

Til landets kommuner

Sagsnr.
2018 - 433

Doknr.
81093

Dato
10-04-2019

Orienteringsbrev nr. 2019/3 om bopælsregistrering på et natherberg

1. Indledning

Økonomi- og Indenrigsministeriet har truffet afgørelse om at stadfæste en kommunes afgørelse om afvisning af at registrere en person som indrejst i Det Centrale Personregister (CPR) på grundlag af overnatninger på et natherberg, jf. CPR-lovens § 16, stk. 5, jf. § 6, stk. 2.

Ministeriets afgørelse har været indbragt for Folketingets Ombudsmand.

Sagen vedrørte en person, der var registreret som udrejst i CPR i 2014, men vendte tilbage til Danmark den 30. januar 2016, hvor den pågældende i perioden frem til den 28. april 2016 overnattede på et natherberg hver nat, når den pågældende ikke var hospitalsindlagt. Den 28. april 2016 fik den pågældende en fast plads med mulighed for døgnophold på herberget på samme adresse og blev også senere indrejseregistreret i CPR med virkning fra denne dato.

På natherbergets hjemmeside var natherberget beskrevet som et åbent, anonymt og uforpligtende tilbud til brug for overnatning i nattetimerne i herbergets kantine. De fysiske rum havde således deres primære formål som kantine i dagtimerne for de beboere, der havde døgnophold på herberget.

Det er bl.a. en betingelse for registrering af indrejse i CPR efter reglerne herom i CPR-lovens kapitel 5, at den pågældende har bopæl eller fast opholdssted her i landet, jf. CPR-lovens § 16, stk. 5, jf. § 6, stk. 1 og 2.

Det følger af CPR-lovens § 6, stk. 2, at kommunalbestyrelsen skal registrere den, der ingen bopæl har, på vedkommendes faste opholdssted i kommunen uanset dets karakter. For at opholdsstedet kan anses for fast, skal opholdet have en vis varighed, hvorunder opholdsstedet ikke bevæges, jf. § 9.

Ministeriet har i ovennævnte sag den 16. november 2018 afgivet en udtalelse over for Folketingets Ombudsmand, der indeholder ministeriets gennemgang af og bemærkninger til retsgrundlaget vedrørende fast opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2. Udtalelsen indeholder også ministeriets uddybende begrundelse i den konkrete sag.



Folketingets Ombudsmand har afsluttet behandlingen af klagen med bemærkning om, at ombudsmanden på baggrund af ministeriets redegørelse og uddybende begrundelse ikke har kunnet kritisere, at ministeriet ikke har fundet, at natherberget har udgjort et fast opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2.

På den baggrund orienteres i det følgende om den forståelse af CPR-lovens § 6, stk. 2, som ministeriet har lagt til grund i sagen samt om ministeriets uddybende begrundelse for ministeriets afgørelse i den konkrete sag.

Det er med dette orienteringsbrev ikke formålet at gennemgå ministeriets udtalelse over for ombudsmanden i sin helhed, men alene at orientere om udtalelsens hovedkonklusioner vedrørende afvisning af registrering i CPR på et natherberg. For en mere udførlig gennemgang henvises til ministeriets udtalelse af 16. november 2018, der er vedhæftet som bilag til dette orienteringsbrev.

Det bemærkes, at CPR-lovens betingelser for registrering af bopæl eller fast opholdssted for en person efter CPR-lovens § 6, stk. 1 og 2, er de samme ved indenlandske flytninger og indrejse fra udlandet, og at det anførte derfor både har betydning ved bopælsregistrering i CPR ved ankomst til Danmark fra udlandet og ved forudgående registrering i CPR her i landet.

Det nedenfor anførte skal forstås som uddybende bemærkninger til det anførte i vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 om folkeregistrering om fast opholdssted i afsnit 3.2.

2. Ministeriets bemærkninger til retsgrundlaget

I ministeriets udtalelse over for Folketingets Ombudsmand er der i afsnit 3.1.-3.4. redegjort for retsgrundlaget vedrørende registrering i CPR på grundlag af fast opholdssted. Ministeriet har i afsnit 3.5. i udtalelsen fremsat ministeriets bemærkninger til retsgrundlaget, hvoraf det følgende særligt skal fremhæves:

- Hverken bemærkningerne til CPR-lovens § 6, stk. 2, den gældende folkeregistreringsvejledning om bestemmelsen, eller de tidligere gældende administrative regler eller vejledninger, forholder sig direkte til, om overnatninger gennem en tilstrækkelig lang periode på et natherberg medfører, at dette sted kan betragtes som den pågældende persons faste opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2.

Dette spørgsmål må derfor afgøres ved fortolkning af bestemmelsen i CPR-lovens § 6, stk. 2.

- En gennemgang af Indenrigsministeriets vejledninger gennem tiden viser, at begreberne bopæl og ophold er helt centrale begreber for folkeregistreringen, og at den nærmere fastlæggelse af indholdet heraf i vidt omfang er sket ved kommunernes og Indenrigsministeriets fortolkning af disse begreber gennem administrativ praksis.

Fastlæggelsen af begreberne er gennem tiden sket ud fra en række retningslinjer, der ikke har været udtømmende, og kommunerne og Indenrigsministeriet har herved været overladt et skøn.

- I 3. afsnit i den gældende folkeregistreringsvejlednings afsnit 3.2. er ministeriets praksis med hensyn til forståelsen af begrebet fast opholdssted angivet:



”...

Hvis en person ikke har nogen bopæl, jf. lovens § 6, stk. 1, skal det vurderes, hvorvidt pågældende har et *fast opholdssted*. Med udtrykket »fast opholdssted«, jf. lovens § 6, stk. 2, sigtes til et sted, som den pågældende ikke benytter som et egentligt hjem, men hvor vedkommende i en vis periode overnatter og kan træffes. Dette gælder f.eks. for hospitaler, institutioner og krisecentre. Udtrykket omfatter imidlertid også situationer, hvor en persons ophold på en bestemt adresse ikke har en sådan karakter, at stedet kan betragtes som vedkommendes hjem, men hvor vedkommende opholder sig og overnatter i et sådant omfang, at det pågældende sted må siges at være vedkommendes hovedopholdssted.

Der kan ikke siges noget om, hvor langt opholdet skal være, for at det kan siges at være fast, men hvis alternativet er en registrering som værende uden fast bopæl, vil også ophold af mindre end 1 måneds varighed normalt kunne danne grundlag for registrering af adressen som et fast opholdssted. ...”

3. Om ministeriets generelle forståelse af begrebet fast opholdssted

Ministeriet har i afsnit 4. i udtalelsen givet udtryk for ministeriets generelle forståelse af begrebet fast opholdssted, hvor særligt følgende skal fremhæves:

- For så vidt angår forståelsen af begrebet *opholdssted* er overnatning det pågældende sted helt centralt for, at der kan ske registrering i CPR efter CPR-lovens § 6, stk. 2.

Det er herudover ministeriets opfattelse, at begrebet opholdssted indebærer, at ophold, der er begrænset til overnatning på det pågældende sted, betyder, at stedet ikke kan betragtes som et opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2 – også uanset, at der overnattes på stedet gennem en vis periode.

- Både i folkeregistreringsvejledningerne fra 1995 og 1998 forud for CPR-lovens vedtagelse i 2000 og i vejledningerne udstedt efter 2000 findes der efter ministeriets opfattelse støtte for denne forståelse af begrebet opholdssted.

I folkeregistreringsvejledningerne fra 1995 og 1998 var det således angivet, at hovedformålet med folkeregistrenes registrering af en persons adresse i CPR var at fastslå den kendsgerning, ”hvor den pågældende *opholder sig, kan træffes, og hvortil breve fra det offentlige kan sendes*”. Dette blev i vejledningen fra 2000 ændret til ”hvor den pågældende *opholder sig og kan træffes*”.

I folkeregistreringsvejledningerne fra 2002 henvises til et fast opholdssted som et sted, som den pågældende ”ikke benytter som et egentligt hjem, men hvor vedkommende i en vis periode overnatter *og kan træffes*”, og det er anført, at udtrykket ”fast opholdssted” også omfatter ”situationer, hvor en persons ophold på en bestemt adresse ikke har en sådan karakter, at stedet kan betragtes som vedkommendes hjem, men hvor vedkommende *opholder sig og overnatter* i et sådant omfang, at det pågældende sted må siges at være vedkommendes hovedopholdssted”.

- De steder, der siden 1976 har været angivet i folkeregistreringsvejledningerne som eksempler på opholdssteder, og som derfor ikke skal forstås som en udtømmende angivelse, understøtter efter ministeriets opfattelse ovennævnte forståelse af begrebet opholdssted.



De i vejledningerne anførte eksempler er hospitaler, institutioner, krisecentre, sommerhuse, hotelværelser, kolonihavehuse, erhvervslejemål og lagerbygninger samt i særlige tilfælde ubebyggede grunde og bevægelige opholdssteder som f.eks. campingvogne, autocampere, husbåde og lignende.

De pågældende steder er alle karakteriseret ved, at det er muligt at opholde sig der hele døgnet. Personer, der overnatter de nævnte steder, vil således ikke være tvunget til at forlade stedet igen på et bestemt tidspunkt efter overnatning og derefter være henvist til på ny at henvende sig om aftenen for om muligt at få anvist en plads til overnatning.

- På baggrund af ovenstående forhold er det ministeriets opfattelse, at der ved afgørelsen af, om et sted kan kvalificeres som et opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2, og dermed danne grundlag for registrering i CPR, må stilles krav om, at der er mulighed for ophold på det pågældende sted ud over overnatning.

Det vil efter ministeriets opfattelse således ikke være tilstrækkeligt, at stedet alene tjener som en ren overnatningsmulighed for den pågældende person, hvis personen samtidigt er afskåret fra at opholde sig på stedet ud over tidsrummet for overnatning.

Det samme gør sig efter ministeriets opfattelse gældende, hvis personen ikke kan regne med en opholds- og overnatningsplads gennem en vis periode på det pågældende sted, men blot overnatter og opholder sig fra dag til dag uden sikkerhed for at kunne blive.

Begrundelsen i ministeriets afgørelse af 15. september 2017 var egnet til at give den forståelse, at ministeriets ved afgørelsen havde lagt vægt på forhold, der gik imod ordlyden af CPR-lovens § 6, stk. 2, hvorefter der skal ske registrering på det faste opholdssted ”uanset stedets karakter”.

Det er ministeriets opfattelse, at hensigten med indføjelserne af ordene ”uanset stedets karakter” i CPR-lovens § 6, stk. 2, i 2000, alene har været at regulere den allerede dengang gældende praksis, hvorefter et fast opholdssted også kunne være et sted, der ikke kunne betegnes som en egentlig bolig, og hvor det eventuelt ikke var lovligt at bo, og at modvilje hos eventuelle institutionsbestyrere mod folkeregistrering ikke kunne tillægges vægt. Det gælder f.eks. institutioner. Der henvises for en uddybning heraf til afsnit 2. i ministeriets udtalelse over for Folketingets Ombudsmand.

4. Ministeriets begrundelse i den konkrete sag

Ministeriets uddybende begrundelse for ministeriets afgørelse i den konkrete sag kan læses i sin helhed i afsnit 5. i udtalelsen.

Ministeriet har ved afgørelsen fundet, at natherberget efter en samlet vurdering af de konkrete forhold vedrørende stedet ikke kan betragtes som et fast opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2.



- Ministeriet har ved vurderingen heraf lagt afgørende vægt på, at natherbergets brugere har en – klart defineret – begrænset adgang til ophold på stedet, således at der alene er mulighed for ophold i nattetimerne hovedsageligt med henblik på overnatning (hverdage kl. 22-10 og weekender 22-07). Det ændrer ikke herpå, at der i tilknytning til overnatning på natherberget er mulighed for at gøre brug af en række ydelser indeholdt i overnatningstilbuddet, herunder et måltid, bad, tøjvask og rådgivning mv.
- Ministeriet har også lagt vægt på, at natherberget har et begrænset antal sovepladser, og at det er ikke muligt at have en fast soveplads til rådighed fra dag til dag, ligesom en person ikke forud for henvendelse ved åbningstid samme aften kan træffe aftale om eller på forhånd regne med at få tildelt en soveplads for natten. Muligheden for at overnatte på stedet beror derfor efter ministeriets opfattelse i et vist omfang på tilfældigheder.
- Ministeriet har på baggrund af ovennævnte forhold fundet, at natherberget adskiller sig væsentligt fra forholdene på de steder, der er nævnt som eksempler på opholdssteder i den gældende folkeregistreringsvejledning (hospitaller, institutioner, krisecentre) og eksemplerne fra de tidligere folkeregistreringsvejledninger.

De nævnte steder er alle karakteriseret ved, at der er mulighed for døgnophold. Personer, der overnatter de nævnte steder, vil således ikke være tvunget til at forlade stedet igen på et bestemt tidspunkt efter overnatning og derefter være henvist til på ny at henvende sig om aftenen for om muligt at få anvist en plads til overnatning.

- Ministeriet har i begrundelsen for afgørelsen også tilføjet, at ministeriet ikke finder, at den tidsmæssige betingelse i CPR-lovens § 6, stk. 2, hvorefter et opholdssted skal være fast, kan opfyldes under de for natherberget gældende forhold.

Om baggrunden herfor har ministeriet anført, at den enkelte ikke på forhånd kan regne med på ny at få tildelt en soveplads, når personen forlader stedet om morgenen men i stedet må henvende sig igen om aftenen.

Dette forhold medfører efter ministeriets opfattelse, at den tidmæssige udstrækning af opholdet afbrydes hver gang stedet forlades, også uanset at det efterfølgende måtte vise sig, at personen gennem en længere periode har overnattet på stedet.

4. Yderligere oplysninger

Såfremt der er spørgsmål til dette orienteringsbrev, kan der rettes henvendelse til Katriene McGrath på telefon 72 26 97 39.

Med venlig hilsen

Carsten Grage



Kontorchef