

Om bopælsregistrering m.v. udarbejdet for De Frie Haveforeninger i Ballerup

De Frie Haveforeninger i Ballerup har anmodet om at få redegjort for reglerne om kommuners ret til at registrere bopæl, samt hvilke oplysninger en kommune i den forbindelse må indhente, og hvilke regler kommunen mere overordnet skal overholde i processen, herunder når kommunen foretager tvangsindgreb under tilsyn i en kolonihave. Notatet har ikke til formål at gennemgå samtlige regler og forvaltningsretlige principper, som en kommune er underlagt, men alene at skitsere de mest relevante regler.

Notatet er delt op i følgende dele:

1. Bopælsregistrering	2
1.2. Kommunens registrering af bopæl	2
1.3. Forholdet mellem cpr-loven og anden lovgivning	3
1.4. Opsamling	4
2. Kommunens indhentelse af oplysninger	4
2.1. Kommunens indhentelse af oplysninger	4
2.2. Cpr-lovens regler om oplysningen af sagen	4
2.3. Retssikkerhedslovens regler om oplysningen af sagen	5
2.4. Opsamling	6
3. Kommunens tvangsindgreb	6
3.1. Krav om lovhjemmel, hvis kommunen vil foretage tvangsindgreb	6
3.2. Fremgangsmåden ved tvangsindgreb	7
3.2.1 Proportionalitets- og skånsomhedsprincip	7
3.2.2 Tvangsindgreb med forudgående varsel	7
3.2.3 Tvangsindgreb uden forudgående varsel	8
3.3 Opsamling	8
4. Klage over kommunens afgørelse om bopælsregistrering	9
5. Afsluttende bemærkninger	9

1. Bopælsregistrering

1.1. Bopælsregistrering der, hvor man har sin "bolig", cpr lovens § 6.

Kommuner har pligt til at registrere borgere som har bopæl i deres kommune i cpr-registret, jf. cpr-lovens § 6, stk. 1. I samme bestemmelse står der:

"Ved bopæl forstås det sted (bolig), hvor en person regelmæssigt sover, når denne ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor denne har sine ejendele."

Det er med andre ord den bopæl man har og som man opholder sig i, uden at det skyldes fx midlertidigt ophold i forbindelse med ferie, som udgør ens bopæl, hvor man skal have registreret sin adresse. For at et ophold er "midlertidigt", så skal man have en intention om at vende tilbage til sin "rigtige" bopæl. Ifølge lovbemærkningerne er et fravær mens man er i sommerhus at betragte som midlertidigt fravær, og udløser dermed ikke krav om bopælsregistrering, så længe man har en intention om at vende tilbage til sin "rigtige" bopæl og så længe man også sover regelmæssigt der og har sine ejendele der.

Cpr-loven fastsætter ingen definition af, hvad der skal forstås ved at man "sover regelmæssigt" et sted, ligesom at loven ikke fastsætter en længde på, hvor lang tid man kan opholde sig i sit midlertidige opholdssted (fx kolonihavehus).

Det udløser med andre ord ikke automatisk et krav om bopælsregistrering blot fordi man opholder sig mere end 6 mdr. om året i fx sit kolonihavehus. Ballerup Kommune synes at være af en anden opfattelse¹, nemlig, at ethvert ophold i mere end 6 mdr. i løbet af et år skal sidestilles med bopæl, som udløser krav om bopælsregistrering, men denne opfattelse har altså efter min vurdering ikke hjemmel i cpr-loven.

Vurderingen af, hvor en bopælsregistrering skal være, er med andre ord en skønsmæssig vurdering, som især afhænger af, om man har en "rigtig" bopæl udover sit kolonihavehus og at man sover regelmæssigt der og har sine ejendele der.

1.2. Kommunens registrering af bopæl

Borgere er forpligtede til at registrere sin bopæl i bopælskommunen. Det skal gøres senest 5 dage efter flytning. Men kommunen kan også af egen drift foretage en bopælsregistrering, hvis kommunen vurderer, at en person ikke er korrekt bopælsregistreret. Det følger af cpr-lovens § 10.

¹ <https://ballerup.dk/din-fritid/ud-i-det-fri/kolonihaver-og-nyttehaver/opholdsregler-i-kolonihaver-og-nyttehaver>

Det er den kommune, hvor personen aktuelt er bopælsregistreret, der kan rejse en bopælsregistreringssag, medmindre der kendes en anden bestemt adresse i en anden kommune, hvor vedkommende formodes at opholde sig. I så tilfælde er det den kommune, der opretter en bopælsregistreringssag, jf. cpr-lovens § 10.

Hvis kommunen mener, at en person er registreret på en forkert bopælsadresse, så skal kommunen i første omgang give en frist på 14 dage til vedkommende person til selv at foretage en korrekt registrering, jf. cpr-lovens § 11.

Har personen ikke gjort dette inden 14 dage, så har kommunen ret til at gennemføre omregistreringen selv. Kommunen har med andre ord hjemmel til at omregistrere en bopælsregistrering, hvis de konkret vurderer, at vedkommende ikke er registreret der, hvor deres bopæl er, også selvom at den pågældende borger er uenig i kommunens afgørelse (se afsnit 4 vedrørende klageadgang).

En sådan afgørelse om at ændre en bopælsadresse er en forvaltningsmæssig afgørelse. Det vil sige, at kommunen er forpligtet til at partshøre den pågældende borger inden de træffer en sådan afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19 (Sagens oplysning bliver gennemgået nærmere i afsnit 2.)

Kommunen kan træffe afgørelse om, at bopælsregistreringen skal fastsættes med tilbagevirkende kraft, hvis sagens oplysning understøtter dette. Det følger forudsætningsvist af reglerne om klage i cpr-lovens § 56, som fastsætter, at der ikke kan klages af en bopælsregistrering, som går mere end to år tilbage i tid (Klagemulighederne gennemgås nærmere i afsnit fire.).

Den, der bevidst eller groft uagtsomt undlader at foretage korrekt bopælsregistrering, kan straffes med bøde, jf. cpr-lovens § 57.²

1.3. Forholdet mellem cpr-loven og anden lovgivning

I cpr-loven tages der ikke hensyn til, hvilke retsvirkninger en bopælsregistrering kan have i henhold til anden lovgivning. Det er således uden betydning for en kommunes behandling af en bopælsregistreringssag, at bopælsregistreringen medfører, at den pågældende borger bliver pålagt sanktioner efter anden lovgivning, fx i form af ændring af retten til at modtage offentlige ydelser eller udstedelse af påbud og eventuelt tvangsbøder for ulovlig beboelse i en kolonihaveforening.

² Bødestraffen vedrører kun selve bopælsregistreringen og ikke eventuelt andre forhold, såsom anklage om socialt bedrageri etc., som eventuelt vil kunne medføre en højere straf.

1.4. Opsamling

En kommune kan altså efter omstændighederne tvangsregistrere, at man har bopælsadresse i fx et kolonihavehus, hvis det er der man sover regelmæssigt, uden at det skyldes fx ferie, og hvis det er der man har sine ejendele og hvis man ikke har en anden lovlig bopæl, som man også reelt set benytter som bolig. Det vil være en skønsmæssig vurdering, der ligger til grund for kommunens afgørelse i en bopælsregistreringssag.

2. Kommunens indhentelse af oplysninger

I dette afsnit gennemgås reglerne for, hvilke oplysninger en kommune må indhente, når de fører en bopælsregistreringssag. Spørgsmålet om, hvornår en kommune må lave tvangsindgreb i form af fx husundersøgelser som et led i deres sagsoplysning gennemgås i afsnit tre.

2.1. Kommunens indhentelse af oplysninger

Hvis en kommune får en formodning om, at man reelt har bopæl et andet sted end der, hvor man har registreret sin bopæl, fx fordi at de vurderer, at man reelt bor i sit kolonihavehus, så skal de først undersøge sagen og sikrer sig, at sagen er tilstrækkeligt belyst. En sådan formodning vil fx kunne baseres på en anonym anmeldelse.

Belysningen af sagen sker bl.a. ved partshøring af den berørte borger, som har krav på at udtale sig til sagen om sagens faktiske forhold. Men kommunen har derudover også mulighed for selv at indhente oplysninger, som kan belyse sagen andre steder fra.

Hvilke oplysninger kommunen kan indhente, er bl.a. reguleret i cpr-loven (afsnit 2.2), retssikkerhedsloven (afsnit 2.3.) og databeskyttelsesloven (sidstnævnte gennemgås ikke i dette notat).

2.2. Cpr-lovens regler om oplysningen af sagen

Ifølge cpr-lovens § 10, stk. 2, nr. 3 og stk. 3, kan kommunen afkræve oplysninger, der kan være relevante i forhold til at fastlægge en borgers bopælsforhold fra følgende:

- Private tele- og forsyningsselskaber
- Private boligselskaber og -foreninger
- Arbejdsløshedskasser
- Fagforeninger
- Pengeinstitutter
- Andre offentlige myndigheder (både i en konkret sag eller til stikprøvekontroller)

Oplysningerne kan indhentes af kommunen fra ovenstående aktører uden samtykke fra borgeren. Der gælder dog i alle sager et krav om, at kommunen kun må indhente oplysninger, som er nødvendige for sagen.

2.3. Retssikkerhedslovens regler om oplysningen af sagen

Retssikkerhedsloven regulerer myndighedernes oplysning i sager på det sociale område, dvs. hvor det offentlige yder hjælp eller tilskud eller på anden måde har en handlepligt, som følge af sociale forhold. Retssikkerhedsloven indeholder på den ene side en udvidet adgang til at indhente oplysninger (enten med eller uden borgerens samtykke), men indeholder samtidig også regler for, hvordan indhentelsen skal foregå.

En kommune kan anmode en person, der modtager sociale ydelser, om at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til, jf. retssikkerhedslovens § 11, stk. 1, nr. 1. Det er vigtigt i den forbindelse at være opmærksom på, at man har ret til ikke at inkriminere sig selv. Det betyder, at man aldrig har pligt til at medvirke til oplysningen af sin sag, hvis der hos kommunen er en konkret mistanke om, at der er begået en lovovertrædelse. Det følger af retssikkerhedslovens § 10.

En kommunen kan med borgerens samtykke desuden indhente en række forskellige oplysninger, også af rent privat karakter, om en borger, hvis oplysningerne er nødvendige til for at behandle en sag. Det kan fx være fra andre offentlige myndigheder, uddannelsesinstitutioner, sygehuse, læger, psykologer, autoriserede sundhedspersoner, arbejdsløsheds-kasser, pengeinstitutter, arbejdsgivere m.fl. Hvis borgeren vælger ikke at samtykke, til at oplysningerne indhentes, kan kommunen træffe en afgørelse på det foreliggende grundlag, det vil sige uden at inddrage de pågældende oplysninger, jf. retssikkerhedslovens § 11a, stk. 1 og § 11b. Det er vigtigt at være opmærksom på, at selvom der som udgangspunkt gælder et krav om, at kommunen skal indhente samtykke fra borgeren til at indhente ovenstående oplysninger, så kan kravet fraviges, hvis der er tale om oplysninger, som skal bruges i en sag om tilbagebetaling af sociale ydelser.

En kommunen kan desuden uden borgerens samtykke indhente oplysninger om økonomiske forhold og ferieforhold samt forhold om den pågældende borgers ægtefælle eller samlever fra andre offentlige myndigheder eller arbejdsløsheds-kasser, jf. retssikkerhedslovens § 11a, stk. 2. Indhentelsen kan ske både i forbindelse med behandlingen af en konkret sag eller som et led i en stikprøvekontrol. I sager, der handler om udbetaling af social pension, kan kommunen desuden uden samtykke indhente oplysninger fra pengeinstitutter og arbejdsgivere med henblik på at udføre stikprøvekontroller om en borgers formueforhold, jf. retssikkerhedslovens § 11a, stk. 3.

Kommunen er forpligtet til at orientere borgeren om de rettigheder kommunen har til at indhente ovennævnte oplysninger, enten med eller uden samtykke, samt oplysninger om konsekvenserne ved at borgeren ikke medvirker til sagens oplysning.

2.4. Opsamling

En kommune kan i en sag, som alene handler om bopælsregistrering, indhente oplysninger hos de aktører, som er nævnt under pkt. 2.1. Hvis der er tale om en sag, hvor bopælsregistreringen samtidig hænger sammen med modtagelsen af en social ydelse, så kan kommunen indhente oplysninger fra en bredere kreds af aktører, jf. reglerne i retssikkerhedsloven. Kommunen skal da i visse tilfælde indhente et forudgående samtykke hos borgeren. Nægter borgeren at give samtykke, kan kommunen vælge at træffe afgørelse på det foreliggende grundlag, dvs. uden at inddrage oplysningerne i sagen. Kommunen kan dog i sager, der handler om tilbagebetaling af sociale ydelser, indhente langt de fleste oplysninger uden at borgeren samtykker.

3. Kommunens tvangsindgreb

En kommune har pligt til at føre tilsyn med, at lokalplanerne i kommunen overholdes. Det indebærer bl.a., at en kommune gerne må føre tilsyn i fx en kolonihaveforening med henblik på at undersøge, om lokalplaner overholdes. Tilsynet kan både gennemføres med eller uden forudgående varsel, men skal altid være sagligt og proportionalt.

I forbindelse med tilsyn må kommunen gerne banke på og adspørge, om de må komme ind i et kolonihavehus for at besigtige om der fx er tegn på helårsbeboelse. Hvorvidt kommunen har krav på at komme ind uden at den pågældende borger samtykker, afhænger af, om kommunen må gennemføre tilsynet som et tvangsindgreb.

I dette afsnit redegøres der for reglerne for, hvornår en kommune kan gennemføre tvangsindgreb i sager om helårsbeboelse i en kolonihaveforening.

3.1. Krav om lovhjemmel, hvis kommunen vil foretage tvangsindgreb

Først og fremmest gælder der et krav om, at en kommune kun må gennemføre tvangsindgreb, hvis der er hjemmel i lovgivningen til det. En sådanne lovhjemmel findes bl.a. i planlovens § 57, jf. § 51, som fastslår, at en kommune uden forudgående retskendelse kan skaffe sig adgang til en ejendom for at undersøge, om planloven (herunder lokalplaner) overholdes, fx om et forbud mod helårsbeboelse efterkommes.

Reglerne om kommuners brug af tvangsindgreb, herunder fremgangsmåden for anvendelsen af tvangsindgreb, fremgår af Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (herefter betegnet Tvangsindgrebsloven³).

³ Loven betegnes også Retssikkerhedsloven, altså samme betegnelse som loven, der blev gennemgået i afsnit 2 (Lov om retssikkerhed på det sociale område). Tvangsindgrebsloven er med andre ord ikke den officielle betegnelse, men anvendes i dette notat for at tydeliggøre, at der er tale om to forskellige love.

Et tvangsindgreb fra kommunen mod en kolonihaveejer kan fx bestå i gennemførelse af husundersøgelser eller undersøgelser af andre lokaliteter (have, skur etc.) jf. tvangsindgrebslovens § 1, med henblik på at vurdere, om der foregår ulovlig helårsbeboelse.

3.2. Fremgangsmåden ved tvangsindgreb

Først og fremmest er det vigtigt at vide, at største delen af de sædvanlige forvaltningsretlige regler også finder anvendelse, når en kommunen beslutter sig for at gennemføre et tvangsindgreb. Det betyder bl.a., at man har krav på at blive vejledt om sagen, har ret til at lade sig repræsentere (hvis der er tale om et varslet tvangsindgreb), ret til aktindsigt i sagen og har ret til at blive partshøring i sagen forinden der træffes afgørelse.

3.2.1 Proportionalitets- og skånsomhedsprincip

For alle tvangsindgreb gælder der et krav om, at indgrebet skal være *proportionalt*, hvilket betyder, at tvangsindgrebet kun må anvendes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet, jf. tvangsindgrebslovens § 2.

En kommune må gerne tage billeder i forbindelse med tvangsindgrebet for at sikre dokumentation. Men kommunen skal gennemføre tvangsindgrebet så skånsomt som omstændighederne tillader det, jf. tvangsindgrebslovens § 7.

Tvangsindgrebet kan gennemføres med bistand fra politiet.

I de følgende to afsnit gennemgås reglerne for, hvornår tvangsindgreb skal gennemføres med forudgående varsel (3.3.1). og hvornår det kan gennemføres uden forudgående varsel (3.3.2).

3.2.2 Tvangsindgreb med forudgående varsel

En kommune skal som udgangspunkt underrette en part om beslutningen om at gennemføre et tvangsindgreb før tvangsindgrebet gennemføres. Det følger af tvangsindgrebslovens § 5, stk. 1. Varslingen skal ske senest 14 dage inden tvangsindgrebet gennemføres og skal indeholde oplysninger om tid og sted for indgrebet, retten til at lade sig repræsentere, hovedformålet med indgrebet og det faktiske og retlige grundlag for indgrebet, jf. tvangsindgrebslovens § 5, stk. 2. I løbet af de 14 dages varsel, har man som borger ret til at komme med indsigelse mod beslutningen om at iværksætte indgreb.

3.2.3 Tvangsindgreb uden forudgående varsel

Udgangspunktet om, at et tvangsindgreb skal varsles, kan fraviges helt eller delvist. Det kræver dog enten at⁴;

- Øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning om indgrebet gives, jf. tvangsindgrebslovens § 5, stk. 4, eller at
- hensynet til partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser, jf. tvangsindgrebslovens § 5, stk. 4.

Man må formode, at i sager som handler om fx ulovlig beboelse i et kolonihavehus, vil kommunen kunne henvise til især den første begrundelse om at øjemedet forspildes, hvis der sker en forudgående varsling om tilsynet.

Selvom at kommunen gennemføre et tvangsindgreb i form af et tilsyn uden at varsle det først, så har kommunen en række pligter, som de skal opfylde efterfølgende.

Kommunen er bl.a. forpligtet til efter at oplyse begrundelsen for, at de ikke har varslet tvangsindgrebet, ligesom at de skriftligt skal oplyse tid og sted for indgrebet, hvad hovedformålet med indgrebet er samt det faktiske og retlige grundlag for indgrebet.

Kommunen har pligt til at udarbejde en rapport over tvangsindgrebet, hvis kommunen vurderer at den pågældende borger har gjort noget i strid med loven. Vurderer kommunen efter at de har foretaget et tvangsindgreb, at der ikke har været handlet i strid med loven, skal de kun udarbejde en rapport, hvis den pågældende borger anmoder om det senest 14 dage efter at indgrebet har fundet sted, jf. tvangsindgrebslovens § 8.

3.3 Opsamling

En kommune må gerne føre tilsyn, enten anmeldt eller uanmeldt, i en kolonihaveforening. Men en kommune må kun anvende et tvangsindgreb i forbindelse med et tilsyn (fx skaffe sig adgang uden samtykke) til en kolonihave, hvis betingelserne herfor er opfyldt. For det første skal der være en lovhjemmel, der giver dem lov til at lave tvangsindgrebet, fx at tvangsindgrebet er begrundet med en formodning om, at der sker ulovlig helårsbeboelse i strid med en lokalplan. Derudover skal indgrebet være proportionalt og udføres så skånsomt som muligt. Tvangsindgrebet skal som udgangspunkt varsles med mindst 14 dage, medmindre at øjemedet med tilsynet og tvangsindgrebet dermed vil være forspildt. I så tilfælde kan tvangsindgrebet gennemføres uden forudgående varsel.

⁴ Loven nævner andre begrundelser for, hvornår reglen om varsling kan fraviges. De vurderes dog ikke at være relevante for De Frie Haveforeninger i Ballerup.

Der gælder en række processuelle rettigheder for en borger, som bliver underlagt et tvangsindgreb. Borgeren skal bl.a. orienteres om baggrunden for indgrebet og størstedelen af forvaltningslovens regler om bl.a. retten til partsrepræsentation, partshøring etc., finder anvendelse.

4. Klage over kommunens afgørelse om bopælsregistrering

Kommunens afgørelse om bopælsregistrering kan påklages senest fire uger efter at der er truffet en afgørelse. Det følger af cpr-lovens § 56, stk. 1. Klagen skal indleveres til den kommune, som har truffet afgørelse i sagen. Hvis kommunen beslutter at fastholde deres afgørelse, skal de sende klagen inklusiv kommunens begrundelse for at fastholde afgørelsen videre til Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Der kan ikke klages over en bopælsregistrering, som vedrører en periode, der går mere end to år tilbage fra tidspunktet for registreringen, hvis registreringen ikke vedrører de to forudgående år forud for bopælsregistreringen.

Til illustration: kommunen træffer afgørelse i juni 2022 om, at man i perioden januar 2019 til maj 2020 var registreret på en forkert bopælsadresse og foretager derfor en ændring. Afgørelsen kan ikke påklages, da den ikke ændrer på ens bopælsregistrering for de forudgående to år.

5. Afsluttende bemærkninger

Ovenstående notat har taget udgangspunkt i de regler, som umiddelbart er mest relevante i sager, der vedrører kommunens tvangsmæssige bopælsregistrering i et kolonihavehus, navnlig med fokus på hvordan kommunen skal oplyse sagen og hvilke oplysninger de må indhente hvorfra, og hvornår de må gennemføre et tilsyn ved brug af tvangsindgreb (dvs. uden samtykke fra den pågældende beboer). Den overordnede konklusion må være, at kommunen har forholdsvis vidde beføjelser til at indhente oplysninger både fra telefonselskaber, boligselskaber- og foreninger, arbejdsløsheds-kasser, fagforeninger, pengeinstitutter og andre offentlige myndigheder m.fl., jf. cpr-loven. Derudover kan kommunen i sager om sociale ydelser også indhente oplysninger af mere privat karakter samt oplysninger om den pågældende borgers ægtefælle i sager, der også vedrører det sociale område såsom udbetaling af sociale ydelser, jf. retssikkerhedsloven, og størstedelen af oplysningerne vil kunne indhentes uden samtykke fra den pågældende borger, hvis sagen handler om tilbagebetaling af sociale ydelser. En kommune vil desuden efter omstændighederne kunne gennemføre tilsyn med og uden varsel, ligesom at kommunen har hjemmel i planloven til at gennemføre tvangsindgreb i form af husundersøgelser, hvis de har en formodning om, at der sker helårsbeboelse i strid med en gældende lokalplan.

Som borger har man en række processuelle rettigheder, bl.a. krav på at blive partshørt, blive vejledt og blive orienteret om det faktiske og retlige grundlag for kommunens ageren og i sidste ende deres afgørelse. Desuden skal kommunen altid agerer sagligt og proportionalt. Man har desuden mulighed for at klage inden for fire uger efter, at en kommune har truffet afgørelse om bopælsregistrering.

Da dette notat alene giver et overordnet billede af kommunen og borgerne rettigheder og pligter, vil jeg anbefale, at man søger juridisk rådgivning i de enkelte sager, da der kan være relevante forhold og lovgivning, som ikke er blevet belyst i dette notat.

Hvis der er spørgsmål til det fremsendte, står jeg naturligvis til disposition.

Med venlig hilsen,

Olivia Hansen
Advokat