

Advokat Niels Fisch-Thomsen
Frederiksholms Kanal 20
1220 København K

Dato: 25. juni 2004
Kontor: 2.k.kt.
J.nr.: 2003-2220/157-1

Sagsbeh.: ABA

Ved brev af 23. februar 2004 har De som advokat for borgmester [redacted] og kommunalbestyrelsesmedlemmerne [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted] og [redacted] under henvisning til den kommunale styrelseslov § 52, stk. 4, anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at ophæve statsamtmanden for Københavns Amts afgørelse af 6. februar 2004 om at pålægge de pågældende tvangsbøder. Ved afgørelsen blev de pågældende pålagt tvangsbøder på 300 kr. pr. dag fra onsdag den 25. februar 2004 og indtil der er truffet beslutning om at ændre indgåede lejekontrakter således, at tidsbegrænsningen ophører samt truffet beslutning om at ændre kommunens fremtidige praksis for indgåelse af lejekontrakter efter integrationslovens § 12, stk. 1.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu færdigbehandlet sagen, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet stadfæster statsamtmanden for Københavns Amts afgørelse af 6. februar 2004, dog således at de 12 kommunalbestyrelsesmedlemmer pålægges tvangsbøder på 300 kr. pr. dag med virkning seks uger fra dags dato.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal samtidig meddele, at såfremt [redacted] Kommunalbestyrelse anlægger anerkendelsessøgsmål mod Indenrigs- og Sundhedsministeriet inden seks uger fra dags dato, vil de ved denne afgørelse pålagte tvangsbøder blive sat i bero, indtil der er truffet endelig afgørelse i retssagen.

Det er en betingelse for berostillelsen af tvangsbøderne, at [redacted] Kommune ikke indgår nye tidsbegrænsede lejekontrakter i forbindelse med anvisning af boliger til flygtninge efter integrationsloven, førend der er truffet endelig afgørelse i retssagen, samt at de flygtninge, der af [redacted] Kommune er boligplaceret efter integrationsloven i et tidsbegrænset lejemål, kan fortsætte lejemålet, indtil der er truffet endelig afgørelse i retssagen, uanset at den tidsbegrænsede lejekontrakt måtte udløbe, førend der er truffet endelig afgørelse i retssagen.

Det er endvidere en betingelse for berostillelsen af tvangsbøderne, at De senest seks uger fra dags dato meddeler ministeriet, at [redacted] Kommune opfylder betingelserne for berostillelsen af tvangsbøderne.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse.

Sagens baggrund

Den 18. januar 2002 rettede en borger personlig henvendelse til det daværende Tilsynsråd for Københavns Amt i anledning af [REDACTED] Kommunes udlejning af nogle lejligheder på Brogårdsvej 115 til flygtninge, idet den pågældende anførte, at lejekontrakterne var tidsbegrænsede til 4 år, hvilket efter borgerens opfattelse var ulovligt.

Tilsynsrådet for Københavns Amt anmodede herefter ved brev af 24. januar 2002 Gentofte Kommunalbestyrelse om en udtalelse om sagen.

Ved brev af 26. februar 2002 afgav [REDACTED] Kommunalbestyrelse en udtalelse til Tilsynsrådet for Københavns Amt, hvoraf bl.a. fremgik følgende:

"Vedrørende tidsbegrænsede lejemål kan følgende oplyses. [REDACTED] Kommunes boligstruktur er karakteriseret ved et stort antal ejerboliger og et stort antal privatejede flerfamiliehuse, som er udlejet. Der er godt 900 almene boliger i kommunen. Ved integrationslovens ikrafttræden fik også [REDACTED] Kommune en ny opgave med fremskaffelse af boliger til flygtninge. På daværende tidspunkt – og det er stadig tilfældet – udnyttede kommunen såvel 25 % anvisningsretten til de almene boliger som kommunens egne ejendomme til opfyldelse af kommunens forpligtelser i henhold til serviceloven vedrørende anvisning af husly samt til øvrige boligsociale formål.

Kommunen har foretaget en række tiltag for fremskaffelse af yderligere boliger som følge af den nye opgave med boligplacering af flygtninge, herunder givet støtte til 43 almene boliger i Bækkebo park, som kommunen har indgået aftale om yderligere anvisningsret vedrørende og kommunen har endvidere forsøgt at erhverve anvisningsret hos private udlejere uden det har givet resultat.

Kommunens muligheder for fremskaffelse af boliger til flygtninge var og er stadig så begrænsede, at det er nødvendigt at erhverve ejerboliger og flerfamilievillaer, såfremt der i [REDACTED] Kommune skal boligplaceres det antal flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret og udmeldt.

[REDACTED] Kommune har indgået tidsbegrænsede lejemål i de ejerboliger og flerfamilievillaer, som er erhvervet for at forøge boligmassen til opfyldelse af kommunens boligsociale forpligtelser. Baggrunden for tidsbegrænsningen – som alene gælder for de købte ejerboliger og flerfamiliehuse – er, at kommunen ønsker at have mulighed for at afhænde de pågældende ejendomme, såfremt det senere måtte være muligt at opfylde kommunens boligplaceringsforpligtelse i andre og billigere boliger, herunder almene boliger, af en type, som sædvanligvis anvendes af kommuner til løsning af tilsvarende boligplaceringsforpligtelser. Det kan oplyses, at lejemålene i den kommunale ejendom Mosegårdsvej 12 – 14 – som indeholder 17 lejligheder, og som er erhvervet med henblik på boligplacering af flygtninge – ikke er tidsbegrænsede, da ejendommen er af en karakter, som gør den egnet til opfyldelse af de kommunale forpligtelser med anvisning af bolig og husly. [REDACTED] Kommune har endvidere indgået tidsbegrænsede lejemål i en enkelt ejendom ([REDACTED] 21), som kommunen har ejet i en årrække, og som p.t. anvendes til boligplacering af flygtninge.

Baggrunden for, at lejemålene i ejendommen er tidsbegrænsede, er, at kommunen også ejer den tilstødende ejendom, hvor lejemålet udløber i 2008, og at kommunen ønsker at se de fremtidige anvendelsesmuligheder for disse to ejendomme i en sammenhæng.

En lejeaftale kan gøres tidsbegrænset, såfremt udlejers forhold kan begrunde det. Boligretten kan dog tilsidesætte en begrænsning i en lejeaftale, hvis den ikke må anses for tilstrækkeligt begrundet i udlejers forhold. Den endelige afgørelse af, hvorvidt tidsbegrænsningen i givet fald vil kunne gøres gældende af kommunen, henhører således under boligretten.

I øvrigt kan det oplyses, at kommunen efter § 66 i serviceloven har en almindelig forpligtelse til at anvisе husly, når tidsbegrænsningen udløber. Denne forpligtelse kan eventuelt også løftes ved forlængelse af tidsbegrænsningen – hvilket kan være aktuelt, såfremt kommunens boligmasse på det relevante tidspunkt stadig ikke er tilstrækkelig til, at der kan ske afhændelse af ejerboliger/flerfamilievillaen – eller den kan, i overensstemmelse med praksis for administration af serviceloven § 66, også løftes ved tilbud om en bolig andet steds i kommunen.”

Tilsynsrådet for Københavns Amt afgav den 1. oktober 2002 en udtalelse om sagen vedrørende tidsbegrænsning af lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge, hvoraf bl.a. fremgik følgende:

”Tidsbegrænsning af lejemålene

Tilsynsrådet finder ikke, at spørgsmålet om [REDACTED] Kommunes adgang til at tidsbegrænse lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven henhører under boligretten. Boligretten har ikke kompetence til at prøve spørgsmål vedrørende flygtninges særlige rettigheder efter integrationslovgivningen, men alene kompetence til at prøve spørgsmål vedrørende lejelovgivningen.

Det fremgår af bemærkningerne til integrationsloven, jf. nedenfor under lovgrundlag, at der ikke ses at være noget til hinder for, at der foretages en generel regulering af flygtninges indkvartering, navnlig når denne regulering sker for en overgangsperiode. Som et sagligt hensyn i den forbindelse anføres hensynet til en hensigtsmæssig fordeling af ressourcer.

Tilsynsrådet finder ikke, at [REDACTED] Kommune har varetaget usaglige hensyn ved at lægge vægt på hensyn af planlægningsmæssig karakter, samt langsigtede hensyn til kommunens økonomiske ressourcer på området for boliganvisning.

Integrationsloven pålægger blandt andet kommunerne en forpligtelse til at anvisе passende boliger til flygtninge, samt forestå et integrationsforløb af en varighed på tre år. Ifølge bemærkningerne til loven skal der være tale om en permanent bolig.

Tilsynsrådet finder ikke i loven eller dennes forarbejder belæg for, at [REDACTED] Kommunes forpligtelse til at tilbyde en passende, permanent bolig i henhold til integrationsloven indebærer en ret for flygtningen til at forblive i boligen ud over de tre år, som integrationsforløbet strækker sig over.

Tilsynsrådet finder således ikke grundlag for at udtale, at [REDACTED] Kommunes administration af boligplaceringsbestemmelserne i integrationsloven er ulovlig.

Tilsynsrådet har noteret sig, at såfremt den enkelte flygtning står uden bolig, anerkender kommunen en almindelig forpligtelse efter servicelovens § 66 til at anvisе en bolig et andet sted i kommunen.

.....”

Det fremgår af tilsynsrådets udtalelse af 1. oktober 2002, at Integrationsministeriet den 24. juli 2002 telefonisk over for tilsynsrådet havde oplyst, at ministeriet var af den opfat-

telse, at såfremt saglige hensyn lå til grund herfor, kunne kommunerne tidsbegrænse lejemaal i forbindelse med boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven. Perioden skulle blot være minimum de 3 år, som integrationsforløbet strækker sig over.

Ved brev af 6. januar 2003 rettede Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination, DRC, henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i anledning af tilsynsrådets udtalelse af 1. oktober 2002.

Ved e-mail af 24. marts 2003 anmodede Indenrigs- og Sundhedsministeriet Integrationsministeriet om at oplyse, om det var Integrationsministeriets opfattelse, at en kommune kunne tidsbegrænse lejemaal i forbindelse med boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven, og om lejeloven fandt anvendelse i forbindelse med boligplacering i permanent bolig.

Ved brev af 18. juni 2003 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte Integrationsministeriet bl.a. følgende:

"....

Integrationsministeriet skal på den baggrund anføre, at der ikke som følge af den ændring af integrationslovens regler om anvisning af boliger til flygtninge, der blev gennemført ved lov nr. 1043 af 17. december 2002, er tilsigtet nogen ændring af spørgsmålet om, hvorvidt en kommunalbestyrelse har pligt til at anviser de flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen, en permanent bolig, dvs. en bolig uden tidsbegrænsning.

Integrationsministeriet skal endvidere anføre, at det er Integrationsministeriets opfattelse, at integrationslovens regler om boligplacering af flygtninge indebærer, at en kommunalbestyrelse skal anviser en bolig, hvor den pågældende flygtning kan blive boende, så længe introduktionsprogrammet løber, og hvor flygtningen kan blive boende efter udløb af integrationsperioden. En kommunalbestyrelse kan således ikke opfylde sin forpligtelse efter § 12, stk. 1, ved at anviser en flygtning en bolig for en tidsbegrænset periode.

Der kan i den forbindelse henvises til, at det fremgår af bemærkningerne til den tidligere gældende bestemmelse i integrationslovens § 14, at kommunalbestyrelsen skal anviser permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen.

Det fremgår endvidere forudsætningsvis af bestemmelsen i integrationslovens § 12, stk. 5, og af bestemmelsen i integrationslovens § 15, at den bolig, som kommunalbestyrelsen anviser en flygtning efter § 12, stk. 1, skal være permanent.

Integrationsministeriet skal endelig anføre, at det fremgår af integrationslovens § 12, stk. 5, at reglerne i lejeloven ikke finder anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdssteder. Herudover indeholder integrationsloven ikke bestemmelser om fravigelse af lejelovens regler."

På baggrund af Integrationsministeriets udtalelse af 18. juni 2003 anmodede Indenrigs- og Sundhedsministeriet ved brev af 30. juni 2003 Tilsynsrådet for Københavns Amt om en udtalelse.

Tilsynsrådet for Københavns Amt genoptog herefter sagen og anmodede ved brev af 29. juli 2003 [REDACTED] Kommunalbestyrelse om en udtalelse om sagen.

Ved brev af 26. august 2003 afgav [redacted] Kommunalbestyrelse en udtalelse til Tilsynsrådet for Københavns Amt, hvoraf bl.a. fremgik følgende:

"Baggrund

.....

[redacted] Kommune finder fortsat, at [redacted] Kommunes praksis om tidsbegrænsning af lejeaftaler i lejemål, som ikke er af en type, som sædvanligvis anvendes af kommuner til løsning af tilsvarende boligplaceringsforpligtelser, er lovlig.

Praksis

Der er visiteret i alt 251 flygtninge til [redacted] Kommune i perioden 1. januar 1999 til 1. september 2003. Disse 251 flygtninge er boligplaceret i 223 lejemål, heraf 179 lejemål med en almindelig tidsubegrænset aftale i eksisterende kommunale ejendomme og i almene boliger. 44 lejemål er indgået med tidsbegrænsede lejeaftaler. De 44 tidsbegrænsede lejeaftaler er indgået vedrørende de ejerlejligheder og flerfamilievillaer, som kommunen har erhvervet i perioden 1998-2001, idet kommunens manglende muligheder for at fremskaffe boliger til flygtninge gjorde det nødvendigt at erhverve ejerlejligheder og flerfamilievillaer, såfremt der i [redacted] Kommune skulle ske boligplacering af det antal flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterede.

Baggrunden for tidsbegrænsningen er, at kommunen ønsker at have mulighed for at afhænde de pågældende ejerlejligheder og flerfamilievillaer, såfremt det senere måtte være muligt at opfylde kommunens boligplaceringsforpligtelse i andre og billigere boliger – herunder ved en udvidelse af antallet af almene boliger – af en type, som sædvanligvis anvendes af kommuner til løsning af tilsvarende boligplaceringsforpligtelser. Lejemålene i den kommunale ejendom Mosegårdsvej 12 – 14 – som indeholder 17 lejligheder, og som er erhvervet med henblik på boligplacering af flygtninge – er således ikke tidsbegrænsede, da ejendommen netop er af en karakter, som gør den egnet til opfyldelse af de kommunale forpligtelser med anvisning af bolig og husly.

Kommunen har endvidere af planlægningsmæssige årsager indgået tidsbegrænsede lejemål på Frederiksvej 21, som kommunen har ejet i en årrække, og som p.t. anvendes til boligplacering af flygtninge. Baggrunden for, at lejemålene i ejendommen er tidsbegrænsede, er, at kommunen også ejer den tilstødende ejendom, hvor lejemålet udløber i 2008, og at kommunen ønsker at se de fremtidige anvendelsesmuligheder for disse to ejendomme i en sammenhæng. Endelig har kommunen indgået tidsbegrænsede lejemål på Melchorsvej 13. Melchorsvej 13 har et grundareal på ca. 750 m² og er en tidligere kontorbygning, som er ombygget til otte boliger. Ejendommen er en integreret del af et område på i alt 6.500 m², som har været anvendt af kommunens tekniske driftsenheder (Teglgården). For hele Teglgården er iværksat en planlægningsproces med inddragelse af borgerne i området, og Kommunalbestyrelsen har vedtaget, at der senest april 2006 fremsættes et forslag til lokalplan for hele området.

Som det fremgår, sker boligplacering som hovedregel i tidsbegrænsede lejemål. På grund af mangel på lejemål af den type, som sædvanligvis anvendes af kommuner til løsning af tilsvarende boligplaceringsforpligtelser (almene boliger, større kommunale udlejningsejendomme) har [redacted] Kommune måttet boligplacere i erhvervede ejerlejligheder og flerfamilievillaer, som indebærer et løbende årligt driftsunderskud i størrelsesordenen 30-50.000 kr. pr. lejemål, og i ejendomme, som er kortvarigt ledige indtil ibrugtagning til andre planlagte kommunale formål.

[redacted] Kommune finder således, at der er saglige planlægningsmæssige hensyn og saglige kommunale og samfundsøkonomiske hensyn, der begrundet en tidsbegrænsning. Det skal bemærkes, at [redacted]

Kommune naturligvis opfylder sin forpligtelse til at stille en bolig til rådighed efter integrationsloven. En boligplacering i et tidsbegrænset lejemål indebærer således alene, at lejeren må flytte til en ny bolig, som er anvist af kommunen.

Det kan endvidere oplyses, at hovedparten af de tidsbegrænsede lejemål er indgået for fire år..... Baggrunden for tidsbegrænsningens længde på de typisk fire år er en forventning på aftaletidspunktet om, at der vil være en realistisk mulighed for, at kommunens boligmasse (herunder flere/nye almene boliger) fire år frem i tiden vil være tilstrækkelig til, at der kan ske afhændelse af ejerlejligheder og flerfamilievillaer.

Det kan oplyses, at ingen af de tidsbegrænsede lejeaftaler har været indbragt for boligretten.

Lovgrundlag

Det fremgår af Integrationsministeriets udtalelse af 18. juni 2003 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at det er Integrationsministeriets opfattelse, at integrationslovens regler om boligplacering af flygtninge indebærer, at en kommunalbestyrelse skal anvise en bolig, hvor den pågældende kan blive boende, så længe introduktionsprogrammet løber, og hvor flygtningen kan blive boende efter udløb af integrationsperioden, således at forpligtelsen til at anvise en bolig ikke kan opfyldes ved at anvise en bolig for en tidsbegrænset periode. Ministeriet henviser herved til, at det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i § 14, at kommunalbestyrelsen skal anvise permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen.

Det følger umiddelbart af de dagældende bestemmelser i §§ 12 og 14, at flygtninge, der visiteres til kommunen, skal anvises en bolig. Det følger endvidere direkte af bestemmelserne, at boligen skal være passende. Det følger således alene af lovbestemmelsernes ordlyd, at der skal anvises en passende bolig. Af lovbemærkningerne fremgår, at der inden tre måneder efter at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen, skal anvises permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til den pågældende kommune.

Det fremgår intet sted, at boligen skal være den samme fysiske enhed, eller at boligen skal udlejes stedsevarende.

Lejeloven forudsætter en konkret vurdering af udlejers forhold ved indgåelse af midlertidige lejemål, ligesom tidsbegrænsningen kan tilsidesættes af boligretten, hvis den ikke må anses for tilstrækkeligt begrundet i udlejerens forhold.

Ingen andre kommunale forpligtelser til at anvise bolig/husly indebærer, at der skal stilles den samme fysiske bolig til rådighed. En sådan forpligtelse ville endvidere indebære en markant fravigelse af lejeloven, som i øvrigt er en social beskyttelseslov.

Det er på denne baggrund [REDACTED] Kommunes opfattelse, at et krav om, at der skal stilles den samme fysiske bolig til rådighed, og et krav om at boligen skal stilles til rådighed stedsevarende, alene kan stilles såfremt det fremgår direkte af loven. Da der ikke i integrationsloven er bestemmelser, der hjemler disse krav, kan [REDACTED] Kommune ikke forpligtes til at udleje uden tidsbegrænsning."

Ved brev af 13. november 2003 afgav Tilsynsrådet for Københavns Amt en udtalelse i sagen, hvoraf bl.a. fremgik følgende:

"Tilsynsrådets udtalelse

Tilsynsrådet har behandlet sagen på sit møde den 13. november 2003 og har besluttet at udtale følgende:

Det fremgår af § 12, stk. 1, i den tidligere gældende integrationslov, at kommunalbestyrelsen skal anvise boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen.

I § 14 var det videre anført, at kommunalbestyrelsen skulle anvise boligen inden 3 måneder efter ansvaret var overgået til den pågældende kommune. Indtil det var muligt at anvise en permanent bolig, skulle kommunalbestyrelsen anvise et midlertidigt opholdssted.

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen i den tidligere § 14 fremgår, at bestemmelsen fastslår kommunalbestyrelsens forpligtelse til at anvise permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen.

Ved lov nr. 1043 af 17. december 2002 om integration af udlændinge i Danmark blev § 14 ophævet og § 12 blev ændret, således at det nu af § 12, stk. 5 fremgår, at "Indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, skal kommunalbestyrelsen anvise flygtningen et midlertidigt opholdssted." Det fremgår fortsat af lovens § 12, stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal anvise boliger til flygtninge visiteret til kommunen.

Integrationsministeriet har i udtalelse af 18. juni 2003 anført, at ophævelsen af § 14 og ændringen af § 12 ikke har medført nogen ændring i den kommunale boligplaceringsforpligtelse.

Ved brev af 1. oktober 2002 udtalte Tilsynsrådet, at man ikke fandt grundlag for at udtale, at [redacted] Kommunes administration af boligplaceringsbestemmelserne i integrationsloven var ulovlig. Tilsynsrådet lagde i den forbindelse dels vægt på, at bemærkningerne til integrationsloven tillod en vis generel regulering af flygtninges indkvartering under hensyn til f.eks. fordeling af ressourcer. Tilsynsrådet lagde endvidere vægt på Integrationsministeriets telefoniske tilkendegivelse den 24. juli 2002, hvorefter det var Integrationsministeriets opfattelse, at såfremt saglige hensyn lå til grund herfor, kunne kommunen tidsbegrænse lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven. Perioden skulle blot være minimum de tre år, som integrationsforløbet efter integrationsloven strækker sig over.

Integrationslovens målsætning er at tilbyde flygtninge og indvandrere en integrationsindsats, således at de bliver medlemmer af det danske samfund på lige fod med danskere jf. lovens § 1.

Ifølge integrationslovens § 3 omfatter Kommunalbestyrelsens integrationsindsats boligplacering af flygtninge, introduktionsprogrammer for udlændinge og en almindelige integrationsindsats.

Introduktionsprogrammet, der blandt andet omfatter kursus i samfundsforståelse og danskundervisning har en varighed på tre år fra det tidspunkt, hvor ansvaret for udlændingen overgår til kommunalbestyrelsen, jf. integrationslovens § 16, stk. 4.

Udlændinge, der tilbydes et introduktionsprogram kan i en periode på op til tre år fra det tidspunkt, hvor ansvaret overgår til kommunalbestyrelsen modtage en introduktionsydelse, jf. § 25, stk. 1, i integrationsloven.

Der er ikke ved integrationsindsatsen i forbindelse med boligplacering indsat en lignende tidsmæssig begrænsning på tre år.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodede den 24. marts 2003 Integrationsministeriet om at oplyse, om det var Integrationsministeriets opfattelse, at en kommune kan tidsbegrænse lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge og om reglerne i lejeloven finder anvendelse i forbindelse med boligplacering i permanent bolig.

Integrationsministeriet har i sin udtalelse af 18. juni 2003 anført, at det er ministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelsens boligplaceringsforpligtelse efter integrationslovens § 12, stk. 1, ikke kan opfyldes ved at anvise en bolig for en tidsbegrænset periode. Kommunalbestyrelsen skal anvise en bolig, hvor flygtningen kan blive boende, også når integrationsperioden er udløbet efter tre år.

På denne baggrund anmodede Indenrigs- og Sundhedsministeriet ved brev af 30. juni 2003 Tilsynsrådet om en udtalelse. Tilsynsrådet besluttede herefter at genoptage sagen og anmodede i den forbindelse [redacted] Kommunalbestyrelse om en udtalelse.

[redacted] **Kommunalbestyrelse** har i udtalelse af 26. august 2003 anført, at man fortsat finder, at kommunens praksis ved boligplacering af flygtninge er lovlig, idet saglige planlægningsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn begrundet tidsbegrænsningen. Kommunen ønsker at have mulighed for at afhænde de dyrt indkøbte ejerlejligheder og flerfamilievillaer, såfremt det senere måtte være muligt at opfylde kommunens boligplaceringsforpligtelse i andre og billigere boliger. Ifølge Kommunalbestyrelsen indebærer en boligplacering i et tidsbegrænset lejemål således alene, at lejeren må flytte til en ny bolig, som er anvist af kommunen.

Ved brev af 1. september 2003 anmodede Tilsynsrådet [redacted] Kommune om at oplyse, hvorvidt kommunens anvisning af en ny bolig sker i henhold til integrationsloven eller i medfør af de almindelige regler om anvisning af boliger til husvilde efter servicelovens § 66.

[redacted] Kommunalbestyrelse har hertil den 1. oktober 2003 udtalt, at kommunen ikke generelt har taget stilling til, om hjemlen til at anvise en ny bolig til flygtningen er de særlige regler om anvisning af boliger til flygtninge, der visiteres til kommunen, eller den almindeligt gældende forpligtelse til at anvise husly.

På baggrund af en artikel i Frederiksborg Amtstidende den 7. oktober 2003 vedrørende en boligplaceringssag i en nordsjællandsk kommune, hvor det fremgik, at integrationsministeren skulle have udtalt, at kommunen vil kunne sælge en dyrt indkøbt bolig, når den finder en billigere bolig til flygtningen, kontaktede Tilsynsrådet den 13. oktober 2003 Integrationsministeriet telefonisk. Integrationsministeriet udtalte, at ministeriet fastholder sin opfattelse af, at boligplaceringen skal være permanent, dvs. også udover integrationsperioden. Integrationsministeriet anførte endvidere, at der er tale om en ren juridisk fortolkning af integrationsloven, og at en anden praksis vil kræve en lovændring. På forespørgsel herom oplyste Integrationsministeriet endvidere, at ministeriets fortolkning skal ses uden sammenhæng med den af Finansudvalget ydede bevilling på 32 mill. kr. til støtte for kommuner med særligt høje boligudgifter til boligplacering i årene 1999-2000.

Tilsynsrådet forstår Integrationsministeriets udtalelse af 18. juni 2003 således, at selv om en væsentlig del af den øvrige integrationsindsats er begrænset til en periode på tre år, er Kommunalbestyrelsens pligt til at anvise en permanent bolig efter integrationsloven absolut, således at saglige hensyn herunder økonomiske eller planlægningsmæssige hensyn, ikke kan begrunde anvendelse af tidsbegrænsede lejemål, og at flygtningen derfor har en i princippet livslang ret til en bolig anvist efter integrationsloven.

På baggrund af Integrationsministeriets fortolkning af Kommunalbestyrelsens forpligtelse til at anvise boliger til flygtninge efter integrationsloven, således som det er kommet til udtryk i udtalelserne af 18. juni 2003 og 13. oktober 2003, ændrer Tilsynsrådet sin afgørelse af 1. oktober 2002.

Tilsynsrådet skal herefter udtale, at [redacted] Kommunes praksis om tidsbegrænsning af lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven er ulovlig.

Tilsynsrådet skal endvidere anmode [redacted] Kommunalbestyrelse om at ændre lejekontrakterne således, at tidsbegrænsningen af lejemålene ophører.

Tilsynsrådet skal anmode om underretning om, hvad der videre passerer i sagen.”

Ved brev af 25. november 2003 klagede [redacted] Kommune til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over Tilsynsrådet for Københavns Amts udtalelse af 13. november 2003.

Ved brev af 12. december 2003 meddelte ministeriet bl.a., at ministeriet – i ministeriets egenskab af tilsynsmyndighed med tilsynsrådet, jf. § 61 a i den dagældende lov om kommunernes styrelse – ikke fandt anledning til på daværende tidspunkt at tage stilling til, om Tilsynsrådet for Københavns Amts udtalelse var urigtig eller hvilede på en urigtig retsopfattelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet henviste herefter [redacted] Kommune til at underrette Tilsynsrådet for Københavns Amt om, hvad [redacted] Kommune agtede at foretage i sagen, således som tilsynsrådet havde anmodet om i tilsynsrådets udtalelse af 13. november 2003.

Under henvisning til at [redacted] Kommunalbestyrelse ikke havde underrettet tilsynsrådet om, hvad der videre passerede i sagen, skrev Tilsynsrådet for Københavns Amt ved brev af 19. december 2003 følgende til [redacted] Kommunalbestyrelse:

”På den baggrund skal Tilsynsrådet anmode kommunalbestyrelsen om, på sit møde den 26. januar 2004 at behandle sagen og herunder tage stilling til, hvorvidt man vil ændre de indgåede lejekontrakter med boligplacerede flygtninge, således at tidsbegrænsningen ophæves, og ændre sin fremtidige praksis for indgåelse af lejekontrakter efter integrationslovens § 12, stk. 1, i overensstemmelse med tilsynsrådets afgørelse af 13. november 2003.

Det er tilsynsrådets opfattelse, at en undladelse af at efterleve tilsynsrådets afgørelse af 13. november 2003 vil medføre, at det fornødne klare grundlag for anvendelse af sanktioner i den kommunale styrelseslov § 61, stk. 2, er tilstede.

Såfremt kommunalbestyrelsen beslutter at opretholde den hidtidige praksis, skal man – af hensyn til sagens videre ekspedition – anmode om at modtage meddelelse om, hvordan hvert enkelt medlem af kommunalbestyrelsen har stemt.

Kommunalbestyrelsens stillingtagen bedes meddelt tilsynsrådet umiddelbart efter kommunalbestyrelsesmødet den 26. januar 2004.”

Et flertal i [redacted] Kommunalbestyrelse traf den 26. januar 2004 beslutning om at meddele statsamtmanden for Københavns Amt, at flertallet fastholdt sin opfattelse af, at kommunens praksis med hensyn til tidsbegrænsning af lejeaftaler til opfyldelse af pligten til boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven i lejemål, der ikke er af en type, som sædvanligvis anvendes af kommuner til løsning af tilsvarende boligplaceringsforpligtelser, er lovlig.

Borgmester [redacted] og kommunalbestyrelsesmedlemmerne [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted],

■■■■■, ■■■■■, ■■■■■, ■■■■■ og ■■■■■
■■■■■ stemte for beslutningen.

■■■■■ Kommunalbestyrelses flertal meddelte dette ved brev af 27. januar 2004 til statsamtmanden for Københavns Amt. ■■■■■ Kommunalbestyrelses flertal meddelte endvidere, at kommunalbestyrelsens flertal kunne efterkomme tilsynsrådets anmodning i brev af 19. december 2003 ved at give samtlige lejekontrakter med tidsbegrænsning, som ■■■■■ Kommune havde indgået til opfyldelse af boligplaceringsforpligtelsen efter integrationsloven og fremtidige sådanne lejekontrakter en påtegning med følgende indhold:

"Tilsynsrådet for Københavns Amt har i en skrivelse af 13. november 2003 til ■■■■■ Kommunalbestyrelse udtalt, at ■■■■■ Kommunes praksis om tidsbegrænsning af lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven er ulovlig.

■■■■■ Kommunalbestyrelses flertal fastholder sin retsopfattelse, hvorefter tidsbegrænsning af lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven er lovlig.

Det således omtvistede lovforklningsspørgsmål vil – såfremt Tilsynsrådet (statsamtmanden) for Københavns Amt fastholder sin retsopfattelse og støttes heri efter en eventuel indbringelse for indenrigs- og sundhedsministeren – af ■■■■■ Kommune om fornødent blive indbragt for domstolene til endelig afgørelse.

Såfremt det ved endelig dom måtte blive fastslået, at tidsbegrænsningen i nærværende lejekontrakt er ulovlig som stridende mod reglerne i integrationsloven – og i så fald må betragtes som ugyldig – vil tidsbegrænsningen ikke blive gjort gældende.

Såfremt omvendt det ved endelig dom bliver fastslået, at tidsbegrænsningen i overensstemmelse med ■■■■■ Kommunalbestyrelses flertals opfattelse er lovlig, vil lejekontraktens bestemmelse om tidsbegrænsning bestå uændret."

■■■■■ Kommunalbestyrelses flertal anførte herefter, at der efter flertallets opfattelse ikke var hjemmel til eller grundlag for i anledning af den bestående uenighed om det omtvistede lovforklningsspørgsmål at bringe sanktioner efter lov om kommunernes styrelse § 50 b (tvangsbøder) – tidligere § 61, stk. 2 – i anvendelse.

Til støtte herfor anførte kommunalbestyrelsens flertal bl.a., at § 50 b i lov om kommunernes styrelse ikke giver hjemmel til at pålægge tvangsbøder. ■■■■■ Kommunalbestyrelses flertal henviste i den forbindelse til, at integrationslovens § 15 udtømmende angiver den sanktion, der kan bringes i anvendelse over for en kommune, der ikke opfylder sin boligplanvisningsforpligtelse efter integrationsloven.

Flertallet i ■■■■■ Kommunalbestyrelse henviste i den forbindelse til punkt 5.1.1 i de almindelige bemærkninger (forholdet mellem tilsynet og særlige klagemyndigheder) i lovforslag nr. L 188 fremsat 13. marts 2003 til ændring af lov om kommunernes styrelse, hvor det er anført, "at det almindelige kommunale tilsyn viger, hvis der er en særlig rekurs- eller tilsynsmyndighed, der er kompetent til at tage stilling til sagen....Rekursmyndigheder vil endvidere typisk have flere reaktionsmuligheder end statsamtmanden, herunder f.eks. kompetence til at omgøre en kommunes beslutning." Der henvistes endvidere til de specielle bemærkninger til § 48, stk. 3: "For at sikre et enstrengt klage- og tilsynssystem som muligt vil statsamtmandens tilsyn i alle tilfælde vige

for andre rekursmyndigheder eller lovbestemte tilsynsmyndigheder, uanset hvilke reaktionsmuligheder og hvilket særligt kendskab til den pågældende myndighed måtte have i den konkrete sag, rekurs- eller tilsynsmyndigheden kan tage stilling til."

████████ Kommunalbestyrelses flertal henviste endvidere til, at der ikke er "det fornødne klare grundlag" for anvendelse af tvangsbøder efter lov om kommunernes styrelse § 50 b, som efter praksis er en betingelse for pålæg af tvangsbøder.

Flertallet henviste i den forbindelse til, at det fremgår af Tilsynsrådet for Københavns Amts udtalelse af 1. oktober 2002, at Integrationsministeriet telefonisk over for tilsynsrådet den 24. juli 2002 havde oplyst, *"at ministeriet var af den opfattelse, at såfremt saglige hensyn ligger til grund herfor, kan kommunerne tidsbegrænse lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven. Perioden skal blot være minimum de 3 år, som integrationsforløbet strækker sig over"*, og at Tilsynsrådet for Københavns Amt i overensstemmelse hermed ved brev af 1. oktober 2002 udtalte, at tilsynsrådet *"ikke (finder) grundlag for at udtale, at ██████████ Kommunes administration af boligplaceringsbestemmelserne i integrationsloven er ulovlig"*.

Flertallet henviste endvidere til, at Tilsynsrådet ved brev af 13. november 2003 indtog et stik modsat standpunkt end det, som fremgår af udtalelsen af 1. oktober 2002, idet tilsynsrådet nu fandt, at ██████████ Kommunes praksis med tidsbegrænsning af lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven var ulovlig, samt at dette forløb viste, at kommunens praksis under ingen omstændigheder ville kunne betegnes som "klart ulovlig".

████████ Kommunalbestyrelses flertal anførte herudover, at der ikke er akut behov for at foregribe en endelig afgørelse af det omtvistede spørgsmål om den rette fortolkning af integrationsloven gennem pålæg af tvangsbøder, idet den tidsbegrænsning, der er indsat i de af ██████████ Kommune med flygtninge indgåede tidsbegrænsede lejemål først udløber i maj måned 2005, og idet ██████████ Kommune vedstår sin forpligtelse til at anvise nye boliger til flygtningene i de tidsbegrænsede lejemål, når tidsbegrænsningen bliver aktuel.

████████ Kommunalbestyrelses flertal henviste endvidere til, at ██████████ Kommune vil lide et væsentligt værditab, såfremt ██████████ Kommune blev tvunget til at annullere tidsbegrænsningerne i de indgåede lejekontrakter. Flertallet henviste i den forbindelse bl.a. til, at handelsværdien af en ejendom eller en ejerlejlighed, som er udlejet uden tidsbegrænsning, er væsentligt lavere end værdien af en ejendom eller en ejerlejlighed uden lejemål eller med et tidsbegrænset lejemål med udløb inden for en kortere årrække.

████████ Kommunalbestyrelses flertal anmodede endelig om, at statsamtmanden suspenderede eventuelle tvangsbøder under sagens indbringelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriet og under en efterfølgende retssag.

Ved brev af 28. januar 2004 til borgmester ██████████ og kommunalbestyrelsesmedlemmerne ██████████, ██████████, ██████████, ██████████, ██████████, ██████████, ██████████, ██████████, ██████████ og ██████████ anmodede statsamtmanden for Københavns Amt de pågældende om at fremkomme med eventuelle bemærkninger i sagen.

De pågældende 12 kommunalbestyrelsesmedlemmer fremkom ikke med yderligere bemærkninger til sagen.

Ved brev af 6. februar 2004 til hvert af ovennævnte 12 kommunalbestyrelsesmedlemmer traf statsamtmanden for København Amt afgørelse om at pålægge de pågældende 12 kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

".....

Tilsynet finder imidlertid ikke, at [redacted] Kommunalbestyrelse ved at indføre den ovennævnte påtegning i lejekontrakterne har efterkommet tilsynsrådets anmodning.

Tilsynet har herved lagt vægt på, at påtegningen ikke giver de pågældende lejere ret til at forblive i lejemålet på ubegrænset tid. Ligesom kommunen ikke ophører med fortsat at indgå tidsbegrænsede lejekontrakter.

Tilsynet har endvidere lagt vægt på, at Integrationsministeriet i sin udtalelse af 18. juni 2003 entydigt har anført, at en kommunalbestyrelse ikke kan opfylde sin forpligtelse efter integrationslovens § 12, stk. 1, ved at anvise en flygtning en bolig for en tidsbegrænset periode.

Der er således ikke hjemmel i integrationsloven til at tillade en tidsbegrænsning af lejemålene.

Tilsynet finder ikke, at et eventuelt økonomisk tab for [redacted] Kommune i forbindelse med et senere salg af de erhvervede ejendomme kan begrunde kommunens undladelse af at ophæve den ulovlige tidsbegrænsning af lejemålene, idet kommunalbestyrelsens forpligtelse efter integrationsloven består uanset om kommunen senere i forbindelse med afhændelse af ejendommene eventuelt måtte konstatere et tab.

[redacted] Kommunalbestyrelses flertal har endvidere anført, at der efter Kommunalbestyrelsens flertals opfattelse ikke er nogen hjemmel eller noget grundlag for at bringe sanktioner efter styrelseslovens § 50 b i anvendelse.

Kommunalbestyrelsens flertal har i den forbindelse henvist til integrationslovens § 15, hvorefter Udlændingestyrelsen på kommunens vegne og regning kan indgå aftaler om erhvervelse, indretning og leje af ejendomme i kommunen til flygtninge anvist til kommunen, når kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang udnytter sine muligheder for at anvise boliger til flygtningene.

Det er Kommunalbestyrelsens flertals opfattelse, at der herved er gjort op med sanktionsmulighederne over for en kommune, der ikke opfylder sin boliganvisningsforpligtelse.

Tilsynet finder, at denne bestemmelses anvendelsesområde knytter sig til den situation, at kommunen helt undlader at anvise flygtningen en permanent bolig i forhold til anvisningen af midlertidige opholdssteder og ikke i den situation, hvor kommunalbestyrelsen søger at opfylde sin boligplaceringsforpligtelse ved at anvise en permanent bolig i et tidsbegrænset lejemål.

For så vidt angår det af kommunalbestyrelsens flertal anførte, at sagens forhistorie viser, at der ikke er det fornødne klare grundlag for anvendelse af sanktioner efter styrelseslovens § 50 b, skal bemærkes, at Tilsynet er enig i, at sagen har haft et utraditionelt forløb i og med, at Tilsynet har afgivet to udtalelser med modsat resultat.

På baggrund af de entydige og klare udtalelser, der foreligger fra Integrationsministeriet af henholdsvis 18. juni 2003 og den 13. oktober 2003 om fortolkning af loven og dens forarbejder, finder Tilsynet imidlertid at måtte fastholde, at det fornødne klare grundlag for at anvende sanktioner nu er til stede.

Tilsynet har ved brev af 28. januar 2004 foretaget partshøring i henhold til forvaltningslovens § 19 af de 12 medlemmer, der stemte for beslutningen.

....

Tilsynets afgørelse

Det fremgår af den kommunale styrelseslov § 50 b, at undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan statsamtmanden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, der er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.

Under henvisning til det ovenfor anførte finder Tilsynet, at det fornødne klare grundlag for anvendelse af sanktioner i henhold til den kommunale styrelseslov § 50 b er til stede.

Tilsynet pålægger derfor de 12 medlemmer af [REDACTED] Kommunalbestyrelse, der på mødet den 26. januar 2004 stemte for at fastholde tidsbegrænsningen af lejemål, der indgås i medfør af integrationslovens § 12, stk. 1, tvangsbøder indtil der er truffet beslutning om at ændre lejekontrakterne således, at tidsbegrænsningen ophører, og om at ændre kommunens fremtidige praksis for indgåelse af lejekontrakter efter integrationslovens § 12, stk. 1 i overensstemmelse med Tilsynsrådets afgørelse af 13. november 2003.

Da De er et af de 12 medlemmer, pålægges De hermed tvangsbøder på 300 kr. pr. dag fra onsdag den 25. februar 2004

.....”

Ved brev af 23. februar 2004 har De som advokat for borgmester [REDACTED] og kommunalbestyrelsesmedlemmerne [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] og [REDACTED] klaget til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, jf. lov om kommunernes styrelse § 52, stk. 1, over statsamtmanden for Københavns Amts afgørelse af 6. februar 2004. De har under henvisning til lov om kommunernes styrelse § 52, stk. 4, anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at ophæve statsamtmanden for Københavns Amts afgørelse af 6. februar 2004 om at pålægge de pågældende tvangsbøder.

De har i den forbindelse henvist til 1) at [REDACTED] Kommunes praksis med hensyn til tidsbegrænsning af lejeaftaler er lovlig 2) at statsamtmanden for Københavns Amt ikke har hjemmel i § 50 b i den kommunale styrelseslov til at pålægge tvangsbøder og 3) at lovforklaring henhører endeligt under domstolene.

Vedrørende det ovenfor nævnte punkt 1 har De bl.a. anført følgende:

”Klagerne fastholder, at [REDACTED] Kommunes praksis med hensyn til tidsbegrænsning af lejeaftaler, der indgås med henblik på opfyldelsen af kommunens pligt til boligplacering af flygtninge efter integrationsloven i lejemål, der ikke er af en type, som sædvanligvis anvendes af kommuner til løsning af tilsvarende

boligplaceringsforpligtelser, og hvor saglige planlægningsmæssige hensyn og saglige kommunale og samfundsøkonomiske hensyn begrundet en sådan tidsbegrænsning, er - og stedse har været - lovlig".

De har endvidere anført, at Integrationsministeriets udtalelse af 18. juni 2003, hvoraf det fremgår, at "en kommunalbestyrelse skal anviser en bolig, hvor den pågældende flygtning kan blive boende, så længe integrationsprogrammet løber, og hvor flygtningen kan blive boende efter udløb af integrationsperioden" ikke har hjemmel i integrationsloven. Efter Deres opfattelse er kravet i integrationsloven, at kommunen skal anviser flygtningen en "bolig", så snart det er muligt, og indtil da et "midlertidigt opholdssted", og der er efter Deres opfattelse ikke krav om, at den første eller en senere udlejning til en flygtning skal være stedsevarende. De har i den sammenhæng gjort opmærksom på, at [redacted] Kommune ikke bestrider kommunens boligplaceringsforpligtelse over for den flygtning, hvis lejemål udløber på grund af tidsbegrænsning.

Vedrørende punkt 2 har De anført, at der ikke i den konkrete sag er hjemmel i § 50 b i den kommunale styrelseslov til at pålægge tvangsbøder, idet integrationslovens § 15 udtømmende regulerer, hvilke sanktioner, der kan anvendes mod en kommune for manglende opfyldelse af boligplaceringsforpligtelse efter integrationsloven.

De har i den forbindelse henvist til punkt 5.1.1. i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. L 188-2002/03 til ændring af lov om kommunernes styrelse samt til, at integrationsloven må have forrang som *lex specialis* for det generelle sanktionssystem over for kommunerne i lov om kommunernes styrelse. De har endvidere anført, at De ikke er enig i statsamtmanden for Københavns Amts argumentation i afgørelsen af 6. februar 2004, hvoraf det fremgår, at statsamtmanden for Københavns Amt finder, at anvendelsesområdet for integrationslovens § 15 knytter sig til den situation, at kommunen helt undlader at anviser flygtningen en permanent bolig i forhold til anvisningen af midlertidige opholdssteder, og ikke til den situation, hvor kommunalbestyrelsen søger at opfylde sin boligplaceringsforpligtelse ved at anviser en permanent bolig i et tidsbegrænset lejemål.

Vedrørende punkt 2 har De endvidere anført, at der ikke er grundlag for anvendelse af tvangsbøder, idet [redacted] Kommunes anvendelse af tidsbegrænsede lejekontrakter i hvert fald ikke er klart ulovlig. De har i den forbindelse navnlig henvist til, at Tilsynsrådet for Københavns Amt har afgivet to modsatrettede udtalelser i sagen ved brev af 1. oktober 2002 og ved brev af 13. november 2003.

Vedrørende punkt 2 har De herudover anført, at der ikke er behov for tvangsbøder, idet de tidsbegrænsede lejeaftaler først udløber i maj 2005. De har endvidere anført, at [redacted] Kommune vil lide et umiddelbart formuetab ved en efterlevelse af anmodningen om annullation af tidsbegrænsningen i lejekontrakterne, idet handelsværdien af en ejendom eller en ejerlejlighed, som er udlejet uden tidsbegrænsning, er væsentligt lavere end værdien af en ejendom eller ejerlejlighed uden lejemål eller med et tidsbegrænset lejemål med udløb inden for en kortere årrække. De forbeholder Dem i den forbindelse ret til at kræve erstatning for det tab, som kommunen måtte lide, hvis Gentofte Kommune tvinges til at ophæve tidsbegrænsningerne i de indgåede lejekontrakter gennem pålæg af tvangsbøder, hvis domstolene under en efterfølgende retssag fastslår, at tidsbegrænsningen har været lovlig.

Vedrørende punkt 3 har De anført, at lovforklningsspørgsmål i sidste instans henhører under domstolene, jf. grundlovens § 63. De finder på den baggrund, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal ophæve statsamtmanden for Københavns Amts afgørelse af 6. februar 2004 og eventuelt henvise statsamtmanden for Københavns Amt til at anlægge anerkendelsessøgsmål mod kommunen med hjemmel i lov om kommunernes styrelse § 51.

Såfremt ministeriet stadfæster statsamtmanden for Københavns Amts afgørelse om tvangsbøder, har De anmodet om, at ministeriet bestemmer, at en indbringelse af sagen for domstolene – gennem anerkendelsessøgsmål mod Indenrigs- og Sundhedsministeriet - tillægges opsættende virkning, således at tvangsbøder ikke pålægges under forudsætning af, at sag anlægges ved domstolene inden f.eks. 6 uger efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse i sagen.

Ved brev af 25. februar 2004 har Statsamtet København tillagt klagen af 23. februar 2004 opsættende virkning, jf. § 55 i lov om kommunernes styrelse, således at der ikke skal betales tvangsbøder, mens Indenrigs- og Sundhedsministeriet behandler sagen.

Ved brev af 16. marts 2004 anmodede Indenrigs- og Sundhedsministeriet Integrationsministeriet om at oplyse, om [REDACTED] Kommunes praksis vedrørende tidsbegrænsning af lejemål ved boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven efter Integrationsministeriets opfattelse er klart ulovlig, såvel for så vidt angår lejekontrakter indgået før 1. januar 2003, som for så vidt angår lejekontrakter indgået efter 1. januar 2003. Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodede endvidere om at få oplyst, om ulovligheden er så alvorlig, at Integrationsministeriet skønner, at sanktioner er påkrævet.

Ved brev af 5. april 2004 afgav Integrationsministeriet en udtalelse i sagen. Integrationsministeriet har heri anført følgende:

”..

Sagens baggrund

....

Det retlige grundlag

Integrationsloven indeholdt ved sin ikrafttræden bl.a. følgende bestemmelser om kommunernes varetagelse af boligplaceringsopgaven, jf. lov nr. 474 af 1. juli 1998:

”§ 12. Kommunalbestyrelsen skal anvise bolig til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen, jf. § 10.

Stk. 2. Den anviste bolig skal være passende i forhold til den enkelte flygtnings behov. Lejen for den anviste bolig må ikke overstige halvdelen af husstandsindkomsten. Kommunalbestyrelsen kan dog i særlige tilfælde anvise en bolig med en leje, der overstiger halvdelen af husstandsindkomsten. Kommunalbestyrelsen kan i så fald ikke nægte at yde fuld støtte i medfør af § 15 i lov om individuel boligstøtte.

...

§ 13. Kommunalbestyrelsen kan erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen med henblik på gennem udlejning til beboelse at medvirke til en bedre fordeling af udlændinges bosætningsmuligheder på landsplan, regionalt plan og lokalt i kommunen.

...

§ 14. Kommunalbestyrelsen skal inden 3 måneder efter, at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen, anvise boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen. Indtil det er muligt at

anvise en bolig, skal kommunalbestyrelsen anvise de pågældende flygtninge et midlertidigt opholdssted. Reglerne i lejeloven finder ikke anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdssteder.

...

§ 15. Anvise kommunalbestyrelsen ikke inden 3 måneder efter, at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen, boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, kan Udlændingestyrelsen med henblik på at anvise boliger til de pågældende på vegne af kommunalbestyrelsen og for kommunens regning indgå aftaler om

- 1) at erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen,
- 2) at købe anvisningsret til private udlejningsejendomme i medfør af lov om kommunal anvisningsret,
- 3) at en almen boligorganisation stiller ledige familieboliger eller ledige almene ungdomsboliger til rådighed for Udlændingestyrelsen, jf. § 59, stk. 2 og 3, i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v.,
- 4) anvendelse af de boliger, som en andelsboligforening skal stille til rådighed for kommunalbestyrelsen, jf. § 160 b, stk. 4, i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v.,
- 5) at indtil hver 10. ledige lejlighed i særlige private udlejningsejendomme stilles til rådighed for Udlændingestyrelsen, jf. § 53 e i lejeloven og § 63 a i lov om midlertidig regulering af boligforholdene,
- 6) at pensionskasser stiller boliger til rådighed for Udlændingestyrelsen, og
- 7) at en privat andelsboligforening stiller boliger til rådighed for Udlændingestyrelsen, jf. § 7 c i lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber."

I bemærkningerne til forslaget til integrationsloven, jf. lovforslag nr. L 60 af 16. april 1998, er der om bestemmelsen i § 14 anført følgende:

"Bestemmelsen fastslår, at kommunalbestyrelsen inden tre måneder efter, at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen, skal anvise permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til den pågældende kommune. Indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, skal kommunalbestyrelsen anvise de pågældende flygtninge et midlertidigt opholdssted. Bestemmelsen fastlægger endvidere, at lejelovens regler ikke finder anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdssteder."

Af Indenrigsministeriet notat af 12. maj 1998 om de indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationslov), der blev udarbejdet under Folketingets behandlings af indenrigsministerens lovforslag og fremsendt til Folketingets Retsudvalg ved brev af 14. maj 1998, fremgår bl.a. følgende:

"5.2.8. Tidsfristen for permanent bolig-anvisning

...

Indenrigsministeriet skal hertil ... bemærke, at det må anses for en selvfølge, at den enkelte kommunalbestyrelse varetager ansvaret for den enkelte flygtning på en sådan måde, at der anvises et midlertidigt opholdssted, såfremt der ikke kan anvises en permanent bolig. Hvis en kommune ikke inden 3 måneder, efter at ansvaret er overgået til kommunen, har anvist en bolig til en flygtning, kan Udlændingestyrelsen benytte reglerne i § 15 med henblik på at anvise en bolig til den pågældende. Efter formuleringen af §§ 14 og 15 er der her tale om permanente boliger. Kommunen kan således ikke opfylde forpligtelsen efter § 14 ved at anvise et midlertidigt opholdssted."

I forbindelse med vedtagelse af integrationsloven blev der etableret en særlig integrationspulje på 190 mio. kr., jf. herved Indenrigsministeriets aktstykke af 6. juli 1998, Af aktstykket fremgår bl.a. følgende:

"...

1. *Overgangssituation i forbindelse med kommunernes overtagelse af allerede ankomne fra Dansk Flygtningehjælp.*

...

Endvidere vil der være omkostninger for de berørte kommuner i forbindelse med at finde en egnet permanent bolig til flygtningene.

...

3. Kommuner med særligt høje udgifter til boligplacering af flygtninge.

...

Med det formål at støtte kommuner med særligt høje boligudgifter til boligplacering afsættes en pulje på 32 mio. kr. i årene 1999-2000."

Ved bekendtgørelse nr. 989 af 17. december 1998 om kommuners låntagning og meddelelse af garantier m.v. blev der i tilknytning til integrationslovens vedtagelse gennemført ændringer af de i bekendtgørelsen fastsatte regler om kommuners adgang til låntagning til erhvervelse og indretning af ejendomme for at fremme udlændinges integration. Af den nugældende bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 16, fremgår følgende:

"§ 2. En kommunes adgang til i det enkelte regnskabsår at optage lån, jf. § 4, svarer til summen af følgende kommunale udgifter:

...

16) Udgifter til erhvervelse og indretning af ejendomme til udlejning til beboelse i henhold til integrationsloven."

Bestemmelsen blev indsat til erstatning for den tidligere gældende bestemmelse om kommuners adgang til låntagning til finansiering af udgifter til erhvervelse og indretning af ejendomme i henhold til lov om kommunernes adgang til at erhverve boliger for at fremme udlændinges integration. I den forbindelse blev et krav om kommunal egenfinansiering af 7 pct. af ejendommenes værdi ophævet, således at der med bestemmelsen er sikret kommunerne fuld låneadgang til de pågældende udgifter.

Ved lov nr. 1043 af 17. december 2002, der trådte i kraft den 1. januar 2003, blev der gennemført en række ændringer af integrationslovens regler om boligplacering af flygtninge.

Ændringerne vedrørte bl.a. §§ 12 og 15, og § 14 blev ophævet. Af de således nugældende bestemmelser i integrationslovens §§ 12 og 15 om boligplacering af flygtning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. november 2003, fremgår bl.a. følgende:

»§ 12. Kommunalbestyrelsen skal snarest muligt, efter at ansvaret for en flygtning er overgået til kommunalbestyrelsen, anvise boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen efter § 10, jf. dog stk. 2. Hvis lejen overstiger halvdelen af husstandsindkomsten, kan kommunalbestyrelsen ikke nægte at yde fuld støtte i medfør af § 15 i lov om individuel boligstøtte.

...

Stk. 5. Indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, skal kommunalbestyrelsen anvise flygtningen et midlertidigt opholdssted. Reglerne i lejeloven finder ikke anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdssteder.

...

§ 15. Udnytter kommunalbestyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang sine muligheder for at anvise permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, kan Udlændingestyrelsen med henblik på at anvise boliger til de pågældende på vegne af kommunalbestyrelsen og for kommunens regning indgå aftaler om at erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen."

Af bemærkningerne til lovforslaget, jf. lovforslag nr. L 21 af 2. oktober 2002, fremgår bl.a. følgende:

”Det foreslås, at den gældende bestemmelse, hvorefter kommunalbestyrelsen inden tre måneder skal anvise bolig til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, ændres til, at kommunalbestyrelsen snarest muligt skal anvise bolig til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen.

Kommunalbestyrelsen vil efter forslaget stadig have pligt til at anvise bolig til flygtninge, som er visiteret til kommunen, men med den foreslåede ændring vil det blive muligt for kommunalbestyrelsen at foretage en vurdering og prioritering af alle de boligsøgendes behov. Herved undgås det, at en kommune nødsages til et anvise bolig til en flygtning i en situation, hvor der er en anden boligsøgende, som konkret må vurderes af have et mere presserende boligbehov, jf. i den forbindelse pkt. 2.6.

Det foreslås endvidere, at det nugældende krav om, at den anviste bolig skal være passende i forhold til den enkelte flygtnings behov, ophæves.

Efter de gældende bestemmelser kan Udlændingestyrelsen i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke inden tre måneder anviser boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, på kommunalbestyrelsens vegne og for kommunens regning indgå aftaler med henblik på at anvise bolig til de pågældende...

Da kravet om, at kommunalbestyrelsen skal anvise en bolig inden tre måneder, ophæves, skal der foretages en konsekvensændring af integrationslovens § 15, idet Udlændingestyrelsens handlemuligheder ikke længere kan knyttes an til tre måneders-fristen. Det foreslås på den baggrund, at Udlændingestyrelsen skal kunne handle på kommunalbestyrelsens vegne, hvis en kommunalbestyrelse ikke i tilstrækkeligt omfang udnytter sine muligheder for at anvise boliger til flygtninge. Den gældende bestemmelse har hidtil ikke været anvendt, hvilket muligvis kan tilskrives bestemmelsens præventive effekt. Det er derfor fundet hensigtsmæssigt at bevare Udlændingestyrelsens mulighed for at anvise boliger, hvis kommunalbestyrelsen ikke opfylder sin forpligtelse hertil. Det foreslås samtidig at forenkle bestemmelsen, således at Udlændingestyrelsen efter forslaget kun kan benytte en del af de handlemuligheder, som styrelsen har i dag. Udlændingestyrelsen skal fortsat på vegne af kommunalbestyrelsen og for kommunens regning kunne indgå aftaler om at erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen med henblik på at anvise bolig til flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen.”

Der er intetsteds i bemærkningerne til lovforslaget anført, at der med lovforslaget tilsigtes en ændring af karakteren af forpligtelsen til at fremskaffe bolig til flygtninge.

Integrationsministeren har i en besvarelse af spørgsmål nr. S 4282 stillet af folketingsmedlem Anne-Marie Meldgaard (S) til integrationsministeren den 13. august 2003 bl.a. oplyst følgende:

”Spørgsmål:

»Vil ministeren sikre, at kommuner, som boligplacere flygtninge i en kollegiebolig, som er betinget af studieaktivitet, informerer flygtningene om boligens midlertidige karakter og samtidig lader denne opskrive til en permanent bolig?«

Svar:

Af integrationslovens § 12, stk. 1, fremgår, at kommunalbestyrelsen, snarest muligt efter at ansvaret for en flygtning er overgået til kommunalbestyrelsen, skal anvise boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen efter lovens § 10.

Endvidere fremgår det af lovens § 12, stk. 5, at kommunalbestyrelsen skal anvise flygtningen et midlertidigt opholdssted, indtil det er muligt at anvise en permanent bolig.

Det fremgår af bemærkningerne til den tidligere gældende bestemmelse i integrationslovens § 14, at kommunalbestyrelsen skal anvisе permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen.

Det fremgår endvidere forudsætningsvis af bestemmelsen i integrationslovens § 12, stk. 5, og af bestemmelsen i integrationslovens § 15, at den bolig, som kommunalbestyrelsen anviser en flygtning efter § 12, stk. 1, skal være permanent.

Kommunalbestyrelsen kan normalt ikke anvisе en flygtning bolig på et kollegium eller i en anden ungdomsbolig, der er etableret med offentlig støtte, med henblik på at opfylde sin pligt til at anvisе flygtningen en permanent bolig, jf. integrationslovens § 12, stk. 1, idet aftaler om udlejning af sådanne boliger ikke kan anses for at være tidsbegrænsede.

I særlige tilfælde, f.eks. hvor almene ungdomsboliger på grund af længerevarende udlejningsvanskeligheder lejes ud som almene familie- eller ældreboliger, vil udlejningen dog ske uden tidsbegrænsning. En kommunalbestyrelse, der har anvisningsret til en sådan bolig, vil i disse situationer således kunne anvisе en ungdomsbolig som permanent bolig.

Det bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at flygtningen selv vælger at bo på et kollegium, indtil kommunalbestyrelsen tilbyder en permanent bolig, eller at flygtningen i stedet for den tilbudte permanente bolig vælger at bo på et kollegium.

Det bemærkes endvidere, at integrationslovens regler om boligplacering ikke forhindrer kommunalbestyrelsen i at bruge ledige kollegieboliger/værelser som midlertidige opholdssteder efter integrationslovens § 12, stk. 5, indtil det er muligt at anvisе en permanent bolig. ...”

Integrationsministeriet skal på den baggrund anføre følgende:

Integrationsministeriets retsopfattelse

Ved integrationslovens vedtagelse blev det fastsat i den tidligere gældende § 14, stk. 1, at kommunalbestyrelsen inden tre måneder efter, at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen, skal anvisе boliger til de flygtninge, som udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår, at kommunalbestyrelsen skal anvisе permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen.

Det fremgår endvidere forudsætningsvis af den nugældende bestemmelse i integrationslovens § 12, stk. 5, og af bestemmelsen i integrationslovens § 15, at den bolig, som kommunalbestyrelsen anviser en flygtning efter § 12, stk. 1, skal være permanent.

Det er på den baggrund Integrationsministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelse har pligt til at anvisе de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, en permanent bolig, hvor den enkelte flygtning kan blive boende ikke blot, så længe introduktionsprogrammet løber, men tillige efter introduktionsprogrammets afslutning.

I den forbindelse bemærkes, at en adgang for kommunerne til at opfylde boliganvisningspligten ved at anvisе boliger for en tidsbegrænset periode efter Integrationsministeriets opfattelse ville have indebåret, at der i integrationsloven havde skullet fastsættes bestemmelser, der nærmere regulerede bl.a., hvor længe lejeperioden som minimum skulle strække sig over, og hvorledes en kommune skulle forholde sig efter udløb af tidsbegrænsningen. Integrationsloven indeholder imidlertid ikke sådanne bestemmelser, og dette

understreger efter ministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelse alene kan opfylde boliganvisningspligten ved at anvise boliger uden tidsbegrænsning.

Med hensyn til det af advokat Niels Fisch-Thomsen på vegne af [REDACTED] Kommune anførte om, at de ejendomme, som kommunen har erhvervet med henblik på boligplacering af flygtninge, ifølge kommunen ikke er af en type, som sædvanligvis anvendes af kommuner til løsning af tilsvarende boligplaceringsforpligtelser, skal Integrationsministeriet anføre følgende:

Det er Integrationsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at integrationslovens regler om anvisning af permanent bolig til flygtninge ikke skulle finde anvendelse ved boliganvisning i bestemte typer af ejendomme. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at drage analogier fra anden lovgivning om kommunale boligplaceringsforpligtelser.

Der er således ikke i integrationslovens § 13 om kommuners adgang til at erhverve, indrette eller leje ejendomme med henblik på anvisning af boliger til flygtninge efter integrationsloven nogen begrænsning med hensyn til, hvilke ejendomme en kommune kan erhverve. Bestemmelsen overlader et betydeligt skøn til den enkelte kommunalbestyrelse med hensyn til, hvilke ejendomme kommunen erhverver, idet kommunalbestyrelsen dog bl.a. skal sikre, at ejendommene kan anvendes som boliger gennem udlejning.

Integrationsloven indeholder endvidere en selvstændig regulering af spørgsmålet om boligplacering af flygtninge. Reguleringen har ikke sammenhæng med andre bestemmelser om kommunale boligplaceringsforpligtelser. Navnlig bemærkes, at pligten efter integrationsloven ikke kan sammenlignes med forpligtelsen efter § 66 i lov om social service om anvisning af husly til husvilde, idet denne bestemmelse ikke indeholder pligt for kommunerne til at tilvejebringe en selvstændig bolig til den husvilde.

Bestemmelsen i integrationslovens § 13 indeholder således en særlig, videregående adgang for kommuner til at erhverve, indrette eller leje boliger til brug for boligplacering af flygtninge efter integrationsloven.

I den forbindelse bemærkes endvidere, at der netop for kommunernes boliganvisningsforpligtelser efter integrationsloven er fastsat særlige låneregler i bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 16, i bekendtgørelse nr. 1102 af 12. december 2002 om kommuners låntagning og meddelelse af garantier m.v. Af bestemmelsen følger, at kommuner har automatisk låneadgang til finansiering af udgifter til erhvervelse og indretning af ejendomme, der skal anvendes til boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven. Med bestemmelsen sikres kommuner en fuld låneadgang, som ikke gælder for andre kommunale boligsociale opgaver.

Dertil kommer, at det af [REDACTED] Kommunes advokat anførte synspunkt ikke harmonerer med, at [REDACTED] Kommune har modtaget ca. 14,5 mio. kr. i støtte til erhvervelse og indretning af ejendomme til brug for boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven fra den i forbindelse med integrationslovens vedtagelse etablerede pulje vedrørende støtte til kommuner med særligt høje boligudgifter.

Særligt for så vidt angår den ved lov nr. 1043 af 17. december 2002 gennemførte ændring af integrationslovens bestemmelser om kommunalbestyrelsens pligt til at anvise flygtninge en bolig, skal Integrationsministeriet anføre følgende:

Ændringerne af reglerne om boligplacering har indebåret, at kravet om, at kommunalbestyrelsen inden tre måneder skal anvise bolig til de flygtninge, som udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, er ændret til, at kommunalbestyrelsen snarest muligt skal anvise bolig til de pågældende flygtninge, at kravet om, at den anviste bolig skal være passende, er ophævet, og at der er gennemført en konsekvensændring og forenkling af integrationslovens § 15, idet Udlændingestyrelsens handlemuligheder ikke længere kan knyttes an til tre måneders-fristen.

Ændringen af integrationslovens regler om boligplacering af flygtninge har derimod ikke indebåret en ændring af kommunalbestyrelsens pligt til at anvise de flygtninge, der visiteres til kommunen, en permanent bolig.

På denne baggrund finder Integrationsministeriet, at flygtninge, der er omfattet af integrationsloven og visiteres til en kommune af Udlændingestyrelsen, har krav på at få tilbudt en lejebolig uden tidsbegrænsning. En kommunalbestyrelse, der i henhold til reglerne i integrationsloven skal anvise en bolig til en flygtning, kan således alene opfylde denne pligt ved at anvise en permanent bolig, hvor flygtningen kan blive boende såvel under som efter introduktionsprogrammet.

Det er endvidere ministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelsens pligt til at anvise en permanent bolig omfatter såvel de flygtninge, som kommunen har overtaget ansvaret før den 1. januar 2003, som de flygtninge, som kommunalbestyrelsen har overtaget ansvaret for efter den 1. januar 2003.

██████████ Kommunes praksis vedrørende tidsbegrænsning af lejemål ved boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven er derfor efter ministeriets opfattelse ulovlig. Dette gælder, uanset om de pågældende flygtninge boligplaceres efter de oprindelige boligplaceringsregler eller efter de regler, der er gældende efter 1. januar 2003.

Navnlig under hensyn til, at det fremgår såvel af integrationsloven som af forarbejderne hertil, at den bolig, som en kommune tilbyder en flygtning, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, skal være permanent, er det Integrationsministeriets opfattelse, at ulovligheden ikke giver anledning til rimelig tvivl og således er klar.

Det tilføjes, at Integrationsministeriet i øvrigt ikke har kendskab til, at andre kommuner udlejer boliger for en tidsbegrænset periode til flygtninge, der er omfattet af integrationsloven.

Anvisning af en permanent bolig udgør en væsentlig forudsætning for den enkelte flygtnings muligheder for at blive integreret i det danske samfund, idet den enkelte flygtning herved sikres det fornødne grundlag for sin videre integration og deltagelse i det lokale samfundsliv. En bolig, der alene tildeles den enkelte udlænding for en tidsbegrænset periode, medfører efter ministeriets opfattelse en betydelig usikkerhed for den enkelte flygtning om den fremtidige boligsituation og vil dermed vanskeliggøre den enkeltes muligheder for at blive integreret i det danske samfund, uanset om den pågældende flygtning får anvist en ny bolig efter udløbet af tidsbegrænsningen i lejeperioden.

Der er efter Integrationsministeriets opfattelse en grundlæggende forskel mellem en bolig, der anvises permanent, og en bolig, der alene anvises for en tidsbegrænset periode, hvor flygtningen kan risikere at måtte flytte til et andet kvarter i kommunen med deraf følgende mulige negative konsekvenser for flygtningens og dennes eventuelle families integration og mulighed for deltagelse i det lokale samfundsliv. Anvisning af en bolig for en tidsbegrænset periode udgør således en i forhold til udlændingens boligsituation væsentligt ringere og anderledes ydelse end anvisning af en permanent bolig, hvor flygtningen har sikkerhed for at kunne blive boende.

Det er på denne baggrund Integrationsministeriets opfattelse, at ██████████ Kommunes undladelse af at anvise permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, er en ulovlighed af så alvorlig karakter, at sanktioner er påkrævet.

Efter Integrationsministeriets opfattelse har ██████████ Kommunalbestyrelse pligt til at træffe beslutning om at gennemføre foranstaltninger, der sikrer, at de konstaterede ulovligheder bringes til ophør. En lovliggø-

relse af [REDACTED] Kommunes praksis vedrørende anvisning af boliger for en tidsbegrænset periode forudsætter, at [REDACTED] Kommune ophæver de fastsatte tidsbegrænsninger i lejekontrakterne. Det forhold, at de tidsbegrænsede lejemål først udløber i maj 2005, og at [REDACTED] Kommune vil anvise de flygtninge, som har fået anvist en bolig for en tidsbegrænset periode, en ny bolig, når tidsbegrænsningen udløber, er derfor efter Integrationsministeriet uden betydning for spørgsmålet om kommunens pligt til at træffe foranstaltninger med henblik på at bringe de konstaterede lovovertrædelser til ophør. Det er endvidere uden betydning, om [REDACTED] Kommune forsyner samtlige lejekontrakter med en påtegning om, at tidsbegrænsningen vil blive ophævet, såfremt det ved en efterfølgende retssag bliver fastslået, at anvendelse af tidsbegrænsninger er ulovlig.

Det påhviler således [REDACTED] Kommunalbestyrelse at sikre, at de boliger, hvori de pågældende flygtninge er bosat, udlejes uden tidsbegrænsning til de pågældende flygtninge, og denne forpligtelse kan ikke opfyldes ved, at kommunen anviser flygtningene en ny bolig, eller ved, at kommunen lader ophævelse af tidsbegrænsningen bero på udfaldet af eventuel efterfølgende retssag.

Det er endvidere uden betydning, om [REDACTED] Kommune vil lide et formuetab ved ophævelse af tidsbegrænsningen i lejekontrakterne som følge af, at handelsværdien for ejendommene forringes ved ophævelse af tidsbegrænsningerne for lejemålene. Det skal i den forbindelse tilføjes, at [REDACTED] Kommune ikke er forpligtet til at sælge de pågældende ejendomme på et bestemt tidspunkt. Kommunen kan vente med at sælge ejendommene til et passende tidspunkt.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om anvendelse af integrationslovens § 15, skal Integrationsministeriet anføre, at det følger af integrationslovens § 15, at Udlændingestyrelsen på vegne af kommunalbestyrelsen og for kommunens regning kan indgå aftaler om at erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen med henblik på at anvise boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, såfremt kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang har udnyttet sine muligheder for at anvise permanente boliger til de pågældende flygtninge.

Bestemmelsen i integrationslovens § 15 har således til formål at sikre, at Udlændingestyrelsen kan indgå aftaler på vegne af kommunalbestyrelsen og for dennes regning, såfremt kommunalbestyrelsen ikke anviser flygtninge en bolig.

Integrationslovens § 15 indeholder derimod ikke hjemmel for Udlændingestyrelsen til at ændre de lejekontrakter, som en kommune har indgået i forbindelse med anvisning af boliger til flygtninge. Der følger således ikke af bestemmelsen nogen adgang for Udlændingestyrelsen til at ophæve en tidsbegrænsning i en kontrakt vedrørende udlejning af en bolig til en flygtning, som styrelsen har visiteret til kommunen, for dermed at sikre, at den pågældende flygtning kan blive boende i boligen permanent.

Det er på den baggrund Integrationsministeriets opfattelse, at integrationslovens § 15 ikke kan finde anvendelse med henblik på at bringe [REDACTED] Kommunes ulovlige praksis vedrørende tidsbegrænsning af lejemål ved udlejning af boliger til flygtninge i henhold til integrationsloven til ophør, idet Udlændingestyrelsen ikke i medfør af bestemmelsen kan ophæve de i lejekontrakterne fastsatte tidsbegrænsninger.

Integrationsministeriet kan i øvrigt oplyse, at ministeriet ikke har planlagt lovgivningsinitiativer, der – såfremt de vedtages – vil lovliggøre [REDACTED] Kommunes praksis.”

Ved brev af 15. april 2004 fremsendte Indenrigs- og Sundhedsministeriet Integrationsministeriets udtalelse til Dem, idet ministeriet anmodede om at modtage eventuelle bemærkninger hertil.

Ved brev af 26. april 2004 har De på vegne af de 12 medlemmer af [REDACTED] Kommunalbestyrelse fremsat bemærkninger til sagen.

De har i brevet fastholdt Deres principale anmodning om, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ophæver statsamtmanden for Københavns Amts afgørelse af 6. februar 2004 om tvangsbøder samt eventuelt henviser statsamtmanden for Københavns Amt til, hvis fortolkningen af integrationslovens § 12 fastholdes og søges gennemført over for [REDACTED] Kommune, at anlægge anerkendelsessøgsmål mod kommunen, jf. § 51 i lov om kommunernes styrelse.

De har i den forbindelse bl.a. anført, at [REDACTED] Kommunes ansøgninger om og modtagelse af midler fra den i forbindelse med integrationslovens vedtagelse etablerede boligplaceringspulje ikke ses at vedrøre sagens principielle spørgsmål om, hvorvidt en tidsbegrænsning af lejeaftaler, der indgås med henblik på opfyldelse af en kommunes pligt til boligplacering af flygtninge efter integrationsloven, hvor en sådan tidsbegrænsning er motiveret i saglige planlægningsmæssige, kommunale og samfundsøkonomiske hensyn, må anses for lovlig, og at kommunens udvidede adgang til låntagning til erhvervelse og indretning af ejendomme til anvendelse for integration af udlændinge ligeledes ikke ses at vedrøre sagens principielle spørgsmål.

De har endvidere anført, at Integrationsministeriet ikke nævner eller kommenterer, at Integrationsministeriet telefonisk den 24. juli 2002 over for det daværende Tilsynsråd for Københavns Amt har oplyst, at "ministeriet er af den opfattelse, at såfremt saglige hensyn ligger til grund herfor, kan kommunerne tidsbegrænse lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven. Perioden skal blot være minimum de 3 år, som integrationsforløbet strækker sig over".

Til Integrationsministeriets retsopfattelse har De anført, at der bør fastholdes en klar og konsekvent sondring imellem det materielle retsspørgsmål om den korrekte fortolkning af integrationslovens § 12 og det kommunaltilsynsretlige spørgsmål, hvorvidt der er lovligt grundlag for at meddele klagerne tvangsbøder.

For så vidt angår spørgsmålet om den korrekte fortolkning af integrationslovens § 12, har De fastholdt den argumentation, der er anført i brev af 23. februar 2004 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. De har endvidere anført, at lovens og lovbemærkningernes anvendelse af begrebet "permanent bolig" alene kan ses som modstykke til begrebet "midlertidigt opholdssted", og ikke som noget indicium for, at spørgsmålet om mulig tidsbegrænsning af lejemål vedrørende en ordinær bolig – modsat et midlertidigt opholdssted – overhovedet har været fremdraget i forbindelse med lovens tilblivelse eller senere ændring, at kommunernes boligplaceringsforpligtelse efter integrationsloven naturligvis kan sammenlignes med boliganvisningsforpligtelsen over for indenlandske husvilde efter lov om social service, at klagerne anerkender, at boliganvisningsforpligtelsen efter integrationsloven hjemler flygtningene et specielt krav på selvstændig bolig, men at der ikke heri kan indlægges noget krav om, at den anviste selvstændige bolig under alle omstændigheder over tid skal være i samme hus eller lejlighed eller at sagligt begrundet tidsbegrænsning skulle anses for udelukket ved loven, at puljestøtte og lånemuligheder ikke kan vedrøre spørgsmålet om omfanget af kommunens lovbestemte boliganvisningsforpligtelse, herunder det omtvistede spørgsmål om lovligheden af tidsbegrænsning af lejemål, at lovændringerne ved lov nr. 1043 af 17. december 2002 med sin ophævelse af tre-månedersfristen og bortfaldet af kvalitetskravet om en "pas-

sende" bolig nærmest peger mod øget fleksibilitet for kommunerne i opfyldelsen af deres boligplaceringsforpligtelser efter integrationsloven, at den usikkerhed for den enkelte flygtning om den fremtidige boligsituation, som Integrationsministeriet påberåber sig i udtalelsen, hverken er større end eller væsensforskellig fra den usikkerhed omkring en fremtidig boligsituation, som foreligger for mange indenlandske familier, at den flytning, som ophøret af en tidsbegrænsning med umiddelbart anvisning af en ny bolig vil indebære, altid vil være en flytning inden for kommunens grænser og derfor med fuld opretholdelse af flygtningens tilknytning til kommunens integrationsprogram og med gode muligheder for en opretholdelse af hidtidige kontakter til naboer, institutioner, skole mv., hvorfor man ikke med rette kan tale om "en betydelig usikkerhed for den enkelte flygtning" eller med anvisning af en bolig for en tidsbegrænset periode som en "væsentligt ringere og anderledes ydelse" specielt for flygtninge, at integrationslovens boligplaceringsbestemmelser ikke kan antages at hjemle flygtningene et videregående krav end retten til en selvstændig bolig i kommunen, samt at det netop er dette spørgsmål om den rette fortolkning af integrationsloven, som skiller parterne, og hvis afgørelse henhører under domstolene.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der er hjemmel til tvangsbøder, har De henvist til Deres brev af 23. februar 2004.

Vedrørende integrationslovens § 15 har De navnlig anført, at integrationslovens § 15 indeholder sanktionen over for en kommunes manglende, fuldstændige opfyldelse af den lovpåbudte boliganvisningsforpligtelse, og at eksistensen af denne udtrykkelige lovhjemlede sanktion som *lex specialis* udelukker anvendelsen af tvangsbøder over for klagerne.

De har endvidere fastholdt, at der ikke er det fornødne klare grundlag for at anvende sanktioner efter lov om kommunernes styrelse, jf. § 50 b, ligesom De har anført, at der ikke er behov for tvangsbøder. De har i den forbindelse henvist til, at [REDACTED] Kommune vil anvise flygtningen en ny selvstændig bolig, når tidsbegrænsningen måtte blive effektiv, samt at [REDACTED] Kommune har tilbudt at forsyne samtlige lejekontrakter med en påtegning om, at tidsbegrænsningen selvsagt ikke vil blive gjort gældende, såfremt det ved endelig dom måtte blive fastslået, at tidsbegrænsningen har været ulovlig.

De har fastholdt, at [REDACTED] Kommune vil lide et formuetab ved efterlevelse af statsamtmanden for Københavns Amts opfordring til at annullere tidsbegrænsningen i lejekontrakterne.

De har endelig gentaget deres anmodning om, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet - såfremt ministeriet stadfæster Statsamtmanden for Københavns Amts afgørelse om tvangsbøder - bestemmer, at en indbringelse for domstolene gennem anerkendelses-søgsmaal mod Indenrigs- og Sundhedsministeriet tillægges opsættende virkning, således at tvangsbøder ikke pålægges under forudsætning af, at sag anlægges ved domstolene inden f.eks. 6 uger efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er, jf. § 52, stk. 1, i den kommunale styrelseslov (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003), rekursinstans i en sag som den foreliggende, hvor statsamtmanden for Københavns Amt har truffet afgørelse om anvendelse af tvangsbøder.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan i en sag som den foreliggende, jf. § 52, stk. 4, i den kommunale styrelseslov, stadfæste, ophæve eller ændre statsamtmandens afgørelse om anvendelse af tvangsbøder samt pålægge statsamtmanden at tage sagen op til ny behandling efter §§ 50 – 50 d. Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan i en sag som den foreliggende ændre statsamtmandens afgørelse til ugunst for det organ eller det medlem, afgørelsen er rettet imod. Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan endvidere under de i § 51 nævnte betingelser anlægge anerkendelsessøgsmål eller pålægge statsamtmanden at anlægge anerkendelsessøgsmål.

Ministeriet tager som rekursinstans stilling til såvel lovligheden som hensigtsmæssigheden af statsamtmandens afgørelse.

1. De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence

§ 48, stk. 1 og 3, i den kommunale styrelseslov (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003) har følgende ordlyd:

”§ 48. Statsamtmanden fører tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog stk. 2 og 3.

....

Stk. 3. Statsamtmanden fører ikke tilsyn i det omfang, særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.”

I bemærkningerne til § 48, stk. 3, er bl.a. anført følgende:

”.....Det er en betingelse for at udelukke statsamtmandens tilsyn, at vedkommende rekursmyndighed eller lovbestemte sektortilsynsmyndighed kan tage stilling til den pågældende sag. Det følger heraf, at hvis der f.eks. er spørgsmål, som en rekursmyndighed af formelle grunde ikke kan behandle – f.eks. fordi en klagefrist er sprunget, som rekursinstansen ikke vil eller kan dispensere fra, eller der ikke er en klageberettiget, som klager – kan statsamtmanden tage stilling til disse spørgsmål. ...

Selv om statsamtmanden efter bestemmelsen er afskåret fra at tage stilling til lovligheden af konkrete kommunale dispositioner, der kan påklages til en rekursmyndighed, er en kommunes generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis vedrørende opgaveudførelsen på det pågældende sagsområde stadig omfattet af statsamtmandens tilsyn i det omfang, rekursmyndigheden ikke kan tage stilling hertil. Dette gælder uanset om en kommunes generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis er udmøntet i konkrete kommunale dispositioner, der kan påklages til en rekursmyndighed....”

§ 53, stk. 1 og 2, 1. pkt., i integrationsloven (lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. november 2003) har følgende ordlyd:

”§ 53. Udlændingestyrelsens bestemmelse om landstallet, jf. § 6, om amts- og kommunekvoter, jf. §§ 7 og 9, om visitering, jf. §§ 10 og 11, og om anvisning af boliger, jf. § 15, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter denne lov kan indbringes for det sociale nævn efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Stk. 3. ...

Stk. 4.”

§ 60 i retssikkerhedsloven (lovbekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004) har følgende ordlyd:

”§ 60. De afgørelser, som kommunen og amtskommunen træffer efter den sociale lovgivning, kan indbringes for det sociale nævn. Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, der kan klage over afgørelsen.”

Integrationslovens § 15 har følgende ordlyd:

”Udnytter kommunalbestyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang sine muligheder for at anvise permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, kan Udlændingestyrelsen med henblik på at anvise boliger til de pågældende på vegne af kommunalbestyrelsen og for kommunens regning indgå aftaler om at erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen.”

Af bemærkningerne til § 15 (Lovforslag L 21 fremsat den 2. oktober 2002) fremgår følgende:

”Det foreslås, at Udlændingestyrelsen på vegne af kommunalbestyrelsen og for kommunens regning kan indgå aftaler om at erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen med henblik på at anvise bolig til flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, hvis en kommunalbestyrelse ikke i tilstrækkeligt omfang udnytter sine muligheder for at anvise permanente boliger til disse flygtninge.

Som følge af ophævelsen af kravet om anvisning af passende bolig inden tre måneder vil spørgsmålet om, hvorvidt en kommunalbestyrelse i tilstrækkeligt omfang har udnyttet sine muligheder for at anvise en permanent bolig til flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, afhænge af en konkret og individuel vurdering.

Momenter, der skal inddrages i denne vurdering, vil være om kommunalbestyrelsen har udnyttet alle eksisterende muligheder for at anvise bolig, hvor lang tid flygtningen har ventet på en bolig, og om kommunalbestyrelsen i samme periode har anvist bolig til andre, som må anses at have mindre behov for en bolig end den pågældende flygtning. I sidstnævnte vurdering kan indgå momenter som den familiemæssige og økonomiske situation, og om den pågældende allerede er i besiddelse af en midlertidig bolig.”

Integrationslovens § 15 blev ændret ved lov nr. 1043 af 17. december 2002, der trådte i kraft 1. januar 2003. Af den tidligere gældende bestemmelse i integrationslovens § 15 fremgik bl.a. følgende:

”§ 15. Anviser kommunalbestyrelsen ikke inden 3 måneder, efter at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen, boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, kan Udlændingestyrelsen med henblik på at anvise boliger til de pågældende på vegne af kommunalbestyrelsen og for kommunens regning indgå aftaler om

1) at erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen

2) at købe anvisningsret til private udlejningsejendomme i medfør af lov om kommunal anvisningsret,

.....

Stk. 2....

Stk. 3.....”

Af bemærkningerne til den tidligere gældende bestemmelse fremgår bl.a. følgende, jf. FT, Tillæg A, III, 2. saml., 1997-98, p. 1675:

”Kommunalbestyrelsen har efter den gældende lovgivning en række muligheder for at erhverve og anvise boliger i den almenyttige og private boligsektor.

Efter bestemmelsens stk. 1 kan Udlændingestyrelsen på vegne af kommunalbestyrelsen og for dennes regning anvende disse muligheder med henblik på at anvise boliger til de flygtninge, der er visiteret til kommunen, såfremt kommunalbestyrelsen ikke har anvist de pågældende boliger inden tre måneder efter, at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen.

....”

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at statsamtmanden for Københavns Amt har kompetence til at tage stilling til [redacted] Kommunes generelle praksis vedrørende tidsbegrænsning af lejemaal ved boligplacering af flygtninge efter integrationsloven, uanset at kommunalbestyrelsens afgørelser truffet i henhold til § 12, stk. 1, i integrationsloven om anvisning af bolig kan indbringes for Det Sociale Nævn.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har herved lagt vægt på – som det fremgår af bemærkningerne til § 48, stk. 3, i den kommunale styrelseslov - at en kommunes generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis vedrørende opgaveudførelsen på det pågældende sagsområde stadig er omfattet af statsamtmandens tilsyn i det omfang, rekursmyndigheden ikke kan tage stilling hertil. En afgørelse truffet af [redacted] Kommune vedrørende boligplacering af flygtninge i medfør af integrationsloven kan indbringes for det sociale nævn af den person, som afgørelsen vedrører, jf. retssikkerhedslovens § 60. Det sociale nævn kan derimod ikke tage stilling til kommunens generelle praksis vedrørende tidsbegrænsning af lejemaal ved boligplacering af flygtninge.

Som anført i Integrationsministeriets udtalelse af 5. april 2004, følger det af integrationslovens § 15, at Udlændingestyrelsen på vegne af kommunalbestyrelsen og for kommunens regning kan indgå aftaler om at erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen med henblik på at anvise boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen.

Efter den nugældende bestemmelse i integrationslovens § 15 har Udlændingestyrelsen kompetence hertil, hvis kommunalbestyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang udnytter sine

muligheder for at anvise permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen.

Efter den før 1. januar 2003 gældende bestemmelse i integrationslovens § 15 havde Udlændingestyrelsen denne adgang til at handle på vegne af kommunalbestyrelsen, såfremt kommunalbestyrelsen ikke havde anvist de pågældende boliger inden tre måneder efter, at ansvaret var overgået til kommunalbestyrelsen.

Den kompetence, som Udlændingestyrelsen har i medfør af integrationslovens § 15 til at handle på en kommunalbestyrelses vegne, indebærer efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke, at Udlændingestyrelsen er rekurs- eller tilsynsmyndighed for så vidt angår en kommunes afgørelser vedrørende boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at integrationslovens § 15 ikke gør udtømmende op med de reaktionsmuligheder, der er i forhold til en kommunes afgørelser vedrørende boligplacering af flygtninge i henhold til loven.

Det er således Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at statsamtmanden for Københavns Amt, jf. § 47 og § 48 i lov om kommunernes styrelse, har kompetence til at udtale sig om lovligheden af [REDACTED] Kommunes praksis vedrørende tidsbegrænsning af lejemaal ved boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven, samt til at træffe afgørelse om sanktioner, jf. §§ 50 a – 50 d, i lov om kommunernes styrelse.

2. Statsamtmandens afgørelse om anvendelse af tvangsbøder

2. a. Integrationslovens regler om boligplacering.

§ 3, stk. 1, i integrationsloven har følgende ordlyd:

”§ 3. Integrationsindsatsen omfatter boligplacering af flygtninge, jf. kapitel 3, introduktionsprogrammer for udlændinge, jf. kapitel 4, og en almindelig integrationsindsats, jf. stk. 2.
Stk. 2.....”

§ 4, stk. 1, i integrationsloven har følgende ordlyd:

”§ 4. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for boligplacering af flygtninge, der er visiteret til den pågældende kommune, jf. kapitel 3, introduktionsprogrammer for udlændinge, jf. kapitel 4, udbetaling af introduktionsydelse, jf. kapitel 5, og samordning af den almindelige integrationsindsats i kommunen, jf. § 3, stk. 2.”

§ 12, stk. 1 og stk. 5, i den nugældende bestemmelse i integrationsloven har følgende ordlyd:

”§ 12. Kommunalbestyrelsen skal snarest muligt, efter at ansvaret for en flygtning er overgået til kommunalbestyrelsen, anvise boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen efter § 10, jf. dog stk. 2. Hvis lejen overstiger halvdelen af husstandsindkomsten, kan kommunalbestyrelsen ikke nægte at yde fuld støtte i medfør af § 15 i lov om individuel boligstøtte.

...

Stk. 5. Indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, skal kommunalbestyrelsen anvise flygtningen et midlertidigt opholdssted. Reglerne i lejeloven finder ikke anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdssteder.”

Den nugældende bestemmelse i integrationslovens § 12 blev vedtaget ved lov nr. 1043 af 17. december 2002, hvorved § 14 i integrationsloven samtidig blev ophævet. Denne lovændring trådte i kraft 1. januar 2003.

Af de tidligere gældende bestemmelser i integrationslovens § 12 og § 14 fremgik bl.a. følgende:

”§ 12. Kommunalbestyrelsen skal anvise bolig til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen, jf. § 10.

Stk. 2. Den anviste bolig skal være passende i forhold til den enkelte flygtnings behov. Lejen for den anviste bolig må ikke overstige halvdelen af husstandsindkomsten. Kommunalbestyrelsen kan dog i særlige tilfælde anvise en bolig med en leje, der overstiger halvdelen af husstandsindkomsten. Kommunalbestyrelsen kan i så fald nægte at yde fuld støtte i medfør af § 15 i lov om individuel boligstøtte.

...

§ 14. Kommunalbestyrelsen skal inden 3 måneder efter, at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen, anvise boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen. Indtil det er muligt at anvise en bolig, skal kommunalbestyrelsen anvise de pågældende flygtninge et midlertidigt opholdssted. Reglerne i lejeloven finder ikke anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdssteder”

Af bemærkningerne til den tidligere gældende bestemmelse i § 14 fremgik følgende (FT, Tillæg A, 2. saml. 1997-98, p. 1674) :

”Bestemmelsen fastslår, at kommunalbestyrelsen inden tre måneder efter, at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen, skal anvise permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til den pågældende kommune. Indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, skal kommunalbestyrelsen anvise de pågældende flygtninge et midlertidigt opholdssted. Bestemmelsen fastlægger endvidere, at lejelovens regler ikke finder anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdssteder.”

§ 13 i den nugældende integrationslov har følgende ordlyd:

”§ 13. Kommunalbestyrelsen kan erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen med henblik på gennem udlejning til beboelse at medvirke til en bedre fordeling af udlændinges bosætningsmuligheder på landsplan, regionalt plan og lokalt i kommunen.

Stk. 2. Ved udlejning af en bolig efter stk. 1 kan kommunalbestyrelsen tillægge både danske og udenlandske statsborgere en fortrinsret i forhold til andre boligsøgende, når dette sker af hensyn til behovet for generelt at fremme udlændinges mulighed for integration.”

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 13 fremgår følgende:

”Bestemmelsen er, bortset fra en præcisering i stk. 1 af, at kommunalbestyrelsen kun kan erhverve, indrette og leje ejendomme i kommunen, en overførsel af lov nr. 465 af 30. juni 1993 om kommunernes adgang til at erhverve boliger for at fremme udlændinges integration. Bestemmelsen omfatter ikke almene boliger. Det samme er tilfældet for de ejendomme, som Udlændingestyrelsen på vegne af en kommunalbestyrelse kan erhverve, indrette og leje i medfør af § 15, stk. 1, nr. 1.

Efter stk. 1 kan kommunalbestyrelsen erhverve, indrette og leje ejendomme i kommunen med henblik på gennem udlejning til beboelse at medvirke til en bedre fordeling af udlændinges bosætningsmuligheder såvel på landsplan som lokalt i kommunen.

Bestemmelsen giver kommunalbestyrelsen hjemmel til ved udlejning af egne nyerhvervede boliger at skabe mulighed for at sikre en mere afbalanceret geografisk fordeling af udlændinge i kommunen.

Kommunalbestyrelsen kan købe eksisterende beboelsesejendomme, f.eks. udlejningsbyggeri, villaer, nedlagte landbrug m.v. Kommunalbestyrelsen kan endvidere købe og ombygge tomt erhvervsbyggeri. Endelig kan kommunalbestyrelsen leje boliger med henblik på videreudlejning.

For at skabe en afbalanceret geografisk fordeling af udlændinge i bestemte områder i kommunen kan kommunalbestyrelsen tilbyde udlændinge boliger i ejendomme i et kvarter med en mindre andel udlændinge.

Indenrigsministeriet agter at give dispensationsbestemmelse til lånefinansiering af grundkapitalen i alment boligbyggeri ved bosætning af flygtninge. Hensigten hermed er at lette boligplaceringsopgaven for ikke mindst mindre kommuner med et beskedent antal lejeboliger”.

2. b. Reglerne i lov om kommunernes styrelse om anvendelse af tvangsbøder.

§ 50 b, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

”§ 50 b. Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan statsamtmanden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.”

I bemærkningerne til § 50 b, stk. 1, er anført følgende (Lovforslag nr. L 188 fremsat den 13. marts 2003):

”Det vil som hidtil være en betingelse for anvendelse af tvangsbøder, at ulovligheden af kommunalbestyrelsens undladelse af at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, fremtræder med den fornødne klarhed, jf. bemærkningerne til § 50 a, stk. 1. Der henvises til afsnit 6.4. i de almindelige bemærkninger.

Det vil som hidtil være en betingelse for anvendelse af tvangsbøder, at sanktionen i det konkrete tilfælde må anses for påkrævet frem for mindre indgribende reaktioner fra tilsynets side.

Formålet med anvendelse af tvangsbøder er at fremtvinge opfyldelsen af en handlepligt for kommunalbestyrelsen. Det vil som hidtil være en betingelse, at det skal være muligt at angive den beslutning, kommunalbestyrelsen efter lovgivningen er forpligtet til at træffe, eller de foranstaltninger, kommunalbestyrelsen efter lovgivningen er forpligtet til at gennemføre.”

I de almindelige bemærkninger til afsnit 6.4. er om klarhedskriteriet anført følgende:

”Det er efter gældende ret en betingelse for anvendelse af sanktioner i form af annullation og tvangsbøder, at en ulovlighed fremtræder med den fornødne klarhed, dvs. at der ikke må være rimelig tvivl om, at lovgivningen er tilsidesat. Klarhedskriteriet er rettet mod såvel det retlige som det faktiske grundlag for at antage tilstedeværelsen af en ulovlighed. Klarhedskriteriet er et

selvstændigt prøvelseskriterium, som føjer en yderligere betingelse til de krav, der stilles for at anvende sanktioner. Det er således ikke tilstrækkeligt for at anvende annullation eller tvangsbøder, at myndigheden finder, at lovgivningen er tilsidesat. Ulovligheden skal også være klar.”

Det er således antaget, at det er en betingelse for, at tilsynsmyndighederne kan anvende bl.a. tvangsbøder, at der foreligger den fornødne klarhed vedrørende ulovligheden, dvs. at der ikke må være rimelig tvivl om, at lovgivningen er tilsidesat.

Det vil endvidere normalt være en forudsætning for tilsynsmyndighederne, at ressortministeriet har udtalt, at der foreligger en klar ulovlighed, som er så alvorlig, at anvendelse af sanktioner skønnes påkrævet.

Hvis der foreligger en underbygget, præcis og entydig udtalelse fra ressortmyndigheden, vil den i almindelighed blive lagt til grund af tilsynsmyndighederne – om fornødent ved at tilsynsmyndighederne anvender sanktioner for at gennemtvinge en lovliggørelse. Der henvises til betænkning nr. 1395, december 2000, side 245.

2.c. Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at [REDACTED] Kommunes praksis vedrørende tidsbegrænsning af lejemål ved boligplacering af flygtninge efter integrationsloven er ulovlig. Dette gælder såvel de flygtninge, som kommunen har overtaget ansvaret for før den 1. januar 2003, som de flygtninge, som kommunalbestyrelsen har overtaget ansvaret for efter den 1. januar 2003.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at det fremgår af § 12, stk. 1, sammenholdt med ordlyden af § 12, stk. 5, i den nugældende integrationslov, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at anvise en permanent bolig, når det er muligt. Indtil det er muligt, er kommunalbestyrelsen forpligtet til at anvise et midlertidigt opholdssted.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere lagt vægt på, at det af den tidligere gældende bestemmelse i integrationslovens § 12 sammenholdt med den tidligere gældende bestemmelse i integrationslovens § 14 og forarbejderne hertil fremgik, at kommunalbestyrelsen var forpligtet til at anvise en permanent bolig inden tre måneder efter, at ansvaret var overgået til kommunalbestyrelsen. Indtil det var muligt at anvise en permanent bolig, var kommunalbestyrelsen forpligtet til at anvise et midlertidigt opholdssted.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan i den forbindelse henvise til Integrationsministeriets udtalelser af 18. juni 2003 og 5. april 2004, hvoraf det bl.a. fremgår, at det er Integrationsministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelse har pligt til at anvise de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen, en permanent bolig, hvor den enkelte flygtning kan blive boende ikke blot, så længe introduktionsprogrammet løber, men tillige efter introduktionsprogrammets afslutning, samt at kommunalbestyrelsens pligt til at anvise en permanent bolig omfatter såvel de flygtninge, som kommunen har overtaget ansvaret for før den 1. januar 2003, som de flygtninge, som kommunalbestyrelsen har overtaget ansvaret for efter den 1. januar 2003.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse er der således ikke hjemmel i integrationsloven til at tidsbegrænse lejemål i forbindelse med boligplacering af flygtninge, uanset om kommunalbestyrelsens tidsbegrænsning af lejemålene har været båret af planlægningsmæssige hensyn eller andre kommunale og samfundsøkonomiske hensyn.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan således ikke tiltræde det af Dem anførte om, at integrationsloven ikke indeholder nogen videregående forpligtelse end retten til en selvstændig bolig, og at integrationsloven ikke udelukker, at den anviste selvstændige bolig over tid kan være i forskellige huse eller lejligheder.

For så vidt angår det af Dem anførte om, at tidsbegrænsningen af lejemål er lovlig i denne situation, når lejemålene ikke er af en type, som sædvanligvis anvendes af kommuner til løsning af tilsvarende boligplaceringsforpligtelser, skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet ligeledes henvise til det af Integrationsministeriet anførte i Integrationsministeriets udtalelse af 5. april 2004. Det skal i den forbindelse bemærkes, at integrationsloven overlader et betydeligt skøn til den enkelte kommunalbestyrelse med hensyn til, hvilke ejendomme kommunen f.eks. erhverver for at leve op til sit ansvar for at anvise permanente boliger til flygtninge. Udtrykket "lejemål af en type, der sædvanligvis anvendes af kommuner" er ikke anvendt i integrationsloven, og har ingen retlig betydning ved vurderingen af lovligheden af tidsbegrænsning af lejemål i permanente boliger i henhold til integrationsloven.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er således enig med Integrationsministeriet i, at der ikke er grundlag for at antage, at integrationslovens regler om kommunalbestyrelsens ansvar for anvisning af permanent bolig til flygtninge - der har været gældende siden den 1. januar 1999 - ikke skulle finde anvendelse ved boliganvisning i bestemte typer af ejendomme, samt at der ikke findes at være grundlag for at drage analogier fra anden lovgivning om kommunale boligplaceringsforpligtelser, herunder reglerne i service-lovens § 66 om anvisning af boliger til husvilde.

██████████ Kommunes – eller en eventuel køber af ejendommenes – mulighed for at opsigte eller hæve de tidsbegrænsede lejeaftaler er således reguleret af lejelovgivningens almindelige regler herom.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder endvidere, at ulovligheden ikke giver anledning til rimelig tvivl og således er klar.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har herved lagt vægt på det anførte herom i Integrationsministeriets udtalelse af 5. april 2004.

Det forhold, at det daværende Tilsynsråd for Københavns Amt ved brev af 1. oktober 2002 på baggrund af Integrationsministeriets telefoniske udtalelse af 24. juli 2002 og ved brev af 13. november 2003 på baggrund af Integrationsministeriets skriftlige udtalelse af 18. juni 2003 har afgivet divergerende udtalelser vedrørende fortolkningen af integrationslovens regler vedrørende boligplacering, indebærer efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke, at ulovligheden ikke kan anses for klar.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder endvidere, at Tilsynsrådet for Københavns Amt - ved at anmode ██████████ Kommunalbestyrelse om at ændre lejekontrakterne så-

ledes, at tidsbegrænsningen af lejemålene ophører, og om at ændre kommunens fremtidige praksis for indgåelse af lejekontrakter efter integrationslovens § 12, stk. 1, jf. tilsynsrådets brev af 13. november 2003 og afgørelse af 6. februar 2004 – har angivet den foranstaltning, som kommunalbestyrelsen er forpligtet til at gennemføre.

Når henses til [redacted] Kommunalbestyrelses beslutning af 26. januar 2004 om at fastholde sin opfattelse af, at kommunens praksis med hensyn til tidsbegrænsning af lejemål ved boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven er lovlig, sammenholdt med Integrationsministeriets udtalelse af 5. april 2004, hvoraf det fremgår, at [redacted] Kommunes ulovlige praksis vedrørende tidsbegrænsning af lejemål ved boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven er så alvorlig, at anvendelse af sanktioner skønnes påkrævet - også set i sammenhæng med, at [redacted] Kommune har modtaget ca. 14,5 mio. kr. i støtte til erhvervelse og indretning af ejendomme til brug for boligplacering af flygtninge i henhold til integrationsloven - findes det efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse påkrævet at gennemtvinge, at denne praksis bringes til ophør.

Det af Dem anførte om, at man ikke med rette kan tale om en betydelig usikkerhed for den enkelte flygtning, da den flytning, som ophøret af en tidsbegrænsning med umiddelbar anvisning af en ny bolig vil indebære, altid vil være en flytning inden for kommunens grænser, kan efter ministeriets opfattelse ikke føre til et ændret resultat.

Ministeriet finder endvidere en tvangsbøde på 300 kr. pr. dag for passende.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet stadfæster således statsamtmanden for Københavns Amts afgørelse af 6. februar 2004, dog således at de 12 kommunalbestyrelsesmedlemmer, [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted] og [redacted], pålægges tvangsbøder på 300 kr. pr. dag seks uger fra dags dato.

Under henvisning til Deres anmodning herom, skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet samtidig meddele, at såfremt [redacted] Kommunalbestyrelse anlægger anerkendelsesøgsmål mod Indenrigs- og Sundhedsministeriet inden seks uger fra dags dato, vil de ved denne afgørelse pålagte tvangsbøder blive sat i bero, indtil der er truffet endelig afgørelse i retssagen.

Det er en betingelse for berostillelsen af tvangsbøderne, at [redacted] Kommune ikke indgår nye tidsbegrænsede lejekontrakter i forbindelse med anvisning af boliger til flygtninge efter integrationsloven, førend der er truffet endelig afgørelse i retssagen, samt at de flygtninge, der af [redacted] Kommune er boligplaceret efter integrationslovens § 12, stk. 1, i et tidsbegrænset lejemål, kan fortsætte lejemålet, indtil der er truffet endelig afgørelse i retssagen, uanset at den tidsbegrænsede lejekontrakt måtte udløbe, førend der er truffet endelig afgørelse i retssagen.

Det er endvidere en betingelse for berostillelsen af tvangsbøderne, at De senest seks uger fra dags dato meddeler ministeriet, at [redacted] Kommune opfylder betingelserne for berostillelsen af tvangsbøderne.

Kopi af dette brev er sendt til [REDACTED] Kommunalbestyrelse, Integrationsministeriet og statsamtmanden for Københavns Amt.

Der henvises til j.nr. 7653 – 1.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen