

Formanden for
Københavns Borgerrepræsentation
Rådhuset
1599 København V

Dato 3. november 1993
Kontor 1. k.
Sag nr. 1993/1079/101-2
Sagsbeh. elm/eot

I brev af 8. oktober 1993 med bilag (j.nr. 561/93) har borgerrepræsentationens formand på begæring af henholdsvis Socialistisk Folkeparti v/Jytte Iuel, De Grønne v/Jan Manfeld, Solidarisk Alternativ v/Lars Hutters, Enhedslisten v/Per Bregengaard, Det Radikale Venstre v/Inger Marie Bruun Vierø samt Niels M. Uldall anmodet om Indenrigsministeriets stillingtagen til, hvorvidt borgerrepræsentationen på sit møde den 9. september 1993 var berettiget til at afvise følgende punkt fra dagsordenen:

"561/93. Forslag til beslutning (stillet af Lars Hutters, Byens Oprør, og Niels M. Uldall, UP):

"Det pålægges magistraten samtidig med kommunevalget den 16. november 1993 at afholde vejledende folkeafstemning i København om Øresundsbroen med tilhørende landanlæg."

Det er i brevet anført, at borgerrepræsentationens afgørelse om afvisning af sagen fra dagsordenen var ulovlig, bl.a. med henvisning til, at borgerrepræsentationen i første omgang optog forslaget på dagsordenen og oversendte det til udtalelse i magistraten. Endvidere er der henvist til, at spørgsmålet om afholdelse af vejledende folkeafstemninger om anlæg af den faste forbindelse over Øresund tidligere, i april 1991, har været realitetsbehandlet i borgerrepræsentationen, og at borgerrepræsentationen efter anmodning fra Trafikministeriet tidligere, i maj 1991, har afgivet en udtalelse vedrørende loven om anlæg af fast forbindelse over Øresund.

Under henvisning hertil og til, at regeringen således i høj grad har inddraget kommunen i sagens behandling, og at en ny høring om Øresundsforbindelsen er på vej, ønskes det, at Indenrigsministeriet meddeler borgerrepræsentationen, at forslaget om en vejledende folkeafstemning om Øresundsbroen skal behandles i borgerrepræsentationen senest i dennes møde den 4. november 1993.

Som meddelt i brev af 13. oktober 1993 har Indenrigsministeriet indhentet en udtalelse fra borgerrepræsentationen, der i brev af 29. oktober 1993 har anført følgende:

"Til begrundelse af forslaget om afvisningen blev det anført, at der er tale om en sag af landspolitisk karakter og dermed om et emne, der ligger uden for kommunalbestyrelsens kompetence, hvorfor der ej heller kan afholdes en lokal folkeafstemning.

Som det fremgår af magistratens udtalelse af 24. september 1993, har borgerrepræsentationen tidligere taget stilling til et forslag til beslutning om, at borgerrepræsentationen opfordrer regering og folketing til ikke at træffe endelig beslutning om en Øresundsbro, førend befolkningen i de berørte kommuner (København, Dragør og Tårnby) igennem en folkeafstemning havde haft mulighed for at tage stilling til, om befolkningen i disse kommuner ønsker en Øresundsbro.

Forslaget gik nærmere ud på, at der skulle afholdes en folkeafstemning, hvori der kunne stemmes ja eller nej til spørgsmålet, hvorvidt borgerrepræsentationen skal anbefale en Øresundsbro (B.F. 1991, s. 555-71).

Magistraten udtalte ved den lejlighed, at de gældende regler ikke udelukkede, at en kommunalbestyrelse uden særlig hjemmel kan lade afholde en vejledende folkeafstemning om et kommunalt forhold, der måtte findes egnet til direkte forelæggelse for vælgerne.

Imidlertid fandt magistraten ikke, at sagen om en fast forbindelse over Øresund bør forelægges til lokal folkeafstemning, idet der var tale om et projekt af landsdækkende karakter, hvori overordnede statslige interesser indgik, og hvor en fremmed stat er involveret som partner.

Siden dette forslag var til behandling i borgerrepræsentationen har Folketinget vedtaget lov nr. 590 af 19. august 1991 om anlæg af fast forbindelse over Øresund, og på grundlag heraf blev der den 24. august s.å. ratificeret en traktat med Sverige.

Efter ratificeringen af denne aftale er Øresundsforbindelsen klart manifesteret som et landspolitisk/udenrigspolitisk anliggende, hvorfor en afstemning om dette spørgsmål ligger uden for kommunalbestyrelsens område, jf. Indenrigsministeriets skrivelse af 27. maj 1993 til Folketingets Kommunaludvalg ad spm. nr. 5 (Bilag 3).

Formålet med, at beslutningsforslag optages på dagsordenen for det møde, hvortil de er rettidigt indgivet med en indstilling fra formanden om, at sagen (i henhold til styrelseslovens §

12, stk. 1) oversendes til udtalelse i magistraten, er først og fremmest, at forsamlingens medlemmer på det tidligst mulige tidspunkt gøres bekendt med enhver til borgerrepræsentationen indgiven sag.

Det er undtagelsesvis forekommet, at det allerede ved forslagets indgivelse var ganske utvivlsomt, at sagen ikke drejede sig om et kommunalt anliggende, og i disse tilfælde er formanden allerede i forbindelse med sagens første optagelse på dagsordenen fremkommet med indstilling om sagens afvisning.

Som det fremgår af formandens skrivelse til ministeriet af 8. oktober 1993, fandt formanden imidlertid ikke, at sagen efter sit indhold kunne afvises fra dagsordenen. Som følge heraf blev sagen på normal vis sendt til udtalelse i magistraten.

At sagen ikke blev afvist allerede ved forslagets indgivelse, men først skete efter, at der var indhentet en udtalelse fra magistraten, indebærer ingen berettiget forventning for forslagsstillerne om, at forslaget senere ville komme til realitetsbehandling, idet der i borgerrepræsentationen i flere tilfælde først er fremkommet forslag om afvisning, efter at magistratens udtalelse var indhentet."

Med borgerrepræsentationens udtalelse var endvidere vedlagt en udtalelse af 26. oktober 1993 fra Socialistisk Folkeparti, De Grønne, Enhedslisten, Det Radikale Venstre, Solidarisk Alternativ og Niels M. Uldall (UP), en udtalelse af 28. oktober 1993 fra Ole Hentzen (C) samt en udskrift af beslutningsprotokollen for mødet den 28. oktober 1993, hvoraf det fremgår, at borgerrepræsentationens udtalelse blev vedtaget med 28 stemmer mod 21.

Endvidere har borgerrepræsentationen med brev af 1. november 1993 eftersendt en urettet arbejdskopi af det stenografiske referat af forhandlingerne i mødet den 28. oktober 1993 vedrørende besvarelsen af Indenrigsministeriets høring i sagen.

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

I § 10, stk. 1, i lov om Københavns kommunes styrelse, jf. lov-bekendtgørelse nr. 527 af 22. juni 1993, er fastsat følgende:

"Ethvert medlem af borgerrepræsentationen kan for denne indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutninger herom."

Når et medlem har anmodet om optagelse af en sag på dagsordenen for borgerrepræsentationens møde, påhviler det borgerrepræsentationens formand at optage sagen på udkastet til dags-

dagsordenen for det førstkommende møde, såfremt ønsket herom er fremsat inden den frist, der er fastsat i § 3, stk. 1, i borgerrepræsentationens forretningsorden.

Borgerrepræsentationens formand kan således ikke afvise at optage en sag på dagsordensudkastet under henvisning til, at det ikke vedrører et anliggende for kommunen. Spørgsmålet om, hvorvidt sagen skal afvises fra dagsordenen, afgøres af borgerrepræsentationen, når denne ved mødets begyndelse tager stilling til dagsordensudkastet. Dersom borgerrepræsentationens formand finder, at en sag ikke vedrører et kommunalt anliggende, må formanden indstille, at sagen afvises fra dagsordenen.

I § 12, stk. 1, i den københavnske styrelseslov er fastsat følgende:

"Såfremt borgerrepræsentationens behandling af en sag ikke sker på grundlag af et af magistraten fremsendt forslag, skal sagen, inden borgerrepræsentationen træffer endelig beslutning, have været forelagt magistraten, medmindre sagen udelukkende henhører under borgerrepræsentationen."

Indenrigsministeriet finder, at denne særlige bestemmelse i § 12, stk. 1, i den københavnske styrelseslov om høring af magistraten, hvis medlemmer - i modsætning til hvad der er tilfældet for magistratsordningerne i henhold til den kommunale styrelseslovs § 64 - ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen (borgerrepræsentationen), må indebære, at der i hvert fald kun i helt klare tilfælde vil kunne ske afvisning af en sag fra dagsordenen, uden at sagen forinden har været forelagt for magistraten. Efter ministeriets opfattelse kan det forhold, at borgerrepræsentationen i henhold til den nævnte bestemmelse har anmodet magistraten om en udtalelse over et medlems forslag, der er optaget på dagsordensudkastet, således ikke afskære borgerrepræsentationen fra at afvise sagen fra dagsordenen, når sagen senere på ny er optaget på dagsordensudkastet med magistratens indstilling i sagen.

Dersom borgerrepræsentationen, efter at sagen har været forelagt for magistraten, finder, at sagen klart falder uden for borger-

repræsentationens kompetence, må borgerrepræsentationen derfor kunne træffe beslutning om at afvise sagen fra dagsordenen. Hvis det ikke på grundlag af forslaget's ordlyd kan afgøres, om sagen lovligt kan behandles af borgerrepræsentationen, kan borgerrepræsentationen derimod ikke afvise forslaget fra dagsordenen.

Det bemærkes herved, at bestemmelsen i den københavnske styrelseslovs § 10, stk. 1, om medlemmernes forslagsret eller initiativret - der svarer til bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 11, stk. 1 - er udtryk for en almindelig kommunalretlig grundsætning. Lovfæstelsen af denne grundsætning, der havde været fast antaget i teori og praksis, skete ved lov nr. 629 af 23. december 1980 om ændring af de kommunale styrelseslove. Forslagsretten er af fundamental betydning, jf. herved tillige Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning I, 5. udgave, 1988, side 64, hvor det er anført, at "medlemmernes mulighed for at øve indflydelse på kommunens anliggender har i sidste ende sin retlige forankring i medlemmernes adgang til at få sager optaget på kommunalbestyrelsens dagsorden, og der tilkommer altså medlemmerne en egentlig initiativret".

Hensynet til at undgå begrænsninger i medlemmernes adgang til at udøve deres forslagsret må derfor tale for, at der alene består en snæver adgang til at afvise sådanne sager fra dagsordenen. Dette må også ses i sammenhæng med, at medlemsforslag ofte ikke har eller kan forventes at have en helt klar og utvetydig affattelse.

Ved vurderingen af, om en sag må antages klart at falde uden for borgerrepræsentationens kompetence og dermed kan afvises, må det afgørende være, om det pågældende dagsordenspunkt har et sådant indhold, at der ikke inden for rammerne af dagsordenspunktet vil kunne træffes en lovlig beslutning, bortset fra en beslutning om forkastelse af forslaget.

Hvis der gennem forslag, som ligger inden for rammerne af den pågældende sag, således som denne er angivet i dagsordensudkastet, kan træffes en lovlig beslutning om udførelse af en foran-

staltning eller om fremsættelse af en tilkendegivelse m.v., er borgerrepræsentationen således efter ministeriets opfattelse ikke berettiget til at afvise sagen fra dagsordenen.

I den konkrete sag finder ministeriet, at beslutningsforslaget om afholdelse af en vejledende folkeafstemning i København om Øresundsbroen med tilhørende landanlæg ikke er klart affattet. Der er således uklart, hvad der skal være afstemningstema, og det er endvidere uklart, hvad der er sigtet med beslutningsforslaget. Uanset at det falder uden for borgerrepræsentationens kompetence at træffe beslutning om etablering af en Øresundsbro med tilhørende landanlæg, idet der er tale om et landspolitisk spørgsmål, som det alene tilkommer Folketinget at træffe afgørelse om, må det dog fastslås, at spørgsmålet om Øresundsforbindelsen må anses for at være af central betydning for Københavns Kommune.

Efter indenrigsministeriets opfattelse vil der endvidere inden for rammerne af det fremsatte beslutningsforslag kunne fremsættes forslag, der lovligt vil kunne vedtages. Det bemærkes således, at der lovligt vil kunne afholdes en vejledende folkeafstemning om, hvorvidt kommunen skal rette henvendelse til regeringen om Øresundsforbindelsen, herunder om at søge gennemført en opgivelse eller ændring af projektet.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at dette efter ministeriets opfattelse gælder, uanset at der foreligger en lov om anlæg af fast forbindelse over Øresund og en af Danmark ratificeret aftale med Sverige om Øresundsforbindelsen.

På denne baggrund er det ministeriets opfattelse, at borgerrepræsentationen ikke har været berettiget til på mødet den 9. september 1993 at træffe beslutning om afvisning af beslutningsforslaget fra dagsordenen, og at det derfor påhviler borgerrepræsentationen at realitetsbehandle beslutningsforslaget.

Indenrigsministeriet har sendt en kopi af dette brev til borgerrepræsentationen, idet ministeriet samtidig har meddelt, at mi-

nisteriet forudsætter, at beslutningsforslaget herefter undergives realitetsbehandling på det førstkommende møde i borgerrepræsentationen.

Med venlig hilsen

Emil le Maire