



Ankestyrelsens brev til Albertslund Kommune

29. januar 2025

Tilsynsudtalelse om Albertslund Kommunes involvering i udenrigspolitiske anliggender

Vi vender hermed tilbage i sagen om beslutningen truffet af kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune den 14. november 2023 om at sende en appell til Folketinget og regeringen om at handle på en bestemt måde i FN.

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune fremsatte udenrigspolitiske tilkendegivelser, da den vedtog forslaget om at sende en appell til Folketinget og regeringen om, at "Danmark tilslutter sig FN's opfordring til våbenhvile og overholdelse af international lov".

Ankestyrelsen vurderer derfor, at flertallet i kommunalbestyrelsen handlede i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Vi beder kommunalbestyrelsen om at oplyse, hvad denne udtaelse giver anledning til.

Sagens oplysninger

[A] skrev den 15. november 2023 til Ankestyrelsen om, at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune den 14. november 2023 i møde havde besluttet at "sende en opfordring til Folketinget vedrørende den udenrigspolitiske situation mellem Israel og Palæstina". Han anførte, at kommunen beskæftigede sig med udenrigspolitik i strid med gældende lov.

J.nr. 23-100133 og 24-17470

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

Den 16. februar 2024 skrev [B] til Ankestyrelsen om samme forhold.

Følgende fremgår af referatet af pkt. 30 på kommunalbestyrelsens møde den 14. november 2023:

"Punkt 30: KB – Forslag fra partierne Ø, L, B og F om appell til Folketing og Regering om at Danmark tilslutter sig FN's opfordring til våbenhvile og overholdelse af international lov

[...]

Sagsfremstilling

Danmark skal bakke op om FN's krav om våbenhvile

2.3 millioner mennesker er fanget i det blokerede Gaza, mens bomberne falder. De er afskåret fra mad, vand, brændstof og elektricitet – en humanitær katastrofe er i fuld gang. Israels angreb på Gaza skal stoppes øjeblikkeligt. Bomber og drab på tusindvis af civile kan ikke retfærdiggøres – ikke som reaktion på Hamas forfærdelige gidseltagninger og drab på civile d. 7/10 og heller ikke med henvisning til en stats ret til at forsvare sig selv.

Det er uforståeligt at den danske regering i FN ikke ville stemme for en våbenhvile.

Danmarks manglende opbakning til en våbenhvile øger desuden risikoen for at krigen breder sig til andre dele af Mellemøsten med yderligere uoverskuelige konsekvenser.

Danmark bør lægge linjen om og alliere sig med EU-lande som Irland, Spanien, Belgien og Portugal - og det store flertal af verdens lande og befolkninger, der kræver våbenhvile nu og overholdelse af international ret nu!

[...]

For stemte 13 (A ([C], [D], [E], [F]) L, Ø, F, B)

Imod stemte 7 (A ([G], [H]) V, Æ, C)

Undlod 1 ([I], C)

Forslaget blev godkendt."

Forud for mødet i kommunalbestyrelsen havde kommunens forvaltning udarbejdet et juridisk notat med følgende vurdering af medlemsforslaget [fodnoder udeladt af Ankestyrelsen]:

"Konklusion

Kommunalbestyrelsen i Albertslund kan ikke lovligt behandle sager om udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender, jfr. styrelseslovens (KSL) § 2 (jfr. Grundlovens § 82).

Medlemmer har efter KSL § 11 ret til at få et rettidigt indleverede medlemsforslag optaget på det udkast til dagsorden, som borgmesteren udsender forud for kommunalbestyrelsens møde (KSL § 8).

Ved godkendelse af dagsordenen er borgmesteren forpligtet til at vejlede forsamlingen om, at punkter, der ikke lovligt kan optages på den endelige dagsorden for mødet skal afvises. Der er tale om et rent procedurespørgsmål, hvorfor sagens materielle indhold ikke kan behandles under "godkendelse af dagsordenen" (KSL § 8).

Det er kommunalbestyrelsens flertal som beslutter, om punkter skal optages eller afvises på den endelige dagsorden. Spørgsmålet afgøres ved afstemning i mødet under "godkendelse af dagsorden".

[...]

Økonomi og Indenrigsministeriet har i 2014 i forbindelse med spørgsmål fra kommunaludvalget om, hvorvidt en kommune må vælge at boykotte varer fra besatte områder i Vestbredden udtalt;

*"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 communal 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."

Sagen belyser grænserne for, hvornår et anliggende alligevel kan siges at have en flig af et at være et kommunalretligt anliggende. Fordi kommunerne har en lovlige adgang til at fastsætte indkøbspolitik, kan dette drøftes. Men den rene udenrigspolitiske diskussion kan altså ikke lovligt optages på dagsordenen i en kommune. Uanset, at der kan være afsmitning til et kommunalt anliggende."

[...]

Det fremsatte forslag

Der ses ikke i nærværende sagsfremstilling nogen mulighed for at give sagen et kommunalt ophæng."

Den 26. januar 2024 offentliggjorde Ankestyrelsen en nyhed på vores hjemmeside om, at vi i en generel udtalelse ville præcisere gældende ret om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender. Vi henviste i den forbindelse til verserende tilsynssager om bl.a. Albertslund Kommune.

Det flertal, der havde vedtaget beslutningen den 14. november 2023, sendte den 16. februar 2024 bemærkninger i form af en pressemeldelse til Ankestyrelsen:

"Vi kan forstå at Ankestyrelsen har planer om at behandle en klage over kommunalbestyrelsens beslutning.

På den baggrund vil vi gerne uddybe, hvorfor vi mener, at klagen bør afvises - og at vores beslutning bør accepteres af Ankestyrelsen.

- 1) Vi har med vores mandater som folkevalgte, udtrykt det Albertslundske civilsamfunds frustration over krigen i Mellemøsten

og ønsker om en våbenhvile. At se de mange døde og sårede og den lidelse krigen skaber for de berørte er ikke til at bære. Sådan har vi det og sådan har et flertal i Albertslund det.

At kunne have en debat i en kommunalbestyrelse og opfordre til handling på denne måde, bør der være plads til i et demokratisk samfund. Det er vigtigt for sammenhængskraften i et lokalsamfund som Albertslund at kunne håndtere den naturlige frustration, som kommer når en verdensdel står i brand, på en ordentlig og fornuftig måde. Det forsøger vi med kommunalbestyrelsens diskussion og beslutning at bidrage til. Alternativet kan være vold og forfølgelse af mindretal, som vi desværre også har set eksempler på.

Vi er af den overbevisning, at vi ikke har bedrevet udenrigspolitik som sådan. Vi har udtrykt vores holdning og sendt en "Appel til Folketing og Regering om at Danmark tilslutter sig FN's opfordring til våbenhvile og overholdelse af international lov".

2) Der har udviklet sig en helt uholdbar praksis, hvor kommuner i en lang række tilfælde godt kan sætte forslag på dagsordenen og behandle emner, der også har et udenrigspolitisk element, mens der i få tilfælde gribes ind fra tilsynsmyndighedernes side. Mellem 2007 og 2009 var der fx 12 kommuner, der besluttede at tilslutte sig "Mayors for peace", hvis formål er at "fremme byers solidaritet med henblik på total afskaffelse af atomvåben". En række kommuner har behandlet forslag rettet mod skattely. Og hvad med FNs verdensmål, eller KLs og flere kommuner har kontor i Bruxelles, eller Green Cities europæiske netværk? Her er åbenbart ingen problemer. Det samme gælder en række kommunalbestyrelsers behandling af forslag om flagning med Israelske eller Palæstinensiske flag. I Albertslund kunne satte kommunalbestyrelsen så sent som i juni 2023 et forslag vedr. boykot af danske virksomheder, der stadigt er til stede i Rusland til behandling. Helt uden juridiske overvejelser.

Vi noterer os, at Ankestyrelsen som tilsynsmyndighed i forhold til kommunerne kan og skal tage sager op af egen drift. Åbenbart har man valgt at undlade at tage en række sager op på dette område.

3) Efter vores opfattelse bør vi som samfund tage til efterretning, at verden bliver mindre - og at forhold udenfor kommunegrænsen, og af og til også udenfor landegrænsen, har større og større betydning for vores borgere. Og også i mange tilfælde har direkte

følgevirkninger for grupper af vores borgere. Derfor er det vigtigt og naturligt, at kommunalbestyrelser har muligheden for at forholde sig til disse problemer."

Ankestyrelsen afgav den 13. juni 2024 en generel udtalelse om kommunernes involvering i udenrigspolitiske anliggender.

Den 14. juni 2024 bad Ankestyrelsen kommunalbestyrelsen om en udtalelse. Vi bad kommunalbestyrelsen om særligt at redegøre for lovligheden af den trufne beslutning i lyset af udmeldt tilsynspraksis, herunder den ovennævnte generelle udtalelse.

Kommunalbestyrelsen behandlede høringen på et møde den 19. august 2024.

Følgende fremgår af referatet af pkt. 5 på kommunalbestyrelsens møde den 19. august 2024:

"Beslutning

For udtalelsen stemte 13 ([J], [D], [E], [F] (A) L, Ø, F, B)

Undlod 8 ([G], [H] (A) [K] løsgænger, V, C) idet man henviser til forvaltningens notat til den oprindelige sag."

Den 22. august 2024 modtog Ankestyrelsen følgende udtalelse fra kommunen:

"Vi vedtog appellen også udfra en forståelse af at Danmark altid historisk har stemt for våbenhvile opfordringer i FN i alle tidligere konflikter i Mellemøsten.

Vi kan konstatere her bagefter at den danske regering er tilbage på det traditionelt danske standpunkt at FN skal arbejde for at der indføres våbenhvile i krigen og arbejdes diplomatisk for en varig løsning.

Vi kan dermed konstatere at den "appel til Folketing og Regering om at Danmark tilslutter sig FN's opfordring til våbenhvile og overholdelse af international lov", som blev vedtaget i kommunalbestyrelsen i Albertslund d 14/11 2023, i højere grad var i overensstemmelse med den politik Danmark har ført gennem

mange årtier end den holdning Regeringen indtog i FN på daværende tidspunkt.

Vi er af den opfattelse at vi ikke har bedrevet udenrigspolitik, men ud fra et lokalt, humanitært og demokratisk synspunkt udelukkende har OPFORDRET Folketing og Regering.

Vi har alene opfordret til våbenhvile og overholdelse af international lov.

Fra tilsynsudtalelsen side 23 midt på:

"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,"

Fra tilsynsudtalelsen side 6 midt på:

"Staten varetager opgaver, der vedrører hele landet, hvorimod kommunestyret i overensstemmelse med det kommunalretlige almennyteprincip 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."

Fra tilsynsudtalelsen side 6 nederst:

"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 kommunens område. Det afgørende er dog ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod at opgaven interesseremæssigt er knyttet til kommunen. Der er ikke alene tale om en geografisk afgrænsning, men også en afgrænsning til andre administrative niveauer."

Altså, vi må varetage ”fællesopgaver for et geografisk afgrænset lokalsamfund” hvilket er præcist hvad vi har gjort med appellen. Ingen anden myndighed varetager lokalsamfundet Albertslund og konflikter mellem borgergrupper i Albertslund eller mellem grupper i Albertslund og andet steds i nærområdet af Albertslund.

Vi var fra start af krigen særdeles optaget af hvilke afledte konflikter dette kunne medføre i Albertslund. Hvis man følger debatten (og det vil vi opfordre til via kommune TV på Albertslund kommunes hjemmeside) i kommunalbestyrelsen d 14/11 2023 om Apellen til Regering og Folketing, d 13/2 2024 om et humanitært bidrag til Gaza og d 11/6 2024 hvor vi havde et forslag om navngivning af en plads som ”Palæstinapladsen” vil man kunne iagttagte en absolut lokal bekymring for afledte effekter af krigen mellem Gaza og Israel.

Vi har hele vejen haft et lokalt udgangspunkt, hvor vi ønsker at håndtere hvad der sker ude i byen Albertslund. Vi har ønsket at sende døt kraftige signal at konflikter skal håndteres i et demokratisk eller diplomatisk univers fremfor med hærværk, vold eller krig for den sags skyld. Vi vil vise man kan debattere og lytte og formulere sig. Vi har ønsket at artikulere og adressere de frustrationer, som dele af vores borgere med rødder i Mellemøsten har. Der var i starten af krigen eksempler på konflikter og graffiti på nogle af vores skoler i Albertslund, så vores bekymring kommer ikke ud af ingenting, ligesom vi er vidende om lignende episoder og meget værre episoder, i en række andre kommuner i Danmark. Det er vores indtryk at vi har lykkedes med at få trukket meningsudvekslingen ind i kommunalbestyrelsen, i debatindlæg og italesat ved arrangementer i byen.

Udgangspunktet for Apellen d 14 november 2023 var absolut lokalt og som vi læser ankestyrelsens tilsynsudtalelse side 10 nederst og 11 øverst er dette helt indenfor kommunal fuldmagtens bestemmelser:

”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 (resumédatabasen 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 davaærende 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 communalbestyrelse i visse situationer kan vurdere og fremsætte udtalelser om virkninger af landspolitiske spørgsmål, hvis disse vil få konsekvenser af mere lokal art, eksempelvis på det erhvervsmæssige eller trafikale område i kommunen."

Fra tilsynsudtalelsen side 6 midt på:

"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."

Det er derfor vores opfattelse at dels har vi ikke bedrevet udenrigspolitik, vi har alene opfordret til at Regeringen følger den politiske linje, der har været dansk udenrigspolitik igennem mange årtier og stemmer for våbenhvile i FN og overholdelse af international lov, som Danmark har underskrevet. Vi har ingen handlinger foretaget i den sammenhæng, og har heller ikke brugt forvaltningsmæssige ressourcer, men alene sendt opfordringen til Regering og Folketing, som er myndighed i udenrigspolitiske anliggender.

Vi har gjort dette med et lokalt udgangspunkt hvor vores sigte er at varetage fællesskabsopgaver i vores lokalsamfund.

Vi er derfor af den opfattelse at vores appell som blev vedtaget d 14 november 2023 i Albertslund kommunalbestyrelse, er indenfor hvad en kommunalbestyrelse må behandle og vedtage i et møde, al den stund det ikke eksplisit er hverken tilladt eller forbudt ved lov og derfor er op til skøn om det falder indenfor kommunalfuldmagten at kunne vedtage. Med udgangspunkt i varetagelse af lokalsamfundets fællesskabsopgaver er det vores opfattelse at det er lovligt.

Vi udsendte en pressemeldelse i december 2023 da debatten om lovligheden af vores appell kørte på i pressen. Den vedlægger vi også dette svarskrift."

Reglerne

Afvisning af forslag, der falder klart uden for kommunalbestyrelsens kompetence

Af kommunestyrelsесlovens § 11, stk. 1, fremgår bl.a. følgende:

“§ 11. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan for denne indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutninger herom. [...]”

Bestemmelsen fastslår, at kommunalbestyrelsens medlemmer har ret til at få en sag optaget på udkastet til dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde.

Hvis der er fremsat et forslag til behandling på et møde i kommunalbestyrelsen, som denne ikke lovligt kan behandle, må forslaget afvises fra dagsordenen. Kompetencen til at afvise et fremsat forslag fra dagsordenen tilkommer kommunalbestyrelsen, når denne ved et mødes begyndelse tager stilling til udkastet til dagsorden.

Afgrænsningen af kommunale anliggender

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.

Afgrænsningen mellem kommunale opgaver og statslige (eller regionale) opgaver beror på lovgivningsmagtens 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 almennyteprincip 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.

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 kommunens område. Det afgørende er dog ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod at opgaven intersemæssigt er knyttet til kommunen. Der er ikke alene tale om en geografisk afgrænsning, men også en afgrænsning til andre administrative niveauer.

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 Kommunerne 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."

Udgangspunktet om, at kommunerne ikke kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, er også modificeret i forhold til nogle andre – helt særlige – situationer.

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 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 regeringers 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.

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. 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 kommunerne 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.

Vi henviser til Ankestyrelsens generelle udtalelse af 13. juni 2024.

Nærmere om at bedrive udenrigspolitik og afgrænsningen mellem landspolitiske og kommunale anliggender

Det fremgår 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 forvejen havde Indenrigsministeriet i et brev af 5. marts 1982 udtalt sig i en sag, hvor byrådet i Nykøbing Falster Kommune havde vedtaget at fremsætte en udtalelse om, at byrådet ikke kunne tillade, at atomvåben eller depoter for samme blev placeret inden for kommunens grænser. Følgende fremgår af ministeriets udtalelse:

"I denne anledning skal man meddele, 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 kan imidlertid ikke udelukkes, at en kommunalbestyrelse i visse situationer vil kunne komme til at beskæftige sig med landspolitiske spørgsmål. I det omfang et sådant spørgsmål vil få konsekvenser for forhold af mere lokal art - f.eks. på det erhvervsmæssige eller trafikale område i kommunen - vil en vurdering af disse virkninger falde inden for området af de anliggender, kommunalbestyrelsen lovligt kan beskæftige sig med, og som den derfor også kan fremsætte udtalelser om.

I det foreliggende tilfælde udtrykkers den omtalte udtalelse fra Nykøbing F. byråd et standpunkt i et anliggende, som det tilkommer centrale myndigheder at varetage. Indenrigsministeriet kan på denne baggrund tilslutte sig tilsynsrådets udtalelse om, at Nykøbing F. byråd ikke burde have behandlet og taget stilling til det nævnte spørgsmål."

I et brev af 15. december 2017 udalte det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium sig i en sag (resumédatabasen 17.3.1.), hvor Ankestyrelsen havde afgivet en tilsynsudtalelse. Sagen vedrørte en annonce indrykket i en lokal ugeavis af Gentofte Kommune vedrørende kommunens pligt til at opkræve ejendomsskatter. Følgende fremgår af ministeriets udtsagn:

"Økonomi- og Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Ministeriets behandling vedrører alene spørgsmålet om, hvorvidt Gentofte Kommune lovligt kunne indrykke en annonce om opkrævning af grundskyld.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Gentofte Kommune ved i annoncen at anvende formuleringen "men det burde være staten" fremkommer med en landspolitisk tilkendegivelse, da der er tale om en tilkendegivelse om lovgivning, som henhører under Folketinget.

Ministeriet finder dog, at det var lovlige for Gentofte Kommune at fremkomme med tilkendegivelsen, da den vedrører et område, der ved lov er henlagt til kommunernes opgavevaretagelse, et område, hvor kommuner har mulighed for at træffe visse beslutninger gældende for kommunen inden for de rammer, som er fastlagt ved lov, og i øvrigt et område, hvor den pågældende lovgivning må antages generelt at have betydning for alle landets kommuner, herunder i forhold til kommunernes økonomi."

I en tilsynsudtalelse af 23. juni 2022 vurderede Ankestyrelsen, at et flertal i byrådet i Odsherred Kommune ikke havde været berettiget til at afvise et fremsat forslag fra dagsordenen. En række partier havde ønsket at pålægge borgmesteren at "rette henvendelse til udlændinge- og integrationsministeren for at gøre Ministeriet klar over Odsherred Kommunes interesse i at modtage flere flygtninge, især for at lette situationen med de uledsagede børn i Moria-lejren på Lesbos." Følgende fremgår af udtsagnen:

"Ankestyrelsen vurderer, at der inden for rammerne af punkt 138 på dagsordenen ville kunne træffes en lovlig beslutning.

Ankestyrelsen vurderer således, at en beslutning om at pålægge borgmesteren at tilkendegive over for den relevante minister, at kommunen kan modtage flere flygtninge, ikke i sig selv går ud over

rammerne for, hvad der kan anses for at være et kommunalt anliggende.

At forslaget nævner en bestemt gruppe flygtninge ændrer ikke på vores vurdering heraf.

Ankestyrelsen lægger vægt på, at en eventuel vedtagelse af forslaget ikke ville indebære landspolitiske tilkendegivelser eller andre tilkendegivelser, der er i strid med opgavefordelingsprincippet.

En eventuel vedtagelse af forslaget ville således efter Ankestyrelsens opfattelse ikke indebære, at kommunen derved tilkendegav, at Danmark skal tage imod flere flygtninge eller lignende ikke-kommunale anliggender.

Ankestyrelsen finder derfor, at byrådet i Odsherred Kommune ikke var berettiget til at træffe beslutning om at afvise det fremsatte forslag fra dagsordenen på mødet den 6. oktober 2020.”

Udtalelsen er offentliggjort i udtalelsesdatabasen på Ankestyrelsens hjemmeside.

Sådan vurderer vi sagen

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune fremsatte udenrigspolitiske tilkendegivelser, da den vedtog forslaget om at sende en appell til Folketinget og regeringen om, at ”Danmark tilslutter sig FN’s opfordring til våbenhvile og overholdelse af international lov”.

Vi lægger vægt på, at kommunen dermed fremsatte synspunkter om udenrigspolitiske forhold, herunder udtrykkelige synspunkter om de stridende parter i en international konflikt.

Som det fremgår i afsnittet om regler og praksis, antages kommunerne at kunne udtales sig om hensigtsmæssigheden af *virkninger* af en landspolitisk beslutning i lokalområdet, uanset at beslutningen ikke som sådan vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Det gælder navnlig, når en landspolitisk beslutning påvirker kommunens planlægningsvirksomhed eller andre opgaver, som kommunerne ved lov er pålagt at varetage.

Derudover har Ankestyrelsen i den ovennævnte generelle tilsynsudtalelse af 13. juni 2024 udtalt, at det ikke på forhånd kan 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.

Det fremgår dog ikke af det behandlede og vedtagne forslag eller af referatet af punktet i øvrigt, at appellens formål skulle være at afværge konsekvenser af lokal art.

At et flertal i kommunalbestyrelsen efterfølgende har begrundet forslaget med udgangspunkt i lokale forhold og mener, at der var tale om varetagelse af lokale fællesskabsopgaver, kan ikke føre til, at kommunalbestyrelsen var berettiget til at behandle og vedtage det konkrete forslag. At medlemmer af kommunalbestyrelsen efter det oplyste var opmærksomme på og bekymrede for afledte effekter af krigen mellem Gaza og Israel ved kommunalbestyrelsens behandling af det omhandlede forslag, og andre forslag relaterede til Gaza eller Palæstina, ændrer ikke herpå.

Vi bemærker for god ordens skyld, at det ikke er en communal opgave at fremsætte udenrigspolitiske meningstilkendegivelser ud fra humanitære eller tilsvarende betragtninger, heller ikke med henvisning til tidligere regeringers politik.

Ankestyrelsen vurderer således, at flertallet i kommunalbestyrelsen handlede i strid med kommunalfuldmagtsreglerne ved at vedtage det fremsatte forslag.

Vi beder kommunalbestyrelsen om at oplyse, hvad denne udtalelse giver anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

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 kommunestyrelsесloven.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

[A]

[B]

Vi har anvendt:

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