter forhandlingernes afslutning. Hvis der ikke er flertal for udvalgshenvisning, stemmes der om eventuelle ændringsforslag og underændringsforslag, inden der stemmes om selve

hovedforslaget. Der stemmes om et underændringsforslag til et ændringsforslag, inder der stemmes om selve ændringsforslaget.

I sagen "Medlemsforslag om et minuts stilhed for ofrene i Gaza", var der stillet forslag om udvalgshenvielse. Derudover var der stillet et ændringsforslag samt et underændringsforslag til ændringsforslaget.

Først sættes procedureforslaget om udvalgshenvielse til afstemning, jf. forretningsordenens § 26, stk. 1. Et flertal stemte for at udvalghenvise sagen. Da sagen dermed blev udvalghenvist, skulle der ikke foretages yderligere afstemninger i sagen.

Der henvises i øvrigt til kapitel 5, afsnit 2.b.3. "Hvordan stemmes der om ændringsforslag" i "Rammer for arbejdet i Borgerrepræsentationen".

Svar på spørgsmål 6

Under debatten til punktet "Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza" omtalte overborgmesteren et notat, der ikke var udsendt til Borgerrepræsentationen, da det var udarbejdet til brug for overborgmesterens mødeforberedelse. Notatet er vedlagt som bilag 4.

Bilag

Bilag 1 Tilsynsudtalelse om kommuners involvering i udenrigspolitik

Bilag 2 Henvendelser om navngivning af en plads i Københavns

Bilag 3 Dine henvendelser om Ishøj Kommune

Bilag 4 Håndteringsnotat



Ankestyrelsens brev til samtlige
kommunalbestyrelser og
regionsråd samt KL og Danske
Regioner

Tilsynsudtalelse om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender

Det kommunale og regionale tilsyn i Ankestyrelsen har modtaget flere henvendelser om kommunalbestyrelseres involvering i udenrigspolitiske anliggender.

På den baggrund har vi udarbejdet denne generelle udtalelse med henblik på at præcisere allerede udmeldt praksis om kommunalfuldmagten på dette område, navnlig reglerne om varetagelse af udenrigspolitiske hensyn, herunder udenrigspolitiske meningstilkendegivelser. Udtalelsens formål er at vejlede de kommunale forvaltninger, men den kan ikke forventes at give svar på alle tvivlsspørgsmål, der er opstået eller kan tænkes at opstå i kommunerne.

Konklusion

Som det fremgår af den under afsnit 2 foretagne gennemgang af udmeldt praksis om kommuners involvering i udenrigspolitik, er den altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

I nogle helt særlige tilfælde kan dette udgangspunkt dog fraviges.

Således kan kommunerne inden for de udstukne rammer yde støtte til humanitær bistand i udlandet.

13. juni 2024

J.nr. 24-7444

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Kommunerne kan videre i begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver.

Det er således inden for rammerne af kommunalfuldmagten, hvis kommunerne begrundet tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik med en tilkendegivelse, der er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Kommunerne kan også tilrettelægge deres indkøbspolitik begrundet i saglige hensyn, som kommunerne kan varetage, såsom ønsket om at tage et samfundsansvar (i udlandet) ved at foretrække Fairtrade-mærkede produkter, forudsat at dispositionen ikke er ledsaget af udtrykkelige synspunkter om fremmede regerings håndtering af de omhandlede spørgsmål. Kommunerne kan under de samme betingelser også informere om muligheden for at tage samfundsansvar i udlandet. En underliggende (og udtalt) forudsætning af udenrigspolitisk karakter er ikke i sig selv en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse i den forbindelse.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommuner på opfordring fra regeringen opgive venskabsbysamarbejder og andre indgåede kontrakter med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er det ikke en kommunal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om udenrigspolitiske forhold i andre situationer end de ovenfor nævnte helt særlige tilfælde, uanset om indholdet af udmeldingen måtte være i overensstemmelse med regeringens udenrigspolitiske linje.

Ankestyrelsen har overvejet, i hvilken udstrækning kommunerne kan foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, eksempelvis flagning med udenlandske flag eller fremvisning af andre symboler for fremmede lande, områder eller bevægelser. Afhængig af de nærmere omstændigheder er dispositioner af denne karakter særdeles egnet til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion. Adgangen hertil må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at forudsætte – hvis ikke en udtrykkelig, så i hvert fald en meget tydelig indirekte – opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget.

Hvis en manifestation er direkte begrundet i humanitære forhold i udlandet - eksempelvis afholdelse af et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult eller naturkatastrofer – kan retsstillingen forekomme mindre klar. På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og i udgangspunktet uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Ankestyrelsens gennemgang

1. Baggrund og Ankestyrelsens kompetence

1.1 Sagens baggrund

Ankestyrelsen har over en periode modtaget henvendelser fra borgere om kommuner, som er kommet med udenrigspolitiske tilkendegivelser. Vi har også modtaget telefoniske henvendelser med ønsker om juridisk vejledning fra kommuner, ligesom vi har noteret os, at der har været presseomtale af problemstillingen.

Den 4. og 10. marts 2022 modtog Ankestyrelsen således henvendelser fra henholdsvis det daværende Indenrigs- og Boligministerium og Aarhus Kommune om kommunens ønske om at få præciseret de juridiske rammer for kommunernes muligheder for at "bakke op om boykotten af Rusland". Den 12. januar 2023 svarede vi kommunen, at vi ikke kunne afgive en forhåndsudtalelse på baggrund af dens henvendelse, men at kommunen var velkommen til at vende tilbage med en konkretiseret anmodning. Vi oplyste samtidig, at kommunens konkrete beslutning om at indgå en aftale om at aflyse et arrangement med Den Russiske Nationalballet i Musikhuset ikke gav os anledning til at foretage

yderligere. Vi henviste i den forbindelse til det anførte i et brev af 4. marts 2022 fra ministeriet til kommunen om, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan varetage udenrigspolitiske hensyn i det tilfælde, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn.

Den 26. april 2022 videresendte Indenrigs- og Boligministeriet en henvendelse fra en borger til Statsministeriet om, at Venstre i Næstved Kommune ifølge lokalradioen ville stille et forslag om at "fordømme Putin for krigen i Ukraine", og at et par andre kommuner havde vedtaget en sådan fordømmelse. Der var efter borgerens opfattelse tale om udenrigsanliggender, som hørte under regeringen og Folketinget. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 21. februar 2023 modtog Ankestyrelsen en anmodning om forhåndsudtalelse fra Hovedstadens Beredskab I/S om selskabets påtænkte donation af 22 ambulancer til en værdi af 2 mio. kr. som humanitær bistand til Ukraine. Den 7. marts 2023 trak selskabet sin anmodning tilbage, da der var fundet en anden løsning i samarbejde med Udenrigsministeriet.

Den 15. november 2023 modtog Ankestyrelsen henvendelser fra en borger om, at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune den 14. november 2023 havde vedtaget at sende en opfordring til Folketinget vedrørende "den udenrigspolitiske situation mellem Israel og Palæstina". Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 17. november 2023 modtog Ankestyrelsen en anmodning om forhåndsudtalelse fra Københavns Kommune om kommunens påtænkte donation af humanitær bistand til Ukraine i form af omkring 20 minibusser til brug for ukrainske skolebørn. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 12. februar 2024 modtog Ankestyrelsen en henvendelse fra en borger om Albertslund Kommune, herunder om at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune på det næstkommende møde ville tage stilling til et forslag om at yde 50.000 kr. i humanitær bistand til Gaza samt opfordre andre til ligeledes at donere til formålet, og at kommunen delvist finansierer et spillested, som havde annonceret en støttekoncert for Gaza. Borgeren satte spørgsmålstejn ved formålet med koncerten og ved den organisation, der ville modtage de indsamlede midler. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

I perioden har Ankestyrelsen også modtaget telefoniske henvendelser fra kommuner, der ønskede telefonisk vejledning om muligheden for at give humanitær bistand til Ukraine og til ofre for jordskælv i Tyrkiet i februar 2023, samt mulighed for at hejse udenlandske flag i sympati med ofre for krig. Ved telefonisk vejledning henviser vi typisk til udmeldt praksis og vejleder om muligheden for at anmode om en forhåndsudtalelse.

1.2 Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Ankestyrelsen. Det står i kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Ankestyrelsens kompetence omfatter al virksomhed i kommunen, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

Tilsynet omfatter kommunalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed som kommunale organer, men ikke den virksomhed, der udøves af det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen eller udvalget bortset fra tilfælde, hvor borgmesteren eller udvalgsformanden handler på vegne af kommunalbestyrelsen eller udvalget. Tilsynet omfatter derfor ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems overholdelse af sine pligter som kommunalbestyrelsesmedlem, f.eks. mødepligten. Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 751-753.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan efter anmodning fra en kommune afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition eller undladelse, inden kommunen træffer en beslutning. Der skal være tale om et spørgsmål, som kommunalbestyrelsen har behandlet eller må forventes at skulle behandle, og den påtænkte disposition eller undladelse skal være tilstrækkeligt konkret beskrevet til, at Ankestyrelsen kan vurdere lovligheden heraf.

2. Regler og praksis

2.1 Regler

Afgrænsningen mellem kommunale opgaver og statslige (eller regionale) opgaver beror på lovgivningsmagts fastsættelse af, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis kommuner, regioner og stat.

Det fremgår af lov nr. 150 af 13. april 1983 med senere ændringer om udenrigstjenesten, at udenrigspolitik er en statslig opgave. Det er desuden muligt at se forbuddet mod, at kommuner beskæftiger sig med udenrigspolitik, som et udslag af forvaltningsretlige specialitetsprincipper.

Staten varetager opgaver, der vedrører hele landet, hvorimod kommunestyret i overensstemmelse med det kommunalretlige almen nytteprincip er opbygget med henblik på at varetage fællesskabsopgaver for et geografisk afgrænset lokalsamfund. At en kommune som udgangspunkt ikke kan beskæftige sig med eller anvende sine økonomiske midler til formål af udenrigspolitisk karakter, følger også af kommunalfuldmagtsregler.

Kommunalfuldmagten er en række uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse, som giver kommunerne hjemmel til at varetage visse opgaver. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning.

Når den skrevne lovgivning ikke indeholder hjemmel til, at kommunen kan varetage en given opgave, og den skrevne lovgivning heller ikke er til hinder for, at kommunen kan varetage en given opgave, skal det vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne, om kommunen kan varetage opgaven.

En af de i praksis udviklede afgrænsninger af kommunalfuldmagten følger af lokalitetsprincippet, som er udtryk for, at kommunen som udgangspunkt kun kan påtage sig opgaver, som i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område. Det afgørende er dog ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod at opgaven interesssemæssigt er knyttet til kommunen. Der er ikke alene tale om en geografisk afgrænsning, men også en afgrænsning til andre administrative niveauer.

Lokalitetsprincippet medfører således, at en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen.

Vi henviser til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 95, side 99 og side 433.

Der kan dog forekomme situationer, hvor en politisk beslutning, der sådan set ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser, har sådanne virkninger i lokalområdet, at kommunalbestyrelsen kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af dem.

Vi henviser i den forbindelse til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 102, hvor følgende er anført:

”Endelig skal det nævnes, at kommuner ikke kan yde støtte til forsvarsmæssige formål, der er en statslig opgave, men at en kommune naturligvis ikke i enhver henseende er afskåret fra at beskæftige sig med forsvarsanliggender, der berører kommunen. Dette hænger sammen med, at kommunalbestyrelsen er planlægningsmyndighed. Eksempelvis kan en kommunalbestyrelse udtale sig om, hvorvidt det i forhold til dens overvejelser om arealanvendelsen i kommunen er hensigtsmæssigt, at staten vil placere et militært anlæg i kommunen.”

Lokalitetsprincippet's udgangspunkt er også modificeret i forhold til nødhjælp og nogle andre – helt særlige – situationer.

Følgende fremgår af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 98:

”Generelt er det i Indenrigsministeriets praksis antaget, at lokalitetsprincippet er et af de principper, der har mindre vægt ved afgrænsningen af kommunalfuldmagten. Det vil sige, at princippet viger, hvis der foreligger væsentlige, relevante modhensyn. I en konkret sag har ministeriet således taget udgangspunkt i, at ’det såkaldte lokalitetsprincip ... antages i et vist begrænset omfang at kunne fraviges, navnlig hvor der foreligger en generel kommunal interesse heri’.

[...]

På i hvert fald et punkt er det almindeligt accepteret, at det territoriale aspekt af lokalitetsprincippet kan fraviges. Det er således i praksis accepteret, at kommunen yder (begrænsede) bidrag til indsamlinger til humanitære formål, som kommer personer i udlandet til gode.”

Videre er følgende anført i Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 434-435:

”Således er det i praksis accepteret, at kommuner yder støtte til humanitære indsamlinger, som også staten støtter. Afgørende er det her, at formålet er rent humanitært og ikke indebærer en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

[...]

[...] at der ved den konkrete stillingtagen til, hvor stort et beløb kommunen kan yde til en humanitær indsamling, må tages hensyn til, hvilket beløb staten yder (jo mere staten yder – desto mere kan kommunen også yde), idet et stort beløb fra staten tyder på, at formålet er meget anerkendelsesværdigt. Endvidere må der tages hensyn til offerviljen hos kommunens befolkning vedrørende den katastrofe el. lign., som ligger bag den humanitære indsamling. Det må også indgå i den konkrete stillingtagen – i retning af at begrænse størrelsen af det beløb, som kommunen kan yde – at støtte til en humanitær indsamling angående et andet land nok er almennyttig, men på den anden side stemmer dårligt med det lokalitetsprincip, som gælder i relation til kommunalfuldmagten.

[...]

Også i enkelte andre tilfælde er støtte til aktiviteter i fremmede lande blevet accepteret med den begrundelse, at der dels ikke til støtten var knyttet udenrigspolitiske tilkendegivelser, og dels at beløbet var bagatelagtigt.”

2.2 Praxis om kommunal involvering i udenrigspolitik

2.2.1 Kommunalfuldmagtens forbud mod varetagelse af udenrigspolitiske hensyn

Der er afgivet en lang række tilsynsudtalelser om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender.

Således fremhævede det daværende Indenrigsministerium den 1. juni 1979 (resumédatabasen 79.1.1), at det er en kommunalbestyrelses opgave at styre kommunens anliggender, men ikke at beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold eller at fremkomme med meningstilkendegivelser om forhold, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Videre fremgår det af den daværende indenrigsministers besvarelse af 4. oktober 1983 af Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 1-6 (resumédatabasen 83.3.2), at kommuner ikke lovligt kan erklære sig som atomvåbenfri zoner, eftersom der er tale om et udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som kommuner ikke kan beskæftige sig med. Sagen illustrerer, at også udenrigspolitiske tilkendegivelser, der ikke i sig selv har retlig betydning, er omfattet af det kommunalretlige forbud mod, at kommuner varetager udenrigspolitiske hensyn.

I en forhåndsudtalelse af 6. marts 2020 vurderede Ankestyrelsen, at Hørsholm Kommunes beskrevne ønske om at indgå en partnerskabsaftale, som bl.a. ville forpligte kommunen til at købe carbon-offset med henblik på at blive CO₂-neutral fra 2020, ville være i strid med lokalitetsprincippet. Ankestyrelsen henviste i den forbindelse til følgende:

”Vi lægger vægt på, at køb af carbon-offset, fx ved skovbeplantning i udlandet, ikke vil nedbringe CO₂-udledningen i kommunen, men derimod et andet sted i verden, og at kommunen således ved køb af carbon-offset varetager en opgave, der alene eller i det væsentlige kan anses for at være af interesse for borgere uden for kommunen.

Køb af carbon-offset som et klimaforbedrende tiltag vil således efter Ankestyrelsens opfattelse ikke interessemæssigt være knyttet til kommunen, fordi tiltaget ikke har en direkte effekt i kommunen eller for borgerne i Hørsholm Kommune.

Det forhold, at købet af carbon-offset efter kommunens oplysninger sker som led i en større klimastrategi, og at det er håbet at anspore andre virksomheder til at tilslutte sig partnerskabet og/eller støtte op om kommunens samlede klimaindsats, fx ved omlægning af produktion og elforbrug til mere klimavenlige løsninger samt ved at udføre og støtte andre klimatiltag med direkte lokal virkning, udgør efter Ankestyrelsens vurdering ikke en sådan interesse, at lokalitetsprincippet kan fraviges.

[...]

Ankestyrelsen finder desuden ikke, at Hørsholm Kommune har peget på andre kommunale interesser, som vil kunne føre til, at lokalitetsprincippet kan fraviges i den konkrete situation.”

Udtalelsen er offentliggjort i udtalelsesdatabasen på Ankestyrelsens hjemmeside.

Vi henviser i øvrigt også til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 433-434.

2.2.2 Modifikationer til hovedreglen

2.2.2.1 Kommunernes planlægningsvirksomhed m.v.

Der kan dog forekomme situationer, hvor en politisk beslutning, der sådan set ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser, har sådanne virkninger i lokalområdet, at kommunalbestyrelsen kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af dem. Vi henviser til afsnit 2.1 ovenfor.

Forud for indenrigsministerens under afsnit 2.2.1 nævnte besvarelse af 4. oktober 1983 om atomvåbenfri zoner havde ministeriet den 5. marts 1982 udtalt (resumé-databasen 82.3.1), at det som udgangspunkt ikke antages at være en kommunal opgave eller et kommunalt anliggende at fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller at tage standpunkter i landspolitiske anliggender. Det havde ministeriet gjort på baggrund af en sag, hvor byrådet i den daværende Nykøbing Falster Kommune havde vedtaget, at det ikke kunne tillade, at atomvåben eller depoter for samme blev placeret inden for kommunens grænser. Ministeriet havde i denne sammenhæng dog præciseret, at en kommunalbestyrelse i visse situationer kan vurdere og fremsætte

udtalelser om *virksomheder* af landspolitiske spørgsmål, hvis disse vil få konsekvenser af mere lokal art, eksempelvis på det erhvervsmæssige eller trafikale område i kommunen.

2.2.2.2 Nødhjælp og humanitære hjælpeaktioner

I et brev af 16. januar 1985 udtalte Indenrigsministeriet (resumédatabasen 85.3.1), at et kommunalt bidrag til humanitære hjælpeaktioner uden for landets grænser ikke er i strid med kommunalfuldmagten, hvis nogle nærmere angivne forudsætninger er opfyldt. Bidraget skal udbetales til en humanitær hjælpeorganisation, der sikrer, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål, og bidraget skal ydes uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

I et brev af 26. oktober 1989 udtalte Indenrigsministeriet (resumédatabasen 89.3.2), at støtte til bevarelse af regnskoven kunne sidestilles med humanitær støtte, og at en kommunal beslutning om at bevilge 9.000 kr. til en organisation, som ville opkøbe regnskov i Costa Rica med henblik på at videregive arealerne til regeringen på betingelse af, at disse kom til at indgå i en fredet naturpark. Ministeriet fremhævede dels, at der var tale om "et helt ubetydeligt beløb – ca. 10 øre pr. indbygger", og at det var en betingelse, at kommunens støtte blev ydet uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

I et brev af 26. oktober 2011 afgav Statsforvaltningen Hovedstaden en forhåndsudtalelse om, at Københavns Kommune lovligt kunne yde en donation i form af skraldebiler og personaletimer til en værdi af 420.000 kr. i forbindelse med et udviklingsprojekt i Mozambique, hvor Udenrigsministeriets bidrag til programmet havde været 2,7 mio. kr. Det blev også i denne sag fremhævet, at det er en forudsætning for at yde den humanitære støtte, at det sikres, at hjælpen fordeles på upartisk vis, og at bidraget ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Statsforvaltningen bemærkede i øvrigt, at der antages at gælde "en relativt snæver grænse" for, hvor stort et beløb der kan ydes, og at beløbsgrænsen ikke kan fastsættes generelt, men må bero på en konkret vurdering. Statsforvaltningen lagde ved sin vurdering af donationens lovlighed vægt på, at der var tale om en donation "af mindre økonomisk værdi", og at den skete som led i et dansk bistandsprojekt, som den danske ambassade i landet forestod.

Udtalelsen er offentliggjort i udtalelsesdatabasen på Ankestyrelsens hjemmeside.

I den ovenfor under pkt. 2.2.1 nævnte tilsynsudtalelse af 6. marts 2020 foretog Ankestyrelsen følgende vurdering af beløbsgrænsen:

”Ankestyrelsen har overvejet, om den ovenfor beskrevne praksis om humanitær støtte kan føre til, at lokalitetsprincippet kan fraviges. Henset til, at kommunen efter det oplyste vil anvende minimum 200.000 kr. årligt over i hvert fald tre år til projektet, herunder til køb af carbon-offset, finder Ankestyrelsen på det foreliggende grundlag ikke, at der er tale om støtte af bagatelagtig karakter. Derfor er det vores opfattelse, at praksis om humanitær støtte ikke kan medføre, at lokalitetsprincippet kan fraviges.”

2.2.2.3 Begrundelser for tilrettelæggelse af indkøbspolitik og opsigelse af kontraktforhold

Siden den tidligste praksis på området er der sket en udvikling i forhold til kommunernes adgang til at tilrettelægge deres indkøbspolitik og opsigelse af kontraktforhold begrundet i udenrigspolitiske forhold, ligesom begrebet ’udenrigspolitiske meningstilkendegivelser’ er blevet præciseret.

I et brev af 3. december 1987 udtalte Indenrigsministeriet på anmodning fra det daværende Tilsynsråd for Københavns Amt (resumédatabasen 87.3.4), at det kræver lovhjemmel, hvis en kommune vil opsigelse kontraktforhold med tilkendegivelser, der indebærer en udenrigspolitisk stillingtagen. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at det ikke er en kommunal, men en statslig opgave at tage stilling til udenrigspolitiske spørgsmål. Gladsaxe Kommune henviste således forgæves til ”intentionerne” bag en vedtaget lov om forbud mod handel med Den Sydafrikanske Republik og Namibia. Da kommunens kontraktpartner ikke havde handelsmæssige forbindelser omfattet af den pågældende lov, kunne kommunen ikke lovligt opsigelse kontrakterne med den anførte begrundelse om, at selskabet var Sydafrikas vigtigste handelspartner med olieleverancer, og at opsigelsen måtte ses som ”et naturligt led i den internationale kampagne mod det racistiske apartheidregime i Sydafrika”.

Det fremgår af den daværende indenrigsministers besvarelse af 1. december 1995 på spørgsmål nr. S 540 stillet af et folketingsmedlem (resumédatabasen 95.3.10), at kommunerne har en meget fri adgang til

at tilrettelægge deres indkøbspolitik og inddrage miljøhensyn og andre saglige hensyn, men at de ikke kan træffe beslutninger, herunder om tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, med henblik på at fremkomme med tilkendegivelser af udenrigspolitisk karakter.

I et brev af 3. maj 2013 (resumédatabasen 13.3.2) udtalte det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium på baggrund af en henvendelse fra Aarhus Kommune om en tilsynsudtalelse afgivet af en af de daværende statsforvaltninger om indkøb af Fairtrade-mærkede varer og en informationsindsats vedrørende mærket, at kommunen efter kommunalfuldmagtsreglerne kan påtage sig et samfundsansvar.

Ministeriet henviste i den forbindelse til internationale initiativer, som Danmark havde tilsluttet sig, samt tilsvarende danske initiativer i form af bl.a. skiftende regeringers handlingsplaner for samfundsansvar og loven om mæglings- og konfliktinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd, som efter ministeriets opfattelse var udtryk for en generel forudsætning om, at såvel private som offentlige aktører, som har mulighed for at gøre det, bør tage et samfundsansvar. Ministeriet bemærkede, at indholdet af dette samfundsansvar næppe lader sig afgrænse entydigt.

Ministeriet vurderede herefter, at kommunen ved indkøb lovligt kan udnytte sin mulighed for at efterspørge varer og tjenesteydelser, der er produceret under ansvarlige forhold, og at kommuner i deres indkøbspolitik kan fastsætte, at de ønsker at leve op til internationale anerkendte standarder og principper om samfundsansvar, herunder at indkøbspolitikken lever op til en række forskellige hensyn, som anses for generelt anerkendelsesværdige i samfundet, såsom sikring af ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder samt en økonomisk og miljømæssig bæredygtig produktion. Sammenfattende var det ministeriets opfattelse, at en kommune lovligt i sin indkøbspolitik kan lægge vægt på indkøb af Fairtrade-mærkede varer. Ministeriet bemærkede i den forbindelse følgende:

”Køb af Fairtrade-mærkede produkter hviler på en udtrykkelig forudsætning om, at produktion af ikke-Fairtrade-mærkede varer i de omfattede lande ikke nødvendigvis foregår under ansvarlige forhold, og at købet af Fairtrade-mærkede varer har til formål at imødegå de arbejds-mæssige, sociale og miljømæssige udfordringer, som gør sig gældende i de lande, som varen er produceret i. Dette indebærer imidlertid efter ministeriets opfattelse ikke i sig selv, at en indkøbspolitik om prioritering af køb

af Fairtrade-mærkede varer kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

[...]

Det er imidlertid efter ministeriets opfattelse ikke ganske utvivlsomt, hvorvidt kommunen uden lovhjemmel kan agitere for, at borgere og virksomheder i kommunen bør varetage tilsvarende samfundsansvar.

Det skyldes, at det som ovenfor anført ikke tilkommer en kommune at afgive udenrigspolitiske tilkendegivelser, og at selve begrebet samfundsansvar blandt andet omhandler, hvordan man kan medvirke til at påvirke forholdene i andre, mindre velstillede lande.

Oprettelsen af Mæglings- og Klageinstitutionen for ansvarlig samfundsadfærd har til formål at tilskynde virksomheder til at efterleve OECD's retningslinjer.

Det forhold, at en sådan information kan have den virkning, at virksomheder herved udviser samfundsansvarlig adfærd, gør efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke i sig selv information om samfundsansvar i strid med det ovennævnte forbud mod udenrigspolitiske tilkendegivelser. En kommunes agitation for samfundsansvar må således antages at ligge i forlængelse af de hensyn, som varetages ved lov om oprettelse af mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig samfundsadfærd, uanset, at loven ikke i sig selv giver en kommune hjemmel hertil.

En kommune vil derfor efter ministeriets opfattelse kunne informere om samfundsansvar under den forudsætning, at det ikke får karakter af, at kommunen herved selvstændigt formidler synspunkter af udenrigspolitisk karakter.

Efter ministeriets opfattelse kan en kommune således både formidle oplysninger om vanskelige levevilkår, miljøproblemer mv. i andre lande, og information om at det er muligt som borger eller virksomhed at være med til at sikre ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder, en økonomisk og miljømæssig bæredygtig produktion mv. i de pågældende lande, uden at dette får karakter af udenrigspolitiske synspunkter.

Ministeriet finder ikke, at en positiv omtale af Fair Trade og Fairtrade Mærket er udtryk for en udenrigspolitisk tilkendegivelse eller standpunkt i strid med de ovennævnte kommunalretlige grundsætninger.

[...]

Ministeriet skal dog understrege, at det ikke vil være lovligt for en kommune for eksempel at fremføre synspunkter om andre regeringers/landes håndtering af spørgsmål om arbejdstagerrettigheder, menneskerettigheder, miljø- og klimainsats m.v., idet dette er en statslig opgave.”

Følgende fremgår af den daværende økonomi- og indenrigsministers besvarelse af 26. november 2014 af spørgsmål nr. 16 (alm. del) fra Folketingets Kommunaludvalg (resumédata-basen 14.3.5):

”Som omtalt i mit svar af dags dato på Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 15 indebærer en beslutning om ikke at købe varer m.v. med den begrundelse, at de er produceret i et land, der overtræder internationale konventioner og FN resolutioner, efter ministeriets opfattelse en udenrigspolitisk stillingtagen. Efter ministeriets praksis er en sådan udenrigspolitisk stillingtagen ikke en kommunal opgave.

Henset til, at kommunerne på dette område handler i overensstemmelse med den udenrigspolitiske tilkendegivelse, Folketinget er fremkommet med gennem sin vedtagelse af V 13, kan det imidlertid efter ministeriets opfattelse lægges til grund, at kommuner ikke er afskåret fra i deres indkøbspolitik at fastsætte, at de ikke indkøber varer fra besatte områder på Vestbredden.”

Til brug for besvarelsen af spørgsmålet havde ministeriet indhentet en udtalelse fra Udenrigsministeriet, som bl.a. henviste til den ovennævnte vedtagelse, hvor Folketinget havde udtalt sin støtte til de aktuelle fredsforhandlinger om en tostatsløsning og at ”israelske bosættelser ikke gennem aftaler mellem Israel og EU eller gennem danske offentlige eller private engagementer får legitimeret deres eksistens eller forbedrede økonomiske muligheder”. Udenrigsministeriet henviste også til en vejledning offentliggjort af Danmark sammen med en lang række EU-lande i juli 2014, der gjorde opmærksom på risici knyttet til økonomiske og finansielle aktiviteter i bosættelser, navnlig risikoen for omdømmetab.

Udenrigsministeriet påpegede i sin udtalelse, at der ikke var tale om en boykot af israelske produkter.

Den daværende kulturminister skrev den 3. marts 2022 følgende til en rådmand i Aarhus Kommune:

"Omkring retningslinjer for aflysninger kan jeg oplyse, at Kulturministeriet mandag den 28. februar 2022 har udmeldt følgende til Kommunernes Landsforening vedr. hjemmelsgrundlaget for at aflyse forestillinger – i det konkrete tilfælde Den Russiske Nationalballet – og yde eventuel kompensation:

Hvis en kommune har ejerskab eller kontrollerende indflydelse på et koncert- eller kulturhus, der har planlagt en forestilling med Den Russiske Nationalballet eller lignende fremtrædende russiske kompagnier eller ensembler, kan kommunen vælge at følge en opfordring fra regeringen om at aflyse arrangementet på grund af Ruslands angreb på Ukraine og derefter kompensere arrangøren, idet kommunen, hvis den vælger at aflyse, pådrager sig et erstatningsansvar over for arrangøren. Aflysning og kompensation vil i denne situation være foreneligt med kommunalfuldmagten, fordi kommunen ikke fører selvstændig udenrigspolitik men agerer i samklang med regeringens opfordring. Ved arrangementer hvor kommunen ikke har bestemmende indflydelse på om en aflysning skal ske, må kommunen ikke kompensere arrangøren."

Dagen efter sendte det daværende Indenrigs- og Boligministerium et brev med følgende indhold til kommunen (resumédatabasen 22.3.1):

"Det følger af kommunalfuldmagtsregler, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage udenrigspolitiske hensyn.

Det er imidlertid Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at dette udgangspunkt kan fraviges, således at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan varetage udenrigspolitiske hensyn i tilfælde som i det her foreliggende, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn.

Det kan oplyses, at daværende økonomi- og indenrigsminister i svar af 16. november 2014 på Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 16 (alm. del – vedlagt) tilsvarende fandt, at det på

baggrund af en vedtagelse i Folketinget, var lovligt, at kommuner boykottede indkøb fra den besatte Vestbred, selvom det indebar varetagelse af udenrigspolitiske hensyn.

Det er frivilligt for en kommune, om den vil varetage opgaver og hensyn, som har hjemmel i kommunalfuldmagtsregler. Det gælder også, når regeringen opfordrer kommuner til at agere på en bestemt måde.”

Ankestyrelsen skrev den 12. januar 2023 til kommunen, at dens beslutning om at indgå en aftale om at aflyse arrangementet med Den Russiske Nationalballet ikke gav anledning til at foretage videre. Ankestyrelsen henviste i den forbindelse til det af Indenrigs- og Boligministeriet anførte i brevet af 4. marts 2022.

I en besvarelse af spørgsmål nr. 48 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg den 17. april 2024 oplyste indenrigs- og sundhedsministeren (resumédatabasen 24.3.3), at den retsopfattelse, som ministeriet gav udtryk for i den ovennævnte besvarelse af 26. november 2014 om indkøbspolitik, fortsat er gældende. Ministeren henviste i den forbindelse også til Folketingets seneste vedtagelse af V 100 (samling 2020-2021) om udviklingen på Vestbredden, hvori Folketinget understregede, at man ikke ”i aftaler med EU eller via danske offentlige eller private engagementer bør give bosættelser forbedrede økonomiske muligheder eller på nogen måde legitimere bosættelsen”. Ministeren bemærkede, at kommunerne skal være opmærksomme på også i øvrigt at overholde gældende lovgivning, herunder udbudsreglerne.

I et brev til KL under samme nummer i resumédatabasen bemærkede ministeriet i øvrigt, at EU-retten ikke forholder sig direkte til, hvorvidt en kommune i sin kommunale indkøbspolitik kan vedtage ikke at købe varer fra bosættelserne, så længe udmøntningen heraf ikke får karakter af et nationalt importforbud.

2.2.2.4 Venskabsbyer

Det er almindeligt anerkendt bl.a. i den juridiske litteratur, at kommuner kan indgå venskabsbyaftaler med kommuner i andre lande, i det omfang der herved varetages kommunale interesser og ikke udenrigspolitiske formål. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Kommunal Erhvervsvirksomhed, Frederik Gammelgaard, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2004 side 45 og side 227 f.

Tilsvarende fremgår følgende af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 435:

”Det er ligeledes accepteret, at kommuner har venskabsbyftaler med kommuner i andre lande. Dette er begrundet med, at der her kun varetages en lokal interesse, og at forholdet ikke er af udenrigspolitisk betydning.”

Den daværende indenrigs- og boligminister skrev den 4. marts 2022 følgende til Aarhus Kommune (resumédatabasen 22.3.2):

"Som bekendt har Rusland torsdag den 24. februar 2022 iværksat en invasion af Ukraine.

EU-landene har i flere omgange indført en række meget omfattende sanktioner som reaktion på Ruslands invasion af Ukraine. Det er heldigvis gået rigtig stærkt med at indføre disse sanktioner, og der kan desuden blive tale om at indføre yderligere sanktioner.

Uanset afgrænsningen af de gældende og eventuelle yderligere sanktioner vil jeg for en god ordens skyld henstille til, at Aarhus Kommune enten opsiger eller suspenderer kommunens venskabsbysamarbejde med Sankt Petersborg, såfremt det ikke allerede er sket. Regeringen og Folketinget ønsker at fastholde et maksimalt pres på Rusland, og kommunens venskabsbysamarbejde sender desværre et modsatrettet signal.

Jeg vil sætte stor pris på at blive orienteret om, hvad Aarhus Kommune beslutter i relation til venskabsbysamarbejdet med Sankt Petersborg."

Ministeriet sendte tilsvarende breve til Aalborg Kommune og Brøndby Kommune.

2.2.2.5 Særligt om flagning og andre symbolske handlinger

I indenrigs- og sundhedsministerens besvarelse af 8. februar 2024 af spørgsmål nr. 38 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg (resumédatabasen 24.3.1) fremgår følgende om flagning med udenlandske flag:

"For så vidt angår de tidligere regler om flagning, henvises der til justitsministerens svar af 17. januar 2024 på INU (Alm. del), spørgsmål nr. 37.

[...]

Flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund kan ifølge kommunalfuldmagtsreglerne efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Flagning med det israelske eller palæstinensiske flag kan således efter kommunalfuldmagtsregler efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Det er i den forbindelse Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det kan lægges til grund, at kommuners flagning med det ukrainske flag er i overensstemmelse med regeringens og Folketingets udenrigspolitiske tilkendegivelser om Ukraine."

3. Ankestyrelsens vurdering

Som det fremgår af den under afsnit 2 foretagne gennemgang af juridisk litteratur og udmeldt praksis om kommuners involvering i udenrigspolitik, er den altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Det skyldes, at udenrigspolitiske anliggender ikke er en kommunal, men en statslig opgave.

Det er eksempelvis fastslået i den daværende indenrigsministers under afsnit 2.2.1 beskrevne besvarelse af 4. oktober 1983 om, at kommuner ikke lovligt kan erklære sig som atomvåbenfri zoner, eftersom spørgsmålet om atomvåbenfri zoner er et udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som kommuner ikke kan beskæftige sig med.

Dette udgangspunkt kan dog fraviges i nogle helt særlige tilfælde.

Således kan kommunerne inden for de udstukne rammer yde støtte til humanitær bistand i udlandet. Det forudsætter som udgangspunkt, at det sker uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

Kommunerne kan videre i meget begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver, navnlig ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, såfremt kommunens begrundelse er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommunerne begrunde opsigelsen af kontrakter og venskabsbyaftaler med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

I øvrigt kan det efter Ankestyrelsens opfattelse ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor en udenrigspolitisk beslutning får sådanne konsekvenser af lokal art, at en kommune lovligt kan vurdere og fremsætte udtalelser om hensigtsmæssigheden af beslutningen eller om virkninger af det udenrigspolitiske spørgsmål på kommunens virksomhed.

3.1 Nødhjælp og humanitære hjælpeaktioner

At varetage humanitære formål i udlandet inden for de i praksis udstukne rammer er en opgave, som kommunerne lovligt kan varetage.

Det er som udgangspunkt en forudsætning for kommunal støtte til nødhjælp og humanitære indsamlinger, at der er tale om begrænsede bidrag. Begrænsningen skal ses i lyset af kommunalfuldmagtsreglerne, hvor der ved humanitær støtte i udlandet er tale om en fravigelse af lokalitetsprincippet.

Ved vurderingen af, hvor stort et bidrag en kommune kan yde, kan der blandt andet lægges vægt på, at staten også har bidraget til det konkrete formål – jo mere staten yder, desto mere kan kommunerne også yde. Hvis staten ikke bidrager til formålet, kan en kommune stadig yde støtte, men alene i form af et bagatelagtigt bidrag.

Støtten kan bestå i en donation i form af naturalier såsom personaletimer eller køretøjer, ligesom den kan gives i form af en sum penge. Kommunen skal sikre, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål. Kommunen kan eksempelvis udbetale sit bidrag til en humanitær hjælpeorganisation.

Derudover fremgår det entydigt af praksis, at det som udgangspunkt er en forudsætning for at yde nødhjælp eller tilsvarende humanitær bistand, at støtten ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vi henviser til det af Karsten Revsbech m.fl. anførte om kommuners mulighed for at yde støtte til humanitære formål, som er gengivet under afsnit 2.2.2, og til gennemgangen af praksis i afsnit 2.2.2.2.

Vi bemærker, at udvælgelsen af modtagere af nødhjælp og humanitær bistand kan fremstå som en subjektiv stillingtagen. Dette kan efter Ankestyrelsens opfattelse dog ikke i sig selv indebære, at udvælgelsen af en konfliktzone eller et nødlidende område i det enkelte tilfælde kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Vi henviser i den forbindelse til den under afsnit 2.2.2.3 beskrevne tilsynspraksis om, at forudsætningen om, at produktion af Fairtrade-mærkede varer i de omfattede lande ikke nødvendigvis foregår under ansvarlige forhold, ikke i sig selv fører til, at en indkøbspolitik om prioritering af køb af Fairtrade-mærkede varer kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

3.2 Indkøbspolitik og kontraktforhold

Som det videre fremgår af den under afsnit 2.2.2.3 beskrevne tilsynspraksis, er det en kommunal opgave at tilrettelægge en indkøbspolitik, og kommunerne kan ved en beslutning herom inddrage og lægge vægt på saglige hensyn, som de kan varetage, herunder miljøhensyn. Kommunerne kan i den forbindelse varetage udenrigspolitiske hensyn i begrænset udstrækning.

Skiftende danske regeringer har tilsluttet sig internationale initiativer om samfundsansvar og inden for landets grænser gennemført tilsvarende initiativer i form af blandt andet loven om mæglings- og konfliktinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd. Kommunerne kan herefter inden for kommunalfuldmagtens rammer tilrettelægge deres indkøbspolitik begrundet i et ønske om at tage et samfundsansvar – også i udlandet – ved at foretrække produkter, som er fremstillet under hensynstagen til anerkendte standarder og principper for samfundsansvar, herunder ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder samt økonomisk og miljømæssig bæredygtighed.

Det er dog en forudsætning, at beslutningen ikke er ledsaget af udtrykkelige synspunkter om fremmede regerings håndtering af de omhandlede spørgsmål. Som anført i det foregående afsnit 3.2.1 om nødhjælp, er en underliggende (og udtalt) forudsætning af udenrigspolitisk karakter ikke i sig selv en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse i den forbindelse.

Kommunerne kan under de samme betingelser også informere om muligheden for at tage samfundsansvar i udlandet.

Ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik kan kommunerne dog også begrunde deres beslutning med en udtrykkelig udenrigspolitisk meningstilkendegivelse, som er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget. Kommunerne skal dog være opmærksomme på at sikre sig, at de overholder anden lovgivning, herunder udbudsreglerne.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommuner på opfordring fra regeringen opsig indgåede kontrakter og betale erstatning herfor med henvisning til Ruslands invasion af Ukraine.

3.3 Venskabsbyer

Det fremgår af den under afsnit 2.2.2.4 beskrevne gennemgang, at kommunernes indgåelse af venskabsbyaftaler i almindelighed antages ikke at være af udenrigspolitisk betydning, da der bliver varetaget lokale – og ikke udenrigspolitiske – interesser.

Nyere praksis viser dog, at der kan opstå en udenrigspolitisk situation, hvorved et sådant upolitisk samarbejde bliver udenrigspolitisk relevant. Således bad den daværende indenrigs- og boligminister i et brev af 4. marts 2022 Aarhus Kommune om at opsig eller suspendere sit venskabsbysamarbejde med Sankt Petersborg på baggrund af Ruslands invasion af Ukraine, med henvisning til regeringens og Folketingets ønske om at "fastholde et maksimalt pres på Rusland" og til at samarbejdet sendte "et modsatrettet signal".

Sagen er et eksempel på, at kommunerne kan vælge at varetage udenrigspolitiske hensyn på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget.

3.4 Særligt om udenrigspolitiske meningstilkendegivelser

Det er ikke helt ligetil at trække en skillelinje mellem fremsættelsen af en mundtlig eller skreven ytring og andre handlinger.

I Den Danske Ordbog (www.ordnet.dk) defineres begrebet 'meningstilkendegivelse' som en "ytring eller symbolsk handling, der er udtryk for afsenderens mening om en bestemt sag eller et bestemt emne".

Begrebet 'meningstilkendegivelse' dækker således over såvel egentlige ytringer som symbolske handlinger, der mere eller mindre åbenlyst bærer begrundelsen for handlingen i sig selv. Hvad der reelt er en tilkendegivelse må komme an på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, herunder den sammenhæng, hvor handlingen foregår.

Det er en altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke kan fremkomme med udenrigspolitiske meningstilkendegivelser (forstået som synspunkter om fremmede stater m.v. og deres dispositioner og undladelser).

Kommunerne kan dog i meget begrænset omfang fremsætte udenrigspolitiske meningstilkendegivelser i forbindelse med varetagelsen af kommunale opgaver, navnlig ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, såfremt kommunens begrundelse er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Herudover kan kommunerne helt ekstraordinært på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget begrunde opsigelsen af kontrakter og venskabsaftaler med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

I øvrigt kan det efter Ankestyrelsens opfattelse ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor en udenrigspolitisk beslutning får sådanne konsekvenser af lokal art, at en kommune lovligt kan vurdere og fremsætte udtalelser om hensigtsmæssigheden af beslutningen eller om virkninger af det udenrigspolitiske spørgsmål på kommunens virksomhed, herunder kommunens planlægningsvirksomhed.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er det ikke en kommunal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om

udenrigspolitiske forhold i andre situationer end de ovenfor nævnte helt særlige tilfælde, uanset om indholdet af udmeldingen måtte være i overensstemmelse med regeringens udenrigspolitiske linje.

3.5 Særligt om flagning og andre symbolske handlinger

Ankestyrelsen har overvejet, i hvilken udstrækning kommunerne kan foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, eksempelvis flagning med udenlandske flag eller fremvisning af andre symboler for fremmede lande, områder eller bevægelser.

Indenrigs- og sundhedsministeren har i den under afsnit 2.2.2.5 beskrevne besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Indenrigsudvalg i 2024 oplyst, at flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund efter omstændighederne kan udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Afhængig af de nærmere omstændigheder er dispositioner af denne karakter særdeles egnede til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion.

Adgangen til at flage med en anden nations flag må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at forudsætte – hvis ikke en udtrykkelig, så i hvert fald en meget tydelig indirekte – opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Vi henviser i den forbindelse til indenrigs- og sundhedsministerens ovennævnte besvarelse af 8. februar 2024.

Hvis en manifestation er direkte begrundet i humanitære forhold i udlandet – eksempelvis afholdelse af et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult- eller naturkatastrofer – kan retsstillingen forekomme mindre klar. Tilsvarende ville gøre sig gældende, hvis kommunens rådhus eller andre kommunale bygninger blev pyntet med i sig selv neutrale symboler begrundet i udtryk for universel humanisme, eksempelvis et alment ønske om fred på jord eller mellemfolkelig forbrødring. På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med

henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Vi bemærker i den forbindelse, at vi, som det fremgår af afsnit 1.2, fører tilsyn med kommunalbestyrelserne, og ikke med de enkelte medlemmer.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024

Ankestyrelsens brev til Københavns Kommune

Henvendelser om navngivning af en plads i Københavns Kommune

Københavns Kommune har den 26. september 2024 fremsendt en henvendelse til Ankestyrelsen på vegne af to medlemmer af Borgerrepræsentationen. Henvendelsen omhandler en verserende sag i kommunen om at navngive et areal på Nørrebro Palæstinas Plads.

De to medlemmer har anført, at det egentlige formål med det fremsatte forslag er at bedrive udenrigspolitik.

To andre personer havde i forvejen henvendt sig til Ankestyrelsen om samme problemstilling henholdsvis den 17. og 19. september 2024.

Et flertal i Borgerrepræsentationen har den 3. oktober 2024 truffet beslutning om at sende forslaget i høring med henblik på at imødekomme forslaget.

Ankestyrelsen har fundet det mest hensigtsmæssigt at behandle de tre henvendelser samlet.

Konklusion

Ankestyrelsen rejser ikke en tilsynssag.

Vi gør derfor ikke mere i sagen.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen bemærker indledningsvis, at vi som tilsynsmyndighed ikke vil have kompetence til at tage stilling til en fremtidig afgørelse fra

29. januar 2025

J.nr. 24-97223, 24-97513
og 24-97543

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Københavns Kommune om som adressemyndighed at navngive et areal med hjemmel i adresseloven.

Sagen har herefter givet os anledning til at overveje, om kommunen har involveret sig i udenrigspolitiske anliggender i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Den altovervejende hovedregel er, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Navngivning af veje og arealer er et kommunalt ansvarsområde.

Kommunerne kan i begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver. Vi henviser til Ankestyrelsens generelle udtalelse af 13. juni 2024 om kommunernes involvering i udenrigspolitik.

Det omhandlede navngivningsforslag ses dog ikke umiddelbart at være begrundet i udenrigspolitiske hensyn eller andre hensyn, som kommunerne ikke kan varetage.

Vejnavnenævnet har således besluttet at reservere navnet Palæstina med en begrundelse om, at der er tale om et landområde. Det er der henvist til i begrundelsen for forslaget, ligesom der er henvist til, at der endnu ikke er en vej eller plads i kommunen navngivet efter Palæstina, og der er argumenteret for, at der nu er fundet en velegnet placering.

Spørgsmålet er herefter, om det i sig selv kan antages at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse at navngive et areal efter Palæstina.

Ankestyrelsen har i den generelle udtalelse vurderet, at begrebet 'meningstilkendegivelse' dækker over dels egentlige ytringer i tale eller på skrift, og dels symbolske handlinger, der mere eller mindre åbenlyst bærer begrundelsen for handlingen i sig selv. Vi har i den forbindelse bemærket, at hvad der reelt er en tilkendegivelse, må komme an på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, herunder den sammenhæng, hvori handlingen foregår.

Indenrigs- og Sundhedsministeren har den 8. februar 2024 bl.a. svaret følgende på spørgsmål nr. 38 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg (resumédatabasen 24.3.1):

”Flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund kan ifølge kommunalfuldmagtsreglerne efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Flagning med det israelske eller palæstinensiske flag kan således efter kommunalfuldmagtsregler efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Det er i den forbindelse Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det kan lægges til grund, at kommuners flagning med det ukrainske flag er i overensstemmelse med regeringens og Folketingets udenrigspolitiske tilkendegivelser om Ukraine.”

En beslutning om at navngive et areal efter et landområde i udlandet kan ligeså efter Ankestyrelsens opfattelse – efter omstændighederne – være en symbolsk handling, der udgør en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Ligesom flagrejsning er navngivning efter udenlandske områder en disposition, som er egnet til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion. Det gælder i særdeleshed, når der er tale om et område i en konfliktzone.

Det fremgår af de af Venstre og Dansk Folkeparti fremsendte bilag, at der gennem en årerække har foregået en politisk diskussion i Københavns Kommune om at navngive en vej eller plads efter Palæstina. Der er i kommunen behandlet forskellige forslag, herunder et i 2021 om at ”anerkende Palæstina som stat ved at navngive Palæstinas Plads i København”.

Ankestyrelsen bemærker for god ordens skyld, at det ville være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis en kommune besluttede at navngive en plads efter et område i udlandet med henblik på at anerkende dette som stat i strid med regeringens og Folketingets holdning. Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan kommunerne ikke bedrive selvstændig udenrigspolitik.

På det foreliggende har Ankestyrelsen dog ikke grundlag for at konstatere, at det vedtagne forslag blev fremsat eller Borgerrepræsentationens beslutning blev vedtaget med henblik på at komme med en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vi lægger vægt på, at det ikke fremgår af begrundelsen for forslaget eller referater fra behandlingen af det, at det skulle være kommunens hensigt at komme med en udenrigspolitisk tilkendegivelse i denne sammenhæng.

Vi bemærker i den forbindelse, at det forhold, at der tidligere er fremsat forslag om at navngive et område i kommunen Palæstinas Plads med henvisning til udenrigspolitiske forhold, eller at repræsentanter for forslagsstillende partier i forskellige sammenhænge tidligere har givet udtryk for et ønske om at foretage en sådan disposition, ikke i sig selv er ensbetydende med, at det aktuelle forslag eller Borgerrepræsentationens beslutning fremstår som en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vi bemærker i den forbindelse, at vi fører tilsyn med kommunalbestyrelserne og ikke med de enkelte medlemmer.

Vi gør derfor ikke yderligere i sagen på det foreliggende grundlag.

Ved vurderingen af, om der er anledning til at rejse en tilsynssag, har Ankestyrelsen inddraget, at en afgørelse om navngivning af pladsen vil kunne påklages til Klimadatastyrelsen for så vidt angår retlige spørgsmål.

Sagens oplysninger

[A] anmodede den 17. september 2024 Ankestyrelsen om at rejse en tilsynssag over for Københavns Kommune. Han henviste til, at kommunen påtænkte at navngive en plads "Palæstina Plads", og han satte spørgsmålstejn ved, om det ville være inden for rammerne af kommunalfuldmagtens regler.

Den 19. september 2024 skrev [B] til Ankestyrelsen, at Københavns Kommune bedrev udenrigspolitik ved at navngive den pågældende plads "Palæstina Plads".

Den 26. september 2024 fremsendte Københavns Kommune en henvendelse fra [C] og [D] til Ankestyrelsen. Følgende fremgår af brevet:

"Vi, borgmester [C] (V) og gruppeformand [D] (DF), henvender os hermed angående forslaget i Københavns Borgerrepræsentation om opkaldelse af en gade til

"Palæstina Plads" (bilag 1), som vi mener har tydeligt udenrigspolitisk karakter og dermed ikke er en kommunal opgave.

Den 5. maj 2022 behandlede Københavns Borgerrepræsentation eksempelvis sagen om navngivning af Ukrainegade (bilag 2). Til denne noterede forvaltningen, at kommunen ikke har hjemmel til at føre udenrigspolitik, jf. opgavefordelingsprincippet, og at forslaget derfor ikke var lovligt (bilag 3).

Den 3. oktober 2024 skal borgerrepræsentationen behandle sagen "Navngivning af Palæstina Plads, Nørrebro". Sagen blev standset af Det Konservative Folkeparti i Teknik- og Miljøudvalget den 16. september 2024 jf. kommunestyrelseslovens § 23 og dermed indbragt til afgørelse i Borgerrepræsentationen. Ved sagens behandling i Teknik- og Miljøudvalget, indgik ikke et juridisk notat.

Standsnings sagen udspringer af et medlemsforslag fra 2023 stillet af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Radikale og Alternativet (bilag 4). Medlemsforslaget blev imidlertid udsat med den offentlige begrundelse, at Hamas havde angreb Israel den 7. oktober 2023. Det oplyste Teknik- og Miljøborgmester [Line Barfod] (Ø) bl.a. til Ekstrabladet den 9. oktober 2023 (bilag 5).

I motiveringen til medlemsforslaget fra 2023 er der ikke megen begrundelse. I stedet henvises til at "navnet" er optaget i kommunens navnebank, og i modsætningen til de mange tidligere behandlinger af en Palæstina Plads i København, bliver forslaget nu konsekvent begrundet med, at pladsen er til de mange mennesker i København med rødder i Palæstina:

"Vi synes stadig, det er en god idé, fordi der bor mange mennesker i København med rødder i Palæstina, og det var for at skabe noget positivt for dem, ligesom vi gør med alle mulige andre stednavne, som vi navngiver" (bilag 5)

"Vi har en stor gruppe københavnere, der enten kommer fra eller har rødder i Palæstina, og det er en vigtig gestus over for vores medborgere at opkalde en plads efter det land, de har rod i." (bilag 6)

"Ja, selvfølgelig siger vi ja til en Palæstina Plads. Det gør vi ikke på grund af udenrigspolitik, det her er et gammelt ønske, og det er et ønske, der handler om at vise det hensyn til de borgere vi

har i København, som har en Palæstinensisk baggrund" (Video på det sociale medie X)

Det er vores vurdering, at forslagsstillerne forsøger at omgå bispændet mht. det udenrigspolitisk aspekt, og at de klart og tydeligt har udtrykt, hvad den egentlige motivation bag navngivning af en Palæstina Plads er andre steder.

Den 29. januar 2009 udtalte Enhedslistens socialborgmester [F] til "Medlemsforslag om Palæstina Plads" (bilag 7) fra borgerrepræsentationens talerstol bl.a. følgende:

"For det er nødvendigt, at der kommer et selvstændigt Palæstina side om side med Israel, hvis der skal være fred."

Der vedlægges yderligere tre udtalelser fra medier, som eksempler på det udenrigspolitiske aspekt i sagen om Palæstina Plads (bilag 8, 9 og 10).

Den 24. juni 2021 behandlede Borgerrepræsentationen et andet medlemsforslag fra det daværende parti "Frie Grønne" om navngivning af en Palæstina Plads i København (bilag 11). I den politiske begrundelse stod der blandt andet:

"Frie Grønne mener, at København skal gå forrest med et sameksistenssymbol og anerkende. Palæstina som stat ved at navngive Palæstinas Plads i København."

I sagen var der ikke tilføjet en juridisk vurdering af forslagets lovmæssighed fra forvaltningen, jf. opgavefordelingsprincippet.

Den 3. november 2022 behandlede Borgerrepræsentationen "Medlemsforslag om at omdøbe pladsen ved Irans ambassade til Jina Mahsa Aminis Plads" (bilag 12). I sagen vurderede forvaltningen, at der igen var manglende hjemmelsgrundlag pba. forslagets udenrigspolitisk karakter (bilag 13). Enhedslisten afgav i sagen også følgende protokol:

"Vi er helt enige i intentionen om at vise solidaritet med frihedskampen i Iran. Men vi har i kommunen ikke hjemmel til at ændre navn på en vej eller plads på baggrund af udenrigspolitiske argumenter" (bilag 12).

Vi vil gerne anmode Ankestyrelsen om at give en udtalelse vedrørende, hvorvidt forslaget om "Palæstina Plads" har udenrigspolitisk karakter eller ej. Enhedslistens har igennem mange år haft klare og offentlige udtalelser om, hvorfor København skal have en Palæstina Plads, og vi mener at vurderingen af, hvorvidt det er en kommunal opgave, bør vurderes i lyset heraf. Dvs. ikke alene begrænset til den politiske begrundelse i de enkelte medlemsforslag.

Der skal torsdag den 3. oktober 2024 endnu engang være afstemning om "Palæstina Plads" i Borgerrepræsentationen. Vi har i den forbindelse efterspurgt et juridisk notat, som belyser hvorfor Palæstina Plads ikke er udenrigspolitik (bilag 14). Vi har ved denne henvendelse endnu ikke modtaget svar fra forvaltningen."

Borgerrepræsentationen behandlede sagen den 3. oktober 2024. Et juridisk notat udarbejdet af Teknik- og Miljøforvaltningen på opfordring fra Økonomiforvaltningen er offentliggjort som bilag 6 til punktet på kommunens hjemmeside. Følgende fremgår af notatet:

"Det er Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at navngivning kan ske som beskrevet i indstillingen til sagen. Det er hertil forvaltningens vurdering, at der ikke vil være tale om en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vurdering

Miljøforvaltningen har ved sin vurdering lagt vægt på motiveringen for medlemsforslaget om navngivning af en plads på Nørrebro til Palæstinas Plads, som stillet af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Alternativet, og som vedtaget af Teknik- og Miljøudvalget den 21. august 2023, hvoraf følgende motivering fremgår:

"Der findes mange veje og pladser i København, der er opkaldt efter lande og landområder, men der er ikke nogen Palæstinas Vej eller Plads. Navnet er allerede optaget i Kommunens navnebank og det er dermed godkendt til at kunne anvendes i København, hvis der findes en velegnet placering og et politisk flertal beslutter det."

Det foreslåede areal/pladsen ligger mellem Nørrebrogade og Hillerød gade i forlængelse af Nørrebroparken og er i dag unavngivet. Den del af pladsen, der ligger helt ud til Nørrebrogade, hedder Aksel Larsens Plads, men resten af arealet mellem

Esromgade og Hillerødgade har ikke noget navn. Der ligger pt. en skaterbane på arealet og Cafe Friheden har udeservering ud til arealet. Cafe Friheden vil ikke blive berørt af en navngivning af parken/pladsen, da de har deres adresse på den anden side af cafeens bygning - i Esromgade.

Det fremgår således af medlemsforslaget, at baggrunden for at navngive efter "Palæstina" er begrundet i et ønske om at navngive en vej eller en plads efter et land/landområde, som ikke i dag har et område i kommunen benævnt efter sig. At navngive efter et geografisk tema om lande og landområder samt i øvrigt byer, herunder udenlandske, er et tema, som er indenfor såvel adresselovens retlige ramme for navngivning af veje, pladser og stræder mv. i en kommune, som Københavns Kommunes mangeårige praksis på området.

Teknik- og Miljøforvaltningen bemærker, at der ikke med det vedtagne medlemsforslag er tale om at omdøbe en allerede navngivet vej eller plads, men om at navngive et i dag unavngivet område. Endvidere bemærkes, at "Palæstina" blevet optaget i Vejnavnenævnets navnebank pr. 28. februar 2018 på foranledning af en borger.

Den foreliggende sag, som er til behandling i Borgerrepræsentationen, er behandlet i Vejnavnenævnet den 17. juni 2024 og efterfølgende i Teknik- og Miljøudvalget den 16. september 2024, og drejer sig om navngivning efter Palæstina i forhold til et konkret område i form af en plads på Nørrebro, som i dag er unavngivet. Den foreliggende sag er dermed en besvarelse af medlemsforslaget som vedtaget af Teknik- og Miljøudvalg den 21. august 2023 om at bede Vejnavnenævnet indstille et i dag unavngivet areal, beliggende mellem Nørrebrogade, Esromgade og Hillerødgade, til navnet "Palæstinas Plads".

På mødet i Borgerrepræsentationen godkendte et flertal bestående af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Alternativet en indstilling om at sende forslaget i høring med henblik på at imødekomme det.

Socialdemokratiet afgav følgende protokolbemærkning:

"I Socialdemokratiet er vi ikke modstandere af en Palæstinas Plads i København, men vi mener hverken, at rammen eller tidspunktet

er det rigtige for at navngive nu, hvorfor vi ikke kan støtte forslaget, da det med baggrund i den aktuelle konflikt ikke kan undgås at blive anset som en udenrigspolitisk stillingtagen.”

Venstre afgav følgende protokolbemærkning:

”Venstre er af den opfattelse, at sagen om Palæstinas Plads har udenrigspolitisk karakter, og der dermed ikke er hjemmel til denne navngivelse af pladsen. Der er tale om en navngivning, som bringer en konflikt fra Mellemøsten ind i de københavnske gader, og det ønsker Venstre ikke. Vi opfordrer til at afvente Ankestyrelsens tilbagemelding om sagen.”

Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance afgav følgende protokolbemærkning:

”Partierne kan ikke støtte forslaget, fordi vi i kommunen ikke har hjemmel til at navngive en plads eller en vej på baggrund af udenrigspolitiske argumenter – og fordi vi – uanset forslagsstillernes begrundelse for navngivningen – mener at navngivningen på nuværende tidspunkt med den aktuelle konflikt ikke kan undgås at blive anset som en udenrigspolitisk tilkendegivelse.”

Dansk Folkeparti afgav følgende protokolbemærkning:

”Dansk Folkeparti finder, at der med dette medlemsforslag reelt sker en omgåelse af de oprindelige intentioner bag ønsket om en Palæstina Plads.

I medlemsforslaget lægger man vægt på, at der er tale om et ønske fra herboende palæstinensere, men man undlader at nævne partiernes dokumenteret argumenter som i årevis har været begrundet med, at man ønsker at blande sig i udenrigspolitikken i mellemøsten, og at man var utilfreds med staten Israels politik.

Det er desuden mærkværdigt, at forslagsstillerne begrundet forslaget med, at det er et ønske fra herboende palæstinensere, når dette ikke også er ledsaget af information om, at der i høringssvarene i Vejnavnenævnet er lige så mange indsigelser imod en Palæstina Plads, som der er for.”

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Ankestyrelsen. Det står i kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Ankestyrelsens kompetence omfatter al virksomhed i kommunen, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

Tilsynet omfatter kommunalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed som kommunale organer, men ikke den virksomhed, der udøves af det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen eller udvalget bortset fra tilfælde, hvor borgmesteren eller udvalgsformanden handler på vegne af kommunalbestyrelsen eller udvalget. Tilsynet omfatter derfor ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems overholdelse af sine pligter som kommunalbestyrelsesmedlem, f.eks. mødepligten. Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 751-753.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Som legalitetstilsyn kan vi ikke tage stilling til, om en kommunes dispositioner er hensigtsmæssige.

Vi kan ikke behandle en sag, hvis en anden klage- eller tilsynsmyndighed kan tage stilling til sagen. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 3.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Dette brev vil blive offentliggjort på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

- [A]
- [B]
- [C]
- [D]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024

Ankestyrelsens brev til en borger

Dine henvendelser om Ishøj Kommune

29. januar 2025

Du har skrevet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet den 2. og 3. september 2024.

J.nr. 24-88275

Du har oplyst, at der ved Ishøj Kommunes byrådsmøde den 27. august 2024 blev afholdt et minuts stilhed med henvisning til ofrene for Gazakonflikten.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Ministeriet har den 9. september 2024 videresendt dine henvendelser til Ankestyrelsen.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Konklusion

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen rejser ikke en tilsynssag.

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi gør derfor ikke mere i sagen.

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Sådan vurderer vi sagen

I en generel tilsynsudtalelse af 13. juni 2024 har Ankestyrelsen udtalt sig om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender.

Som udgangspunkt kan en kommune ikke beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Det fremgår af kommunalfuldmagtsregler, herunder den såkaldte lokalitetsprincip, hvorefter en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene

eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen. Der er ikke alene tale om en geografisk afgrænsning, men også en afgrænsning til andre administrative niveauer.

I praksis er det dog accepteret, at kommunerne – inden for nogle udstukne rammer – yder støtte til humanitær bistand i udlandet. Det forudsætter som udgangspunkt, at det sker uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

Under pkt. 3.5 i den ovennævnte tilsynsudtalelse har Ankestyrelsen udtalt følgende om kommunernes mulighed for at foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, herunder afholde et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult- eller naturkatastrofer:

”På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Vi bemærker i den forbindelse, at vi, som det fremgår af afsnit 1.2, fører tilsyn med kommunalbestyrelserne, og ikke med de enkelte medlemmer.”

Vi vurderer på den baggrund og ud fra sagens oplysninger, at din henvendelse ikke giver anledning til at rejse en tilsynssag.

Vi har ikke grundlag for at antage eller konkludere, at byrådets manifestation blev gennemført med et andet formål end at vise respekt for ofrene for konflikten. Det er i den forbindelse vores opfattelse, at

borgmesterens brug af formuleringen "ofrene i Gazakonflikten" ikke kan ses som udtryk for en intention om at tage parti i den pågældende konflikt eller fremsætte kritik af de involverede parter.

Sagens oplysninger

Følgende fremgår af dine henvendelser til Indenrigs- og Sundhedsministeriet dateret den 1. september 2024:

"Byrådsmøde og ytring relateret til udenrigspolitiske forhold.

Jeg var tilhører ved byrådsmøde i Ishøj Kommune tirsdag d. 27. august 2024. Ved starten af byrådsmødet, blev alle af Borgmesteren opfordret til at rejse sig og holde et minuts stilhed til "minde om og af respekt for ofrene i GAZA konflikten".

Der var stillet forslag herom fra et af partierne i byrådet.

Dette var ikke annonceret på forhånd via dagsorden, og man bliver således ufrivillig statist i en sag, som i øvrigt er af udenrigspolitisk karakter. Der er tale om en konflikt, og hvor der er forskellige politiske holdninger.

Jeg finder det ikke korrekt at der i kommunalpolitisk regi, gives ytringer af den karakter og uden at der sker en afvejning af hele problematikken.

Jeg vil således bede Indenrigsministeriet vurdere, hvorvidt en sådan situation er inden for rammerne af kommunalpolitiske beføjelser."

I forbindelse med sagens behandling har Ankestyrelsen set den af kommunen offentliggjorte optagelse af episoden. Der blev ikke fremsat andre ytringer end dem, du har nævnt i din henvendelse til ministeriet.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1. Vi kan derfor ikke tage stilling til spørgsmål, som handler om lovgivning, der både gælder for offentlige myndigheder og private, herunder reglerne om databeskyttelse.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

En kopi af dette brev vil blive offentliggjort på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

Ishøj Kommune

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024



Orientering

Til OB

Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza

Resumé

Radikale Venstre har stillet et medlemsforslag om at indlede det førstkommande møde i Borgerrepræsentationen med ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Juridisk Enhed vurderer, at der lovligt vil kunne træffes beslutning om at afholde ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Indstilling

- Det er en politisk vurdering, om OB ønsker at støtte forslaget.

Sagsfremstilling

Radikale Venstre har stillet følgende medlemsforslag:

1. at Borgerrepræsentationen beslutter at indlede det førstkommande møde i Borgerrepræsentationen med ét minuts stilhed for at mindes de civile ofre i Gaza.

Interessenter og opmærksomhedspunkter

Som udgangspunkt kan en kommune ikke beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Dette følger af kommunalfuldmagtsreglerne.

Som undtagelse dertil har Ankestyrelsen dog flere gange udtalt, at en kommune efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer.

Formålet med en sådan humanitær manifestation må dog ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Borgerrepræsentationen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

10-09-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 18768

Dokumentnummer i F2
8902828

Sagsnummer eDoc
2025-0279765

Sagsbehandler
Laura Bonde Albrechtsen

Det bemærkes, at bl.a. Aalborg, Sorø og Ishøj kommuner har afholdt lignende markeringer for ofrene i Gaza eller "verdenskrigs- og konfliktzoner" i løbet af 2024.

Økonomi

Ikke relevant

Videre proces

Medlemsforlaget behandles på mødet i BR den 18. september 2025.

Bilag

1. Medlemsforslag om ét minuts stilhed for ofrene i Gaza.



Ankestyrelsens brev til samtlige kommunalbestyrelser og regionsråd samt KL og Danske Regioner

Tilsynsudtalelse om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender

Det kommunale og regionale tilsyn i Ankestyrelsen har modtaget flere henvendelser om kommunalbestyrelseres involvering i udenrigspolitiske anliggender.

På den baggrund har vi udarbejdet denne generelle udtalelse med henblik på at præcisere allerede udmeldt praksis om kommunalfuldmagten på dette område, navnlig reglerne om varetagelse af udenrigspolitiske hensyn, herunder udenrigspolitiske meningstilkendegivelser. Udtalelsens formål er at vejlede de kommunale forvaltninger, men den kan ikke forventes at give svar på alle tvivlsspørgsmål, der er opstået eller kan tænkes at opstå i kommunerne.

Konklusion

Som det fremgår af den under afsnit 2 foretagne gennemgang af udmeldt praksis om kommuners involvering i udenrigspolitik, er den altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

I nogle helt særlige tilfælde kan dette udgangspunkt dog fraviges.

Således kan kommunerne inden for de udstukne rammer yde støtte til humanitær bistand i udlandet.

13. juni 2024

J.nr. 24-7444

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Kommunerne kan videre i begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver.

Det er således inden for rammerne af kommunalfuldmagten, hvis kommunerne begrundet tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik med en tilkendegivelse, der er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Kommunerne kan også tilrettelægge deres indkøbspolitik begrundet i saglige hensyn, som kommunerne kan varetage, såsom ønsket om at tage et samfundsansvar (i udlandet) ved at foretrække Fairtrade-mærkede produkter, forudsat at dispositionen ikke er ledsaget af udtrykkelige synspunkter om fremmede regerings håndtering af de omhandlede spørgsmål. Kommunerne kan under de samme betingelser også informere om muligheden for at tage samfundsansvar i udlandet. En underliggende (og udtalt) forudsætning af udenrigspolitisk karakter er ikke i sig selv en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse i den forbindelse.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommuner på opfordring fra regeringen opsige venskabsbysamarbejder og andre indgåede kontrakter med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er det ikke en kommunal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om udenrigspolitiske forhold i andre situationer end de ovenfor nævnte helt særlige tilfælde, uanset om indholdet af udmeldingen måtte være i overensstemmelse med regeringens udenrigspolitiske linje.

Ankestyrelsen har overvejet, i hvilken udstrækning kommunerne kan foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, eksempelvis flagning med udenlandske flag eller fremvisning af andre symboler for fremmede lande, områder eller bevægelser. Afhængig af de nærmere omstændigheder er dispositioner af denne karakter særdeles egnet til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion. Adgangen hertil må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at forudsætte – hvis ikke en udtrykkelig, så i hvert fald en meget tydelig indirekte – opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget.

Hvis en manifestation er direkte begrundet i humanitære forhold i udlandet - eksempelvis afholdelse af et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult eller naturkatastrofer – kan retsstillingen forekomme mindre klar. På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og i udgangspunktet uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Ankestyrelsens gennemgang

1. Baggrund og Ankestyrelsens kompetence

1.1 Sagens baggrund

Ankestyrelsen har over en periode modtaget henvendelser fra borgere om kommuner, som er kommet med udenrigspolitiske tilkendegivelser. Vi har også modtaget telefoniske henvendelser med ønsker om juridisk vejledning fra kommuner, ligesom vi har noteret os, at der har været presseomtale af problemstillingen.

Den 4. og 10. marts 2022 modtog Ankestyrelsen således henvendelser fra henholdsvis det daværende Indenrigs- og Boligministerium og Aarhus Kommune om kommunens ønske om at få præciseret de juridiske rammer for kommunernes muligheder for at "bakke op om boykotten af Rusland". Den 12. januar 2023 svarede vi kommunen, at vi ikke kunne afgive en forhåndsudtalelse på baggrund af dens henvendelse, men at kommunen var velkommen til at vende tilbage med en konkretiseret anmodning. Vi oplyste samtidig, at kommunens konkrete beslutning om at indgå en aftale om at aflyse et arrangement med Den Russiske Nationalballet i Musikhuset ikke gav os anledning til at foretage

yderligere. Vi henviste i den forbindelse til det anførte i et brev af 4. marts 2022 fra ministeriet til kommunen om, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan varetage udenrigspolitiske hensyn i det tilfælde, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn.

Den 26. april 2022 videresendte Indenrigs- og Boligministeriet en henvendelse fra en borger til Statsministeriet om, at Venstre i Næstved Kommune ifølge lokalradioen ville stille et forslag om at "fordømme Putin for krigen i Ukraine", og at et par andre kommuner havde vedtaget en sådan fordømmelse. Der var efter borgerens opfattelse tale om udenrigsanliggender, som hørte under regeringen og Folketinget. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 21. februar 2023 modtog Ankestyrelsen en anmodning om forhåndsudtalelse fra Hovedstadens Beredskab I/S om selskabets påtænkte donation af 22 ambulancer til en værdi af 2 mio. kr. som humanitær bistand til Ukraine. Den 7. marts 2023 trak selskabet sin anmodning tilbage, da der var fundet en anden løsning i samarbejde med Udenrigsministeriet.

Den 15. november 2023 modtog Ankestyrelsen henvendelser fra en borger om, at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune den 14. november 2023 havde vedtaget at sende en opfordring til Folketinget vedrørende "den udenrigspolitiske situation mellem Israel og Palæstina". Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 17. november 2023 modtog Ankestyrelsen en anmodning om forhåndsudtalelse fra Københavns Kommune om kommunens påtænkte donation af humanitær bistand til Ukraine i form af omkring 20 minibusser til brug for ukrainske skolebørn. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

Den 12. februar 2024 modtog Ankestyrelsen en henvendelse fra en borger om Albertslund Kommune, herunder om at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune på det næstkommende møde ville tage stilling til et forslag om at yde 50.000 kr. i humanitær bistand til Gaza samt opfordre andre til ligeledes at donere til formålet, og at kommunen delvist finansierer et spillested, som havde annonceret en støttekoncert for Gaza. Borgeren satte spørgsmålstejn ved formålet med koncerten og ved den organisation, der ville modtage de indsamlede midler. Sagen er verserende i Ankestyrelsen.

I perioden har Ankestyrelsen også modtaget telefoniske henvendelser fra kommuner, der ønskede telefonisk vejledning om muligheden for at give humanitær bistand til Ukraine og til ofre for jordskælv i Tyrkiet i februar 2023, samt mulighed for at hejse udenlandske flag i sympati med ofre for krig. Ved telefonisk vejledning henviser vi typisk til udmeldt praksis og vejleder om muligheden for at anmode om en forhåndsudtalelse.

1.2 Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Ankestyrelsen. Det står i kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Ankestyrelsens kompetence omfatter al virksomhed i kommunen, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

Tilsynet omfatter kommunalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed som kommunale organer, men ikke den virksomhed, der udøves af det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen eller udvalget bortset fra tilfælde, hvor borgmesteren eller udvalgsformanden handler på vegne af kommunalbestyrelsen eller udvalget. Tilsynet omfatter derfor ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems overholdelse af sine pligter som kommunalbestyrelsesmedlem, f.eks. mødepligten. Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 751-753.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan efter anmodning fra en kommune afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition eller undladelse, inden kommunen træffer en beslutning. Der skal være tale om et spørgsmål, som kommunalbestyrelsen har behandlet eller må forventes at skulle behandle, og den påtænkte disposition eller undladelse skal være tilstrækkeligt konkret beskrevet til, at Ankestyrelsen kan vurdere lovligheden heraf.

2. Regler og praksis

2.1 Regler

Afgrænsningen mellem kommunale opgaver og statslige (eller regionale) opgaver beror på lovgivningsmagts fastsættelse af, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis kommuner, regioner og stat.

Det fremgår af lov nr. 150 af 13. april 1983 med senere ændringer om udenrigstjenesten, at udenrigspolitik er en statslig opgave. Det er desuden muligt at se forbuddet mod, at kommuner beskæftiger sig med udenrigspolitik, som et udslag af forvaltningsretlige specialitetsprincipper.

Staten varetager opgaver, der vedrører hele landet, hvorimod kommunestyret i overensstemmelse med det kommunalretlige almen nytteprincip er opbygget med henblik på at varetage fællesskabsopgaver for et geografisk afgrænset lokalsamfund. At en kommune som udgangspunkt ikke kan beskæftige sig med eller anvende sine økonomiske midler til formål af udenrigspolitisk karakter, følger også af kommunalfuldmagtsregler.

Kommunalfuldmagten er en række uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse, som giver kommunerne hjemmel til at varetage visse opgaver. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning.

Når den skrevne lovgivning ikke indeholder hjemmel til, at kommunen kan varetage en given opgave, og den skrevne lovgivning heller ikke er til hinder for, at kommunen kan varetage en given opgave, skal det vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne, om kommunen kan varetage opgaven.

En af de i praksis udviklede afgrænsninger af kommunalfuldmagten følger af lokalitetsprincippet, som er udtryk for, at kommunen som udgangspunkt kun kan påtage sig opgaver, som i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område. Det afgørende er dog ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod at opgaven interesssemæssigt er knyttet til kommunen. Der er ikke alene tale om en geografisk afgrænsning, men også en afgrænsning til andre administrative niveauer.

Lokalitetsprincippet medfører således, at en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen.

Vi henviser til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 95, side 99 og side 433.

Der kan dog forekomme situationer, hvor en politisk beslutning, der sådan set ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser, har sådanne virkninger i lokalområdet, at kommunalbestyrelsen kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af dem.

Vi henviser i den forbindelse til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 102, hvor følgende er anført:

”Endelig skal det nævnes, at kommuner ikke kan yde støtte til forsvarsmæssige formål, der er en statslig opgave, men at en kommune naturligvis ikke i enhver henseende er afskåret fra at beskæftige sig med forsvarsanliggender, der berører kommunen. Dette hænger sammen med, at kommunalbestyrelsen er planlægningsmyndighed. Eksempelvis kan en kommunalbestyrelse udtale sig om, hvorvidt det i forhold til dens overvejelser om arealanvendelsen i kommunen er hensigtsmæssigt, at staten vil placere et militært anlæg i kommunen.”

Lokalitetsprincippet udgangspunkt er også modificeret i forhold til nødhjælp og nogle andre – helt særlige – situationer.

Følgende fremgår af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 98:

”Generelt er det i Indenrigsministeriets praksis antaget, at lokalitetsprincippet er et af de principper, der har mindre vægt ved afgrænsningen af kommunalfuldmagten. Det vil sige, at princippet viger, hvis der foreligger væsentlige, relevante modhensyn. I en konkret sag har ministeriet således taget udgangspunkt i, at ’det såkaldte lokalitetsprincip ... antages i et vist begrænset omfang at kunne fraviges, navnlig hvor der foreligger en generel kommunal interesse heri’.

[...]

På i hvert fald et punkt er det almindeligt accepteret, at det territoriale aspekt af lokalitetsprincippet kan fraviges. Det er således i praksis accepteret, at kommunen yder (begrænsede) bidrag til indsamlinger til humanitære formål, som kommer personer i udlandet til gode.”

Videre er følgende anført i Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 434-435:

”Således er det i praksis accepteret, at kommuner yder støtte til humanitære indsamlinger, som også staten støtter. Afgørende er det her, at formålet er rent humanitært og ikke indebærer en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

[...]

[...] at der ved den konkrete stillingtagen til, hvor stort et beløb kommunen kan yde til en humanitær indsamling, må tages hensyn til, hvilket beløb staten yder (jo mere staten yder – desto mere kan kommunen også yde), idet et stort beløb fra staten tyder på, at formålet er meget anerkendelsesværdigt. Endvidere må der tages hensyn til offerviljen hos kommunens befolkning vedrørende den katastrofe el. lign., som ligger bag den humanitære indsamling. Det må også indgå i den konkrete stillingtagen – i retning af at begrænse størrelsen af det beløb, som kommunen kan yde – at støtte til en humanitær indsamling angående et andet land nok er almennyttig, men på den anden side stemmer dårligt med det lokalitetsprincip, som gælder i relation til kommunalfuldmagten.

[...]

Også i enkelte andre tilfælde er støtte til aktiviteter i fremmede lande blevet accepteret med den begrundelse, at der dels ikke til støtten var knyttet udenrigspolitiske tilkendegivelser, og dels at beløbet var bagatelagtigt.”

2.2 Praksis om kommunal involvering i udenrigspolitik

2.2.1 Kommunalfuldmagtens forbud mod varetagelse af udenrigspolitiske hensyn

Der er afgivet en lang række tilsynsudtalelser om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender.

Således fremhævede det daværende Indenrigsministerium den 1. juni 1979 (resumédatabasen 79.1.1), at det er en kommunalbestyrelses opgave at styre kommunens anliggender, men ikke at beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold eller at fremkomme med meningstilkendegivelser om forhold, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Videre fremgår det af den daværende indenrigsministers besvarelse af 4. oktober 1983 af Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 1-6 (resumédatabasen 83.3.2), at kommuner ikke lovligt kan erklære sig som atomvåbenfri zoner, eftersom der er tale om et udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som kommuner ikke kan beskæftige sig med. Sagen illustrerer, at også udenrigspolitiske tilkendegivelser, der ikke i sig selv har retlig betydning, er omfattet af det kommunalretlige forbud mod, at kommuner varetager udenrigspolitiske hensyn.

I en forhåndsudtalelse af 6. marts 2020 vurderede Ankestyrelsen, at Hørsholm Kommunes beskrevne ønske om at indgå en partnerskabsaftale, som bl.a. ville forpligte kommunen til at købe carbon-offset med henblik på at blive CO₂-neutral fra 2020, ville være i strid med lokalitetsprincippet. Ankestyrelsen henviste i den forbindelse til følgende:

”Vi lægger vægt på, at køb af carbon-offset, fx ved skovbeplantning i udlandet, ikke vil nedbringe CO₂-udledningen i kommunen, men derimod et andet sted i verden, og at kommunen således ved køb af carbon-offset varetager en opgave, der alene eller i det væsentlige kan anses for at være af interesse for borgere uden for kommunen.

Køb af carbon-offset som et klimaforbedrende tiltag vil således efter Ankestyrelsens opfattelse ikke interessemæssigt være knyttet til kommunen, fordi tiltaget ikke har en direkte effekt i kommunen eller for borgerne i Hørsholm Kommune.

Det forhold, at købet af carbon-offset efter kommunens oplysninger sker som led i en større klimastrategi, og at det er håbet at anspore andre virksomheder til at tilslutte sig partnerskabet og/eller støtte op om kommunens samlede klimaindsats, fx ved omlægning af produktion og elforbrug til mere klimavenlige løsninger samt ved at udføre og støtte andre klimatiltag med direkte lokal virkning, udgør efter Ankestyrelsens vurdering ikke en sådan interesse, at lokalitetsprincippet kan fraviges.

[...]

Ankestyrelsen finder desuden ikke, at Hørsholm Kommune har peget på andre kommunale interesser, som vil kunne føre til, at lokalitetsprincippet kan fraviges i den konkrete situation.”

Udtalelsen er offentliggjort i udtalelsesdatabasen på Ankestyrelsens hjemmeside.

Vi henviser i øvrigt også til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 433-434.

2.2.2 Modifikationer til hovedreglen

2.2.2.1 Kommunernes planlægningsvirksomhed m.v.

Der kan dog forekomme situationer, hvor en politisk beslutning, der sådan set ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser, har sådanne virkninger i lokalområdet, at kommunalbestyrelsen kan udtale sig om hensigtsmæssigheden af dem. Vi henviser til afsnit 2.1 ovenfor.

Forud for indenrigsministerens under afsnit 2.2.1 nævnte besvarelse af 4. oktober 1983 om atomvåbenfri zoner havde ministeriet den 5. marts 1982 udtalt (resumé-databasen 82.3.1), at det som udgangspunkt ikke antages at være en kommunal opgave eller et kommunalt anliggende at fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller at tage standpunkter i landspolitiske anliggender. Det havde ministeriet gjort på baggrund af en sag, hvor byrådet i den daværende Nykøbing Falster Kommune havde vedtaget, at det ikke kunne tillade, at atomvåben eller depoter for samme blev placeret inden for kommunens grænser. Ministeriet havde i denne sammenhæng dog præciseret, at en kommunalbestyrelse i visse situationer kan vurdere og fremsætte

udtalelser om *virksomheder* af landspolitiske spørgsmål, hvis disse vil få konsekvenser af mere lokal art, eksempelvis på det erhvervsmæssige eller trafikale område i kommunen.

2.2.2.2 Nødhjælp og humanitære hjælpeaktioner

I et brev af 16. januar 1985 udtalte Indenrigsministeriet (resumédatabasen 85.3.1), at et kommunalt bidrag til humanitære hjælpeaktioner uden for landets grænser ikke er i strid med kommunalfuldmagten, hvis nogle nærmere angivne forudsætninger er opfyldt. Bidraget skal udbetales til en humanitær hjælpeorganisation, der sikrer, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål, og bidraget skal ydes uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

I et brev af 26. oktober 1989 udtalte Indenrigsministeriet (resumédatabasen 89.3.2), at støtte til bevarelse af regnskoven kunne sidestilles med humanitær støtte, og at en kommunal beslutning om at bevilge 9.000 kr. til en organisation, som ville opkøbe regnskov i Costa Rica med henblik på at videregive arealerne til regeringen på betingelse af, at disse kom til at indgå i en fredet naturpark. Ministeriet fremhævede dels, at der var tale om "et helt ubetydeligt beløb – ca. 10 øre pr. indbygger", og at det var en betingelse, at kommunens støtte blev ydet uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

I et brev af 26. oktober 2011 afgav Statsforvaltningen Hovedstaden en forhåndsudtalelse om, at Københavns Kommune lovligt kunne yde en donation i form af skraldebiler og personaletimer til en værdi af 420.000 kr. i forbindelse med et udviklingsprojekt i Mozambique, hvor Udenrigsministeriets bidrag til programmet havde været 2,7 mio. kr. Det blev også i denne sag fremhævet, at det er en forudsætning for at yde den humanitære støtte, at det sikres, at hjælpen fordeles på upartisk vis, og at bidraget ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Statsforvaltningen bemærkede i øvrigt, at der antages at gælde "en relativt snæver grænse" for, hvor stort et beløb der kan ydes, og at beløbsgrænsen ikke kan fastsættes generelt, men må bero på en konkret vurdering. Statsforvaltningen lagde ved sin vurdering af donationens lovlighed vægt på, at der var tale om en donation "af mindre økonomisk værdi", og at den skete som led i et dansk bistandsprojekt, som den danske ambassade i landet forestod.

Udtalelsen er offentliggjort i udtalelsesdatabasen på Ankestyrelsens hjemmeside.

I den ovenfor under pkt. 2.2.1 nævnte tilsynsudtalelse af 6. marts 2020 foretog Ankestyrelsen følgende vurdering af beløbsgrænsen:

"Ankestyrelsen har overvejet, om den ovenfor beskrevne praksis om humanitær støtte kan føre til, at lokalitetsprincippet kan fraviges. Henset til, at kommunen efter det oplyste vil anvende minimum 200.000 kr. årligt over i hvert fald tre år til projektet, herunder til køb af carbon-offset, finder Ankestyrelsen på det foreliggende grundlag ikke, at der er tale om støtte af bagatelagtig karakter. Derfor er det vores opfattelse, at praksis om humanitær støtte ikke kan medføre, at lokalitetsprincippet kan fraviges."

2.2.2.3 Begrundelser for tilrettelæggelse af indkøbspolitik og opsigelse af kontraktforhold

Siden den tidligste praksis på området er der sket en udvikling i forhold til kommunernes adgang til at tilrettelægge deres indkøbspolitik og opsigelse af kontraktforhold begrundet i udenrigspolitiske forhold, ligesom begrebet 'udenrigspolitiske meningstilkendegivelser' er blevet præciseret.

I et brev af 3. december 1987 udtalte Indenrigsministeriet på anmodning fra det daværende Tilsynsråd for Københavns Amt (resumé-databasen 87.3.4), at det kræver lovhjemmel, hvis en kommune vil opsigelse kontraktforhold med tilkendegivelser, der indebærer en udenrigspolitisk stillingtagen. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at det ikke er en kommunal, men en statslig opgave at tage stilling til udenrigspolitiske spørgsmål. Gladsaxe Kommune henviste således forgæves til "intentionerne" bag en vedtaget lov om forbud mod handel med Den Sydafrikanske Republik og Namibia. Da kommunens kontraktpartner ikke havde handelsmæssige forbindelser omfattet af den pågældende lov, kunne kommunen ikke lovligt opsigelse kontrakterne med den anførte begrundelse om, at selskabet var Sydafrikas vigtigste handelspartner med olieleverancer, og at opsigelsen måtte ses som "et naturligt led i den internationale kampagne mod det racistiske apartheidregime i Sydafrika".

Det fremgår af den daværende indenrigsministers besvarelse af 1. december 1995 på spørgsmål nr. S 540 stillet af et folketingsmedlem (resumé-databasen 95.3.10), at kommunerne har en meget fri adgang til

at tilrettelægge deres indkøbspolitik og inddrage miljøhensyn og andre saglige hensyn, men at de ikke kan træffe beslutninger, herunder om tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, med henblik på at fremkomme med tilkendegivelser af udenrigspolitisk karakter.

I et brev af 3. maj 2013 (resumédatabasen 13.3.2) udtalte det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium på baggrund af en henvendelse fra Aarhus Kommune om en tilsynsudtalelse afgivet af en af de daværende statsforvaltninger om indkøb af Fairtrade-mærkede varer og en informationsindsats vedrørende mærket, at kommunen efter kommunalfuldmagtsreglerne kan påtage sig et samfundsansvar.

Ministeriet henviste i den forbindelse til internationale initiativer, som Danmark havde tilsluttet sig, samt tilsvarende danske initiativer i form af bl.a. skiftende regeringers handlingsplaner for samfundsansvar og loven om mæglings- og konfliktinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd, som efter ministeriets opfattelse var udtryk for en generel forudsætning om, at såvel private som offentlige aktører, som har mulighed for at gøre det, bør tage et samfundsansvar. Ministeriet bemærkede, at indholdet af dette samfundsansvar næppe lader sig afgrænse entydigt.

Ministeriet vurderede herefter, at kommunen ved indkøb lovligt kan udnytte sin mulighed for at efterspørge varer og tjenesteydelser, der er produceret under ansvarlige forhold, og at kommuner i deres indkøbspolitik kan fastsætte, at de ønsker at leve op til internationale anerkendte standarder og principper om samfundsansvar, herunder at indkøbspolitikken lever op til en række forskellige hensyn, som anses for generelt anerkendelsesværdige i samfundet, såsom sikring af ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder samt en økonomisk og miljømæssig bæredygtig produktion. Sammenfattende var det ministeriets opfattelse, at en kommune lovligt i sin indkøbspolitik kan lægge vægt på indkøb af Fairtrade-mærkede varer. Ministeriet bemærkede i den forbindelse følgende:

”Køb af Fairtrade-mærkede produkter hviler på en udtrykkelig forudsætning om, at produktion af ikke-Fairtrade-mærkede varer i de omfattede lande ikke nødvendigvis foregår under ansvarlige forhold, og at købet af Fairtrade-mærkede varer har til formål at imødegå de arbejds-mæssige, sociale og miljømæssige udfordringer, som gør sig gældende i de lande, som varen er produceret i. Dette indebærer imidlertid efter ministeriets opfattelse ikke i sig selv, at en indkøbspolitik om prioritering af køb

af Fairtrade-mærkede varer kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

[...]

Det er imidlertid efter ministeriets opfattelse ikke ganske utvivlsomt, hvorvidt kommunen uden lovhjemmel kan agitere for, at borgere og virksomheder i kommunen bør varetage tilsvarende samfundsansvar.

Det skyldes, at det som ovenfor anført ikke tilkommer en kommune at afgive udenrigspolitiske tilkendegivelser, og at selve begrebet samfundsansvar blandt andet omhandler, hvordan man kan medvirke til at påvirke forholdene i andre, mindre velstillede lande.

Oprettelsen af Mæglings- og Klageinstitutionen for ansvarlig samfundsadfærd har til formål at tilskynde virksomheder til at efterleve OECD's retningslinjer.

Det forhold, at en sådan information kan have den virkning, at virksomheder herved udviser samfundsansvarlig adfærd, gør efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke i sig selv information om samfundsansvar i strid med det ovennævnte forbud mod udenrigspolitiske tilkendegivelser. En kommunes agitation for samfundsansvar må således antages at ligge i forlængelse af de hensyn, som varetages ved lov om oprettelse af mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig samfundsadfærd, uanset, at loven ikke i sig selv giver en kommune hjemmel hertil.

En kommune vil derfor efter ministeriets opfattelse kunne informere om samfundsansvar under den forudsætning, at det ikke får karakter af, at kommunen herved selvstændigt formidler synspunkter af udenrigspolitisk karakter.

Efter ministeriets opfattelse kan en kommune således både formidle oplysninger om vanskelige levevilkår, miljøproblemer mv. i andre lande, og information om at det er muligt som borger eller virksomhed at være med til at sikre ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder, en økonomisk og miljømæssig bæredygtig produktion mv. i de pågældende lande, uden at dette får karakter af udenrigspolitiske synspunkter.

Ministeriet finder ikke, at en positiv omtale af Fair Trade og Fairtrade Mærket er udtryk for en udenrigspolitisk tilkendegivelse eller standpunkt i strid med de ovennævnte kommunalretlige grundsætninger.

[...]

Ministeriet skal dog understrege, at det ikke vil være lovligt for en kommune for eksempel at fremføre synspunkter om andre regeringers/landes håndtering af spørgsmål om arbejdstagerrettigheder, menneskerettigheder, miljø- og klimainsats m.v., idet dette er en statslig opgave.”

Følgende fremgår af den daværende økonomi- og indenrigsministers besvarelse af 26. november 2014 af spørgsmål nr. 16 (alm. del) fra Folketingets Kommunaludvalg (resumédata-basen 14.3.5):

”Som omtalt i mit svar af dags dato på Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 15 indebærer en beslutning om ikke at købe varer m.v. med den begrundelse, at de er produceret i et land, der overtræder internationale konventioner og FN resolutioner, efter ministeriets opfattelse en udenrigspolitisk stillingtagen. Efter ministeriets praksis er en sådan udenrigspolitisk stillingtagen ikke en kommunal opgave.

Henset til, at kommunerne på dette område handler i overensstemmelse med den udenrigspolitiske tilkendegivelse, Folketinget er fremkommet med gennem sin vedtagelse af V 13, kan det imidlertid efter ministeriets opfattelse lægges til grund, at kommuner ikke er afskåret fra i deres indkøbspolitik at fastsætte, at de ikke indkøber varer fra besatte områder på Vestbredden.”

Til brug for besvarelsen af spørgsmålet havde ministeriet indhentet en udtalelse fra Udenrigsministeriet, som bl.a. henviste til den ovennævnte vedtagelse, hvor Folketinget havde udtalt sin støtte til de aktuelle fredsforhandlinger om en tostatsløsning og at ”israelske bosættelser ikke gennem aftaler mellem Israel og EU eller gennem danske offentlige eller private engagementer får legitimeret deres eksistens eller forbedrede økonomiske muligheder”. Udenrigsministeriet henviste også til en vejledning offentliggjort af Danmark sammen med en lang række EU-lande i juli 2014, der gjorde opmærksom på risici knyttet til økonomiske og finansielle aktiviteter i bosættelser, navnlig risikoen for omdømmetab.

Udenrigsministeriet påpegede i sin udtalelse, at der ikke var tale om en boykot af israelske produkter.

Den daværende kulturminister skrev den 3. marts 2022 følgende til en rådmand i Aarhus Kommune:

"Omkring retningslinjer for aflysninger kan jeg oplyse, at Kulturministeriet mandag den 28. februar 2022 har udmeldt følgende til Kommunernes Landsforening vedr. hjemmelsgrundlaget for at aflyse forestillinger – i det konkrete tilfælde Den Russiske Nationalballet – og yde eventuel kompensation:

Hvis en kommune har ejerskab eller kontrollerende indflydelse på et koncert- eller kulturhus, der har planlagt en forestilling med Den Russiske Nationalballet eller lignende fremtrædende russiske kompagnier eller ensembler, kan kommunen vælge at følge en opfordring fra regeringen om at aflyse arrangementet på grund af Ruslands angreb på Ukraine og derefter kompensere arrangøren, idet kommunen, hvis den vælger at aflyse, pådrager sig et erstatningsansvar over for arrangøren. Aflysning og kompensation vil i denne situation være foreneligt med kommunalfuldmagten, fordi kommunen ikke fører selvstændig udenrigspolitik men agerer i samklang med regeringens opfordring. Ved arrangementer hvor kommunen ikke har bestemmende indflydelse på om en aflysning skal ske, må kommunen ikke kompensere arrangøren."

Dagen efter sendte det daværende Indenrigs- og Boligministerium et brev med følgende indhold til kommunen (resumédatabasen 22.3.1):

"Det følger af kommunalfuldmagtsregler, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage udenrigspolitiske hensyn.

Det er imidlertid Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at dette udgangspunkt kan fraviges, således at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan varetage udenrigspolitiske hensyn i tilfælde som i det her foreliggende, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn.

Det kan oplyses, at daværende økonomi- og indenrigsminister i svar af 16. november 2014 på Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 16 (alm. del – vedlagt) tilsvarende fandt, at det på

baggrund af en vedtagelse i Folketinget, var lovligt, at kommuner boykottede indkøb fra den besatte Vestbred, selvom det indebar varetagelse af udenrigspolitiske hensyn.

Det er frivilligt for en kommune, om den vil varetage opgaver og hensyn, som har hjemmel i kommunalfuldmagtsregler. Det gælder også, når regeringen opfordrer kommuner til at agere på en bestemt måde.”

Ankestyrelsen skrev den 12. januar 2023 til kommunen, at dens beslutning om at indgå en aftale om at aflyse arrangementet med Den Russiske Nationalballet ikke gav anledning til at foretage videre. Ankestyrelsen henviste i den forbindelse til det af Indenrigs- og Boligministeriet anførte i brevet af 4. marts 2022.

I en besvarelse af spørgsmål nr. 48 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg den 17. april 2024 oplyste indenrigs- og sundhedsministeren (resumédatabasen 24.3.3), at den retsopfattelse, som ministeriet gav udtryk for i den ovennævnte besvarelse af 26. november 2014 om indkøbspolitik, fortsat er gældende. Ministeren henviste i den forbindelse også til Folketingets seneste vedtagelse af V 100 (samling 2020-2021) om udviklingen på Vestbredden, hvori Folketinget understregede, at man ikke ”i aftaler med EU eller via danske offentlige eller private engagementer bør give bosættelser forbedrede økonomiske muligheder eller på nogen måde legitimere bosættelsen”. Ministeren bemærkede, at kommunerne skal være opmærksomme på også i øvrigt at overholde gældende lovgivning, herunder udbudsreglerne.

I et brev til KL under samme nummer i resumédatabasen bemærkede ministeriet i øvrigt, at EU-retten ikke forholder sig direkte til, hvorvidt en kommune i sin kommunale indkøbspolitik kan vedtage ikke at købe varer fra bosættelserne, så længe udmøntningen heraf ikke får karakter af et nationalt importforbud.

2.2.2.4 Venskabsbyer

Det er almindeligt anerkendt bl.a. i den juridiske litteratur, at kommuner kan indgå venskabsbyaftaler med kommuner i andre lande, i det omfang der herved varetages kommunale interesser og ikke udenrigspolitiske formål. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Kommunal Erhvervsvirksomhed, Frederik Gammelgaard, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2004 side 45 og side 227 f.

Tilsvarende fremgår følgende af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 435:

”Det er ligeledes accepteret, at kommuner har venskabsbyftaler med kommuner i andre lande. Dette er begrundet med, at der her kun varetages en lokal interesse, og at forholdet ikke er af udenrigspolitisk betydning.”

Den daværende indenrigs- og boligminister skrev den 4. marts 2022 følgende til Aarhus Kommune (resumédatabasen 22.3.2):

"Som bekendt har Rusland torsdag den 24. februar 2022 iværksat en invasion af Ukraine.

EU-landene har i flere omgange indført en række meget omfattende sanktioner som reaktion på Ruslands invasion af Ukraine. Det er heldigvis gået rigtig stærkt med at indføre disse sanktioner, og der kan desuden blive tale om at indføre yderligere sanktioner.

Uanset afgrænsningen af de gældende og eventuelle yderligere sanktioner vil jeg for en god ordens skyld henstille til, at Aarhus Kommune enten opsiger eller suspenderer kommunens venskabsbysamarbejde med Sankt Petersborg, såfremt det ikke allerede er sket. Regeringen og Folketinget ønsker at fastholde et maksimalt pres på Rusland, og kommunens venskabsbysamarbejde sender desværre et modsatrettet signal.

Jeg vil sætte stor pris på at blive orienteret om, hvad Aarhus Kommune beslutter i relation til venskabsbysamarbejdet med Sankt Petersborg."

Ministeriet sendte tilsvarende breve til Aalborg Kommune og Brøndby Kommune.

2.2.2.5 Særligt om flagning og andre symbolske handlinger

I indenrigs- og sundhedsministerens besvarelse af 8. februar 2024 af spørgsmål nr. 38 (Alm. del) fra Folketingets Indenrigsudvalg (resumédatabasen 24.3.1) fremgår følgende om flagning med udenlandske flag:

"For så vidt angår de tidligere regler om flagning, henvises der til justitsministerens svar af 17. januar 2024 på INU (Alm. del), spørgsmål nr. 37.

[...]

Flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund kan ifølge kommunalfuldmagtsreglerne efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Flagning med det israelske eller palæstinensiske flag kan således efter kommunalfuldmagtsregler efter omstændighederne udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Det er i den forbindelse Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det kan lægges til grund, at kommuners flagning med det ukrainske flag er i overensstemmelse med regeringens og Folketingets udenrigspolitiske tilkendegivelser om Ukraine."

3. Ankestyrelsens vurdering

Som det fremgår af den under afsnit 2 foretagne gennemgang af juridisk litteratur og udmeldt praksis om kommuners involvering i udenrigspolitik, er den altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Det skyldes, at udenrigspolitiske anliggender ikke er en kommunal, men en statslig opgave.

Det er eksempelvis fastslået i den daværende indenrigsministers under afsnit 2.2.1 beskrevne besvarelse af 4. oktober 1983 om, at kommuner ikke lovligt kan erklære sig som atomvåbenfri zoner, eftersom spørgsmålet om atomvåbenfri zoner er et udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som kommuner ikke kan beskæftige sig med.

Dette udgangspunkt kan dog fraviges i nogle helt særlige tilfælde.

Således kan kommunerne inden for de udstukne rammer yde støtte til humanitær bistand i udlandet. Det forudsætter som udgangspunkt, at det sker uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

Kommunerne kan videre i meget begrænset omfang varetage udenrigspolitiske hensyn i forbindelse med, at de varetager kommunale opgaver, navnlig ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, såfremt kommunens begrundelse er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommunerne begrunde opsigelsen af kontrakter og venskabsbyaftaler med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

I øvrigt kan det efter Ankestyrelsens opfattelse ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor en udenrigspolitisk beslutning får sådanne konsekvenser af lokal art, at en kommune lovligt kan vurdere og fremsætte udtalelser om hensigtsmæssigheden af beslutningen eller om virkninger af det udenrigspolitiske spørgsmål på kommunens virksomhed.

3.1 Nødhjælp og humanitære hjælpeaktioner

At varetage humanitære formål i udlandet inden for de i praksis udstukne rammer er en opgave, som kommunerne lovligt kan varetage.

Det er som udgangspunkt en forudsætning for kommunal støtte til nødhjælp og humanitære indsamlinger, at der er tale om begrænsede bidrag. Begrænsningen skal ses i lyset af kommunalfuldmagtsreglerne, hvor der ved humanitær støtte i udlandet er tale om en fravigelse af lokalitetsprincippet.

Ved vurderingen af, hvor stort et bidrag en kommune kan yde, kan der blandt andet lægges vægt på, at staten også har bidraget til det konkrete formål – jo mere staten yder, desto mere kan kommunerne også yde. Hvis staten ikke bidrager til formålet, kan en kommune stadig yde støtte, men alene i form af et bagatelagtigt bidrag.

Støtten kan bestå i en donation i form af naturalier såsom personaletimer eller køretøjer, ligesom den kan gives i form af en sum penge. Kommunen skal sikre, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål. Kommunen kan eksempelvis udbetale sit bidrag til en humanitær hjælpeorganisation.

Derudover fremgår det entydigt af praksis, at det som udgangspunkt er en forudsætning for at yde nødhjælp eller tilsvarende humanitær bistand, at støtten ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Vi henviser til det af Karsten Revsbech m.fl. anførte om kommuners mulighed for at yde støtte til humanitære formål, som er gengivet under afsnit 2.2.2, og til gennemgangen af praksis i afsnit 2.2.2.2.

Vi bemærker, at udvælgelsen af modtagere af nødhjælp og humanitær bistand kan fremstå som en subjektiv stillingtagen. Dette kan efter Ankestyrelsens opfattelse dog ikke i sig selv indebære, at udvælgelsen af en konfliktzone eller et nødlidende område i det enkelte tilfælde kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Vi henviser i den forbindelse til den under afsnit 2.2.2.3 beskrevne tilsynspraksis om, at forudsætningen om, at produktion af Fairtrade-mærkede varer i de omfattede lande ikke nødvendigvis foregår under ansvarlige forhold, ikke i sig selv fører til, at en indkøbspolitik om prioritering af køb af Fairtrade-mærkede varer kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

3.2 Indkøbspolitik og kontraktforhold

Som det videre fremgår af den under afsnit 2.2.2.3 beskrevne tilsynspraksis, er det en kommunal opgave at tilrettelægge en indkøbspolitik, og kommunerne kan ved en beslutning herom inddrage og lægge vægt på saglige hensyn, som de kan varetage, herunder miljøhensyn. Kommunerne kan i den forbindelse varetage udenrigspolitiske hensyn i begrænset udstrækning.

Skiftende danske regeringer har tilsluttet sig internationale initiativer om samfundsansvar og inden for landets grænser gennemført tilsvarende initiativer i form af blandt andet loven om mæglings- og konfliktinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd. Kommunerne kan herefter inden for kommunalfuldmagtens rammer tilrettelægge deres indkøbspolitik begrundet i et ønske om at tage et samfundsansvar – også i udlandet – ved at foretrække produkter, som er fremstillet under hensynstagen til anerkendte standarder og principper for samfundsansvar, herunder ordentlige arbejdsvilkår, rimelige sociale forhold, overholdelse af menneskerettigheder samt økonomisk og miljømæssig bæredygtighed.

Det er dog en forudsætning, at beslutningen ikke er ledsaget af udtrykkelige synspunkter om fremmede regerings håndtering af de omhandlede spørgsmål. Som anført i det foregående afsnit 3.2.1 om nødhjælp, er en underliggende (og udtalt) forudsætning af udenrigspolitisk karakter ikke i sig selv en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse i den forbindelse.

Kommunerne kan under de samme betingelser også informere om muligheden for at tage samfundsansvar i udlandet.

Ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik kan kommunerne dog også begrunde deres beslutning med en udtrykkelig udenrigspolitisk meningstilkendegivelse, som er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget. Kommunerne skal dog være opmærksomme på at sikre sig, at de overholder anden lovgivning, herunder udbudsreglerne.

Derudover kan kommunerne i helt ekstraordinære situationer varetage udenrigspolitiske hensyn, hvis det sker på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Således kunne kommuner på opfordring fra regeringen opsig indgåede kontrakter og betale erstatning herfor med henvisning til Ruslands invasion af Ukraine.

3.3 Venskabsbyer

Det fremgår af den under afsnit 2.2.2.4 beskrevne gennemgang, at kommunernes indgåelse af venskabsbyaftaler i almindelighed antages ikke at være af udenrigspolitisk betydning, da der bliver varetaget lokale – og ikke udenrigspolitiske – interesser.

Nyere praksis viser dog, at der kan opstå en udenrigspolitisk situation, hvorved et sådant upolitisk samarbejde bliver udenrigspolitisk relevant. Således bad den daværende indenrigs- og boligminister i et brev af 4. marts 2022 Aarhus Kommune om at opsig eller suspendere sit venskabsbysamarbejde med Sankt Petersborg på baggrund af Ruslands invasion af Ukraine, med henvisning til regeringens og Folketingets ønske om at "fastholde et maksimalt pres på Rusland" og til at samarbejdet sendte "et modsatrettet signal".

Sagen er et eksempel på, at kommunerne kan vælge at varetage udenrigspolitiske hensyn på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget.

3.4 Særligt om udenrigspolitiske meningstilkendegivelser

Det er ikke helt ligetil at trække en skillelinje mellem fremsættelsen af en mundtlig eller skreven ytring og andre handlinger.

I Den Danske Ordbog (www.ordnet.dk) defineres begrebet 'meningstilkendegivelse' som en "ytring eller symbolsk handling, der er udtryk for afsenderens mening om en bestemt sag eller et bestemt emne".

Begrebet 'meningstilkendegivelse' dækker således over såvel egentlige ytringer som symbolske handlinger, der mere eller mindre åbenlyst bærer begrundelsen for handlingen i sig selv. Hvad der reelt er en tilkendegivelse må komme an på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde, herunder den sammenhæng, hvor handlingen foregår.

Det er en altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke kan fremkomme med udenrigspolitiske meningstilkendegivelser (forstået som synspunkter om fremmede stater m.v. og deres dispositioner og undladelser).

Kommunerne kan dog i meget begrænset omfang fremsætte udenrigspolitiske meningstilkendegivelser i forbindelse med varetagelsen af kommunale opgaver, navnlig ved tilrettelæggelsen af deres indkøbspolitik, såfremt kommunens begrundelse er i overensstemmelse med en udenrigspolitisk tilkendegivelse vedtaget af Folketinget.

Herudover kan kommunerne helt ekstraordinært på opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget begrunde opsigelsen af kontrakter og venskabsaftaler med henvisning til krigen i Ukraine, ligesom kommunerne kan flage med det ukrainske flag.

I øvrigt kan det efter Ankestyrelsens opfattelse ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor en udenrigspolitisk beslutning får sådanne konsekvenser af lokal art, at en kommune lovligt kan vurdere og fremsætte udtalelser om hensigtsmæssigheden af beslutningen eller om virkninger af det udenrigspolitiske spørgsmål på kommunens virksomhed, herunder kommunens planlægningsvirksomhed.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er det ikke en kommunal opgave at fremsætte en mundtlig eller skriftlig meningstilkendegivelse om

udenrigspolitiske forhold i andre situationer end de ovenfor nævnte helt særlige tilfælde, uanset om indholdet af udmeldingen måtte være i overensstemmelse med regeringens udenrigspolitiske linje.

3.5 Særligt om flagning og andre symbolske handlinger

Ankestyrelsen har overvejet, i hvilken udstrækning kommunerne kan foretage symbolske handlinger af udenrigspolitisk karakter, eksempelvis flagning med udenlandske flag eller fremvisning af andre symboler for fremmede lande, områder eller bevægelser.

Indenrigs- og sundhedsministeren har i den under afsnit 2.2.2.5 beskrevne besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Indenrigsudvalg i 2024 oplyst, at flagning med en anden nations flag på en kommunal bygning eller en kommunal grund efter omstændighederne kan udgøre en udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Afhængig af de nærmere omstændigheder er dispositioner af denne karakter særdeles egnede til at kommunikere, at en kommune ønsker at tage parti i en international konflikt eller på anden måde bidrage med et indlæg i en aktuel udenrigspolitisk diskussion.

Adgangen til at flage med en anden nations flag må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at forudsætte – hvis ikke en udtrykkelig, så i hvert fald en meget tydelig indirekte – opfordring fra regeringen med bred opbakning fra Folketinget. Vi henviser i den forbindelse til indenrigs- og sundhedsministerens ovennævnte besvarelse af 8. februar 2024.

Hvis en manifestation er direkte begrundet i humanitære forhold i udlandet – eksempelvis afholdelse af et minuts stilhed i sympati med ofre for krigshandlinger, sult- eller naturkatastrofer – kan retsstillingen forekomme mindre klar. Tilsvarende ville gøre sig gældende, hvis kommunens rådhus eller andre kommunale bygninger blev pyntet med i sig selv neutrale symboler begrundet i udtryk for universel humanisme, eksempelvis et alment ønske om fred på jord eller mellemfolkelig forbrødring. På den ene side har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne en begrænset adgang til at varetage humanitære formål relateret til udlandet, men på den anden side skal støtten gives upartisk og uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

En kommune må efter Ankestyrelsens opfattelse antages at være berettiget til at afholde en manifestation af humanitær karakter med

henblik på at vise respekt for ofre for udenlandske krige og katastrofer. Men formålet med en sådan humanitær manifestation må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters m.v. dispositioner eller undladelser. Der må heller ikke fremsættes sådanne udenrigspolitiske tilkendegivelser som led i manifestationen. Kommunalbestyrelsen må således vælge sine ord med omhu og i øvrigt overveje, hvilket budskab den ønsker at sende i den konkrete situation.

Vi bemærker i den forbindelse, at vi, som det fremgår af afsnit 1.2, fører tilsyn med kommunalbestyrelserne, og ikke med de enkelte medlemmer.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024

Udenrigsministeriet

Folketingets Udenrigsudvalg

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
http://www.um.dk



Bilag	Sag/ID Nr.	Enhed	Dato
1	2021-3588	MENA	2021

Orientering om den endelige strategiske ramme for Palæstina 2021-25

Jeg fremlagde den 9. februar 2021 et udkast til strategisk ramme for Danmarks engagement med Palæstina for perioden 2021-25 for Udenrigsudvalget. Under den substantielle og nyttige drøftelse med udvalget fremkom en række kommentarer og spørgsmål til den strategiske ramme, ligesom drøftelsen affødte flere uformelle skriftlige spørgsmål, som siden er besvaret.

På baggrund heraf er der foretaget en række ændringer i den strategiske ramme, hvor jeg vil fremhæve følgende:

- Unges positive bidrag er blevet tydeligere fremhævet teksten igennem. Herunder i afsnit om hhv. strategiske målsætninger, Palæstinas økonomi samt kvinder og unge som tværgående fokusområde, herunder i det bilaterale program.

- Tydeliggørelse af, hvordan god regeringsførelse søges fremmet på lokalt niveau. Herunder fremhævelse af sammenhængen mellem det danske engagement på lokalt/kommunalt niveau på den ene side og civilsamfundsengagementet på den anden side.

- Fremhævelse af Danmarks bidrag til at understøtte et åbent og tolerant palæstinensisk samfund, herunder med fokus på unge som forandringsagenter gennem støtte til kulturel udveksling og beskyttelse af kulturelle rettigheder.

- Styrket reflektering af retten til ikke-diskrimination, herunder beskyttelse af LGBTI-personers rettigheder, og beskyttelse heraf. Det er sket i afsnittene om hhv. menneskerettigheder og demokrati samt om fremme og beskyttelse af menneskerettigheder.

- Det Palæstinensiske Selvstyres ansvar for menneskerettighedskrænkelser er blevet tydeliggjort igennem hele teksten med reference til både israelske og palæstinensiske ansvarshavere i stedet for mere neutral terminologi ("alle ansvarshavere").

Jeg vil gerne takke Udenrigsudvalget for samarbejdet om tilblivelsen af den endelige strategiske ramme for Palæstina 2021-25. Jeg ser frem til, at den i den kommende tid kan blive ført ud i livet efter sin hensigt.

Den endelige strategiske ramme for Palæstina 2021-25 er vedlagt til udvalgets orientering. Det bemærkes, at den endnu ikke er offentliggjort.

Med venlig hilsen

Flemming Møller Mortensen