



Sendt til samtlige
kommunalbestyrelser og
regionsråd samt KL og Danske
Regioner

13. juni 2024

Tilsynsudtalelse om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender

J.nr. 24-7444

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

Ankestyrelsen
7998 Statservice

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.

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

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.

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 tilrettelægger 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 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 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 ofrene 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 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 almennyttelprincip 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 interesse-mæssigt 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.”

Lokalitetsprincippetets 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 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 lovhjælp, hvis en kommune vil opsigelse af 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 af 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 arbejdsmæssige, 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 klimaindsats 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 (resumé-databasen 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 (resumé-databasen 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 venskabsbyaftaler 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 venskabsbyftaler 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