



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 gör 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 grundet 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 communal 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 begründelsen 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] anmeldede 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 spørgsmålstegn 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 communal 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. kommunestyrelsесlovens § 23 og dermed indbragt til afgørelse i Borgerrepræsentationen. Ved sagens behandling i Teknik- og Miljøudvalget, indgik ikke et juridisk notat.

Standsningssagen 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 motiveringens 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 benspændet 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 grundelse 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 motiveringens 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 foreslæede 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 navngivne 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 navngivne 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 grundet 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 hørningssvarene 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 kommunestyrelsесlovens § 47, stk. 1.

Ankestyrelsens kompetence omfatter al virksomhed i kommunen, der udøves af communalbestyrelsen eller på communalbestyrelsens vegne.

Tilsynet omfatter communalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed som kommunale organer, men ikke den virksomhed, der udøves af det enkelte medlem af communalbestyrelsen eller udvalget bortset fra tilfælde, hvor borgmesteren eller udvalgsformanden handler på vegne af communalbestyrelsen eller udvalget. Tilsynet omfatter derfor ikke det enkelte communalbestyrelsesmedlems overholdelse af sine pligter som communalbestyrelsesmedlem, 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 kommunestyrelsесlovens § 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 kommunestyrelsесlovens § 48, stk. 3.

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

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 (kommunestyrelsесloven)
nr. 69 af 23. januar 2024