

Folketingets Ombudsmand

Digital post

IT og CPR
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Telefon 72 26 97 35
cpr@cpr.dk
www.cpr.dk

Vedr. Folketingets Ombudsmands dokumentnummer.: (...)

Enhed
CPR-
Administrationen

Ved brev af 10. august 2018 har Folketingets Ombudsmand anmodet Økonomi- og Indenrigsministeriet om en udtalelse til brug for behandlingen af en klage indgivet til Folketingets Ombudsmand.

Sagsnr.
(...)

(...) har på vegne af (...) klaget til Folketingets Ombudsmand over, at Økonomi- og Indenrigsministeriet den 15. september 2017 har stadfæstet (...) Kommunes afgørelse af 11. maj 2017 om at afvise at registrere (...) som indrejst i Det Centrale Personregister (CPR) på adressen, (...), med virkning fra den 30. januar 2016 i stedet for den 28. april 2016.

Sagsbehandler
Katrine McGrath

Doknr.
(...)

Det bemærkes, at ministeriet ikke har fundet anledning til at høre (...) Kommune til brug for afgivelsen af nærværende udtalelse til Folketingets Ombudsmand.

Dato
16-11-2018

Ministeriet skal bemærke følgende:

1. Om det faktiske grundlag i sagen

(...) er registreret i CPR som udrejst til (...) med virkning fra den 14. juni 2014. Det er ved behandlingen af sagen lagt til grund, at (...) rejste ind i Danmark igen den 30. januar 2016.

Det fremgår af CPR, at (...) den 10. marts 2017 blev registreret i CPR som indrejst på adressen, (...), med virkning fra den 6. januar 2017.

(...) Kommune har efterfølgende den 13. marts 2017 ændret indrejsdatoen i CPR til den 28. april 2016, hvor (...) fik et værelse på (...) på adressen, (...).

Kommunen og ministeriet som klageinstans har senere truffet afgørelse om at afvise at ændre indrejsdatoen i CPR til den 30. januar 2016 (eller en anden dato forud for den 28. april 2016).

Det er ved ministeriets afgørelse herom af 15. september 2017 på baggrund af oplysninger fra (...) lagt til grund, at (...) fra sin ankomst til Danmark den 30. januar 2016 i perioden frem til den 28. april 2016 overnattede på (...) natherberg, (...), på adressen (...), når (...) ikke var hospitalsindlagt, og at (...) uden for (...) åbningstider opholdt sig i nærområdet.



Det fremgår af sagen, at (...) i perioden fra sin ankomst til Danmark den 30. januar 2016 og frem til den 28. april 2016 var hospitalsindlagt fra den 30. til den 31. januar 2016, fra den 19. til den 25. februar 2016 og fra den 3. til den 7. marts 2016.

Følgende oplysninger om (...) fremgår af (...) hjemmeside og er gengivet i ministeriets afgørelse af 15. september 2017 og lagt til grund af (...) Kommune og ministeriet ved behandlingen af sagen:

”Det fremgår af (...) hjemmeside, at (...) er et åbent, anonymt og indledningsvist uforpligtende overnatningstilbud. (...) brugere tilbydes en række ydelser, der er indeholdt i overnatningstilbuddet. Brugere tilbydes anonym rådgivning og vejledning om økonomiske og sociale forhold, behandlingstilbud, kontakt til kommune og øvrige relevante samarbejdspartnere. Hjælp til at komme videre i systemet via fx gadeplansmedarbejdere eller Psykiatrisk Gadeplansteam. Brugere tilbydes en række basale omsorgsydelser i form af overnatning, et billigt måltid mad, et varmt bad, udlevering af tøj og sko, tøjvask og opbevaring af personlige ejendele i aflåste skabe.

(...) har 30 pladser beregnet for voksne mænd og kvinder, der ikke aktuelt kan få plads i et døgn-tilbud. Det er muligt at medbringe hund. (...) er indrettet i herbergets kantine og holder åbent alle årets dage. Det er gratis at overnatte i (...).

Det fremgår, at (...) har følgende åbningstider:

Mandag-fredag fra kl. 22.00 til kl. 10.00

Lørdag-søndag fra kl. 22.00 til kl. 7.00.”

Derudover fremgår det af sagen, at en medarbejder fra (...) under en telefonsamtale med (...) Kommune den 29. maj 2017 oplyste, at det ikke er muligt for en bruger at have en fast soveplads til rådighed fra dag til dag.

(...) har ved brev af 27. juni 2017 til ministeriet bl.a. oplyst, at (...) anvendte (...) i perioden fra januar til april 2016 med undtagelse af kortvarige hospitalsophold og samtidigt henvendte sig dagligt i herberget for at prøve at få tildelt et værelse.

I (...) klage til Folketingets Ombudsmand af 24. oktober 2017 er følgende endvidere anført vedrørende (...) ophold:

”I perioden 30/1 2016 til 27/4 2016 var (...) dels indlagt på hospital flere gange og dels tog (...) ophold i (...) natherberg. Dette ophold implicerede, at (...) hver dag ved (...) åbning fik tildelt en madras, indtog et måltid, sov, vågnede, spiste morgenmad, fik hjælp og støtte fra det pædagogiske personale, gik fra (...) ved lukning, og opholdt sig i dagtimerne på herbergets matrikel frem til natherbergets åbning om aftenen.”

Det bemærkes, at (...) under behandling af sagen i (...) Kommune og ministeriet oplyste om (...) ophold uden for (...) åbningstider, at (...) har opholdt sig i nærområdet og ikke på herbergets matrikel, som det nu er oplyst over for Folketingets Ombudsmand.

2. Ministeriets afgørelse af 15. september 2017

Økonomi- og Indenrigsministeriet har den 15. september 2017 stadfæstet (...) Kommunes afgørelse om at afvise at registrere (...) som indrejst i CPR på adressen, (...), med virkning fra den 30. januar 2016, på baggrund af (...) overnatninger på (...) i perioden fra den 30. januar 2016 til den 28. april 2016.



Ministeriet har i begrundelsen for afgørelsen anført således: ”Ministeriet finder ikke, at (...), har en sådan karakter, at stedet kan anses for at være et fast opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2.”

Ministeriet skal medgive, at denne formulering i begrundelsen er egnet til at give den forståelse, at ministeriet ved begrundelsen har lagt vægt på forhold, der går imod bestemmelsens ordlyd, idet følgende fremgår af CPR-lovens § 6, stk. 2: ”Den, der ingen bopæl har, skal registreres på vedkommendes faste opholdssted i kommunen uanset dettes karakter.”

Dette har været utilsigtet. Baggrunden for ministeriets formulering er, at det er ministeriets opfattelse, at (...) ikke kan betragtes som et fast opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2. Der henvises nærmere herom til afsnit 4 og 5.

3. Retsgrundlaget

3.1. CPR-lovens regler

Bopælsregistrering i CPR har siden 2000 været reguleret i lov om Det Centrale Personregister, jf. lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2017 med senere ændringer (CPR-loven).

Følgende fremgår af CPR-lovens § 1, nr. 3:

” § 1. Formålet med loven er at sikre, at

- 1) ...
- 2) ...
- 3) enhver folkeregistreres på den adresse, hvor vedkommende faktisk bor eller opholder sig”
- 4) ... ”

CPR-lovens § 6, stk. 1, om registrering af en person på vedkommendes bopæl i CPR har følgende ordlyd:

”Kommunalbestyrelsen skal i CPR registrere enhver på dennes bopæl i kommunen, hvis vedkommende efter kapitel 4-6 skal være registreret her i landet. 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.”

CPR-lovens § 6, stk. 2, om registrering af en person på vedkommendes faste opholdssted i CPR har følgende ordlyd:

”Kommunalbestyrelsen skal registrere den, der ingen bopæl har, på vedkommendes faste opholdssted i kommunen uanset dettes karakter. For at opholdsstedet kan anses for fast, skal opholdet have en vis varighed, hvorunder opholdsstedet ikke bevæges, jf. § 9.”

CPR-lovens § 6, stk. 4, har følgende ordlyd:

”Den hidtidige bopælskommune skal fortsat have registreret den, der intet fast opholdssted har, men kommunalbestyrelsen skal registrere den pågældende som fraflyttet den tidligere adresse. Kommunalbestyrelsen skal med mellemrum tage sagen op for at vurdere, om der kan fastlægges en bopæl eller et fast opholdssted.”

I CPR-lovens § 16, stk. 1, er fastsat følgende:



”Registrering i CPR af tilflytning fra udlandet kan kun ske, hvis opholdet her i landet skal vare over 3 måneder.”

Herudover fremgår følgende af CPR-lovens § 16, stk. 5:

”Kommunalbestyrelsen kan kun registrere en tilflytning, hvis vedkommende har bopæl eller fast opholdssted her i landet, jf. § 6, stk. 1 og 2, og desuden opfylder betingelserne i § 17.”

CPR-lovens § 16, stk. 5, indebærer således, at der efter reglerne ikke kan registreres en indrejse i CPR for en person, hvis den pågældende er uden bopæl efter CPR-lovens § 6, stk. 1, og uden fast opholdssted efter § CPR-lovens § 6, stk. 2 – også uanset at den pågældende person måtte være dansk statsborger.

3.2. Bemærkningerne til CPR-loven

Bestemmelserne i § 6, stk. 1 og 2, har haft deres nuværende udformning siden CPR-lovens vedtagelse og stadfæstelse som lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister.

Bemærkningerne til CPR-loven fremgår af L 3, FT 1999-2000, Tillæg A, side 21 ff. Af de specielle bemærkninger til lovens kapitel 3 og § 6 fremgår følgende:

”Til kapitel 3. Kommunens folkeregistrering

Kapitlet fastsætter de grundlæggende regler for kommunernes registrering af personers adresser i CPR. Disse er fastsat med udgangspunkt i de nugældende administrativt fastsatte bestemmelser i folkeregistreringslovgivningen. Kapitlet omhandler endvidere kommunernes muligheder for at kontrollere borgernes flytteanmeldelser og berigtige borgernes adresser. På dette område foreslås nogle udvidede beføjelser til kommunerne.

De almindelige principper for adresseregistreringen fremgår i dag af folkeregistreringsbekendtgørelsens § 1.

Ved folkeregistreringens indførelse i 1924 fandt man, at der kunne opstå tvivlsspørgsmål om, hvor en person boede, men at der ikke kunne fastsættes nærmere regler herom. Imidlertid dannede der sig i folkeregistrenes og Indenrigsministeriets praksis nogle retningslinier, som første gang blev offentliggjort ved en vejledning i 1976 fra Indenrigsministeriet. Disse retningslinier er siden blevet udbygget, og har fra 1990 været anført i folkeregistreringsbekendtgørelsen. De foreslåede principper er uændrede i forhold til de gældende bestemmelser.

Principperne i bopælsregistreringen er klare og repræsenterer en trinfølge: Udgangspunktet er, at enhver skal registreres på sin bopæl. Den, der ingen bopæl har, skal registreres på sit faste opholdssted, og har man heller ikke et fast opholdssted, skal man forblive registreret i sin hidtidige kommune, men som fraflyttet sin hidtidige adresse. I visse tilfælde, hvor den pågældende ikke kan findes, kan registreringen være »forsvundet«.

Endvidere præciseres det i kapitlet, at det er kommunen, som har kompetencen til at afgøre, om en flytning kan accepteres. Denne ret har hidtil alene fremgået udtrykkeligt af folkeregistreringsbekendtgørelsens § 15, stk. 1.

...

Til § 6



Bestemmelsen i stk. 1 svarer til folkeregistreringsbekendtgørelsens § 1, stk. 2 og 3. Ved afgørelsen af, om et fravær fra bopælen er midlertidigt, eller om man er flyttet, må der ske en vurdering af, om der er hensigt til tilbagevenden til bopælen. Herudover er længden af fraværet af betydning. Et fravær fra bopælen, mens man er i sommerhus, betragtes efter fast praksis som et midlertidigt fravær, og der skal aldrig ske tilmelding til sommerhuset i sommerperioden. I øvrigt kan der ikke gives nogen fast tidsgrænse for, hvor langt fraværet fra bopælen kan være, når den pågældende opholder sig her i landet. For udlandsophold gælder særlige regler, jf. kapitel 5 og 6.

Bestemmelsen i stk. 2 svarer til folkeregistreringsbekendtgørelsens § 1, stk. 5, 1. pkt., der er uddybet i folkeregistreringsvejledningens kapitel 2, afsnit 1. Som det fremgår heraf, kan der ikke siges noget om, hvor langt et ophold skal være, for at det kan siges at være fast.

For personer, som er fraflyttet deres bopæl, og opholder sig på en institution skal der foreligge helt særlige omstændigheder for, at et ophold ikke skulle kunne karakteriseres som fast.

Registrering på institutioner møder en del uvilje. Mange kommuner finder nemlig de økonomiske og andre konsekvenser, der kan være forbundet med en sådan registrering for uønskede, ligesom institutionsbestyrere ofte er modstandere af registreringen. Indenrigsministeriet har derfor overfor kommunerne måttet præcisere, at konsekvenserne i anden lovgivning af en registrering er registreringen uvedkommende, og at de økonomiske byrder, en særlig institution måtte påføre kommunen, må klares over udligningsordninger, ligesom modvilje hos andre mod folkeregistreringen er uden betydning for denne.

...

Af de specielle bemærkninger til CPR-lovens § 16, stk. 5, om de opholdsmæssige betingelser for registrering af tilflytning fra udlandet i CPR fremgår endvidere følgende:

”Til § 16

...

Bestemmelsen i stk. 5 svarer til folkeregistreringsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, sidste punktum. Hvis ikke denne betingelse er opfyldt, ville det i øvrigt også være uklart, i hvilken kommune den pågældende skulle registreres.

... ”

I bemærkningerne til CPR-lovens § 6, stk. 2, er det således anført, at denne bestemmelse svarer til § 1, stk. 5, 1. pkt., i den tidligere bekendtgørelse nr. 588 af 10. august 1998 om folkeregistrering, der var uddybet i kapitel 2, afsnit 1, i vejledning nr. 141 af 10. august 1998 om folkeregistrering.

Følgende fremgik af § 1, stk. 5, 1. pkt., i bekendtgørelse nr. 588 af 10. august 1998 om folkeregistrering: ”Den, der ingen egentlig bolig har, skal registreres på sit faste opholdssted.”

Det kan hertil tilføjes, at ordlyden af de to bestemmelser ikke er ens, idet det i § 1, stk. 5, 1. pkt., i den tidligere bekendtgørelse nr. 588 af 10. august 1998 om folkeregistrering var anført, at den, ”der ingen egentlig bolig har, skal registreres på sit faste opholdssted”, mens det af CPR-loven § 6, stk. 2, fremgår, at ”kommunalbestyrelsen skal registrere den, der ingen bopæl har, på vedkommendes faste opholdssted i kommunen uanset dettes karakter.”



Indsættelsen af udtrykket ”uanset dettes karakter” i CPR-lovens § 6, stk. 2, ses ikke at være begrundet i lovforslagets bemærkninger.

3.3. Reglerne forud for CPR-lovens vedtagelse i 2000

Det er ministeriets opfattelse, at bemærkningerne til forslaget til CPR-loven indebærer, at reglerne før CPR-lovens vedtagelse i 2000 spiller en central rolle ved fortolkningen af, hvad der skal forstås ved begreberne bopæl og fast opholdssted. I de specielle bemærkninger til kapitel 3 er det således anført, at de grundlæggende regler for kommunernes registrering af adresse i CPR er fastsat med udgangspunkt i de tidligere gældende administrativt fastsatte regler. Og i de specielle bemærkninger til CPR-lovens § 6 er det anført, at CPR-lovens § 6, stk. 1, svarer til folkeregistreringsbekendtgørelsens § 1, stk. 2 og 3, og at CPR-lovens § 6, stk. 2, svarer til folkeregistreringsbekendtgørelsens § 1, stk. 5, 1. pkt., der er uddybet i folkeregistreringsvejledningens kapitel 2, afsnit 1.

Reglerne om folkeregistrering fremgik i perioden forud for 2000 i meget vidt omfang af administrativt fastsatte regler.

Ved folkeregistreringens indførelse i 1924 havde man fundet, at der kunne opstå tvivlsspørgsmål om, hvor en person boede, men at der ikke kunne fastsættes nærmere regler herom. De retningslinjer for bopælsregistrering, der efterfølgende dannede sig i folkeregistrenes og Indenrigsministeriets praksis, blev første gang offentliggjort ved en vejledning i 1976. Retningslinjerne blev udbygget i efterfølgende vejledninger og har fra 1990 også været anført i folkeregistreringsbekendtgørelsen, indtil reglerne i 2000 blev samlet i CPR-loven.

CPR-loven afløste i 2000 den tidligere lov nr. 239 af 10. juni 1968 om folkeregistrering, som senest bekendtgjort ved lov bekendtgørelse nr. 525 af 30. juni 1998, og de administrativt fastsatte regler, der var udstedt i medfør heraf.

Følgende fremgik af §§ 2 og 5 i den tidligere lov nr. 239 af 10. juni 1968 om folkeregistrering:

”§ 2. Indenrigsministeren opretter et centralt personregister (CPR) og fastsætter de nærmere regler om dettes førelse og udnyttelse samt om betalingen herfor.

Stk. 2. De kommunale folkeregistre medvirker til oprettelsen og vedligeholdelsen af det centrale personregister på den af indenrigsministeren fastsatte måde.

...

§ 5. Enhver, der flytter, skal inden 5 dage efter flytningen foretage anmeldelse herom til folkeregistret. Anmeldelsen skal tillige omfatte de medlemmer af husstanden, der flytter med.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om, at bestemmelsen i stk. 1 også skal gælde for personer, der tager ophold i en anden kommune end bopælskommunen for længere tid.”

Bestemmelserne i §§ 2 og 5 var gengivet uændret i bekendtgørelse nr. 525 af 30. juni 1998 af lov om folkeregistrering.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a. følgende (FT 1967-68, 2. samling, A 441, 446 og 447):



”ad § 2. Som nævnt under de almindelige bemærkninger har man fundet det rigtigst, at det centrale personregister er omtalt i lovgivningen sammen med folkeregistrene, idet disse registre vil komme til at udgøre et samlet system til formidling af persondata.

Hovedkriteriet for optagelse af en person i CPR er, at den pågældende har fast bopæl eller ophold her i landet og derfor er tilmeldt folkeregistret. [...]

...

ad §§ 5-11. Bestemmelserne svarer til den gældende lovs §§ 4-8 samt § 12 som ændret ved § 23 i lov nr. 213 af 4. juni 1965.

Med den ændrede formulering er der åbnet adgang for ministeren til at bestemme, at anmeldelse af flytning kun skal foretages i én kommune, medens den gældende lov fastsætter, at anmeldelse af flytning skal foretages til såvel fraflytnings- som tilflytningskommunen.

...”

Følgende fremgik af § 1 i bekendtgørelse nr. 5 af 5. januar 1973 om folkeregistre:

”§ 1. Enhver, som opgiver sin bopæl i en kommune og flytter til en anden kommune skal senest 5 dage efter flytningen foretage anmeldelse herom til folkeregisteret i den kommune, i hvilken der nu tages bopæl eller ophold. Tilsvarende regler gælder den, der uden at have egentlig bopæl i en kommune, er tilmeldt folkeregistret med ophold i kommunen.”

Følgende fremgik bl.a. af vejledningen fra 1976, der blev meddelt folkeregistrene ved cirkulære af 12. august 1976 om supplerende vejledning om indenrigsministeriets praksis i spørgsmål om registrering af bopæl (adresse) i folkeregistrene og CPR:

”Supplerende vejledning om indenrigsministeriets praksis i spørgsmål om registrering af bopæl (adresse) i folkeregistrene og CPR.

”I. Almindelige bemærkninger

I lov nr. 239 af 10. juni 1968 om folkeregistrering og i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 5 af 5. januar 1973 om folkeregistre er begreberne bopæl og ophold væsentlige kriterier for registreringen i folkeregistrene. Man har ikke hidtil fastsat almindelige regler for, hvordan disse begreber skal fortolkes. Regelfastsættelse i denne henseende har kun fundet sted for visse specielle grupper som f. eks. værnepligtige, fiskere og søfolk. Grunden hertil er, at spørgsmålet om en persons bopæl eller ophold vil afhænge af et konkret skøn i det enkelte tilfælde.

...

Nedenstående retningslinjer for anvendelsen af bopælsbegrebet i folkeregistrene er stort set en kodificering af den praksis, som indenrigsministeriet har anvendt i sin egenskab af klageinstans for folkeregistrene.

Det bemærkes, at retningslinjerne ikke er udtømmende, og at de skal indgå i et konkret skøn i de situationer, hvor der er tvivl, således at andre momenter kan være afgørende. Skønsudøvelsen er i sidste instans et domstolsanliggende.

II. Almindelig regel for registrering af bopæl

...

Ved en persons bopæl forstås i almindelighed det sted (bolig), hvor den pågældende regelmæssigt tager sin døgnhvile (nattesøvn eller tilsvarende hvile), når han ikke er midlertidigt fravæ-



rende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor han opbevarer sit bohave.

Opholdsstedet anvendes som registreringssted i situationer, hvor den pågældende ifølge de gældende regler skal tilmeldes et folkeregister her i landet, men hvor der ikke her i landet er erhvervet en egentlig bopæl. Dette kan være tilfældet, når den pågældende har en egentlig bopæl i udlandet, eller når det normale opholdssted ikke er en egentlig bolig. Som eksempel kan nævnes steder, som ikke er indrettet eller godkendt til helårsbeboelse, f. eks. campingpladser, kolonihavehuse, lagerbygninger o. lign.

...

VIII. Øvrige institutionsanbragte voksne

Ved afgørelsen af, om en institutionsanbragt har bopæl på institutionen eller på den hidtidige bopæl, lægges vægt på, om den hidtidige bolig er opgivet. Har ægtefælle, samlever(ske) eller børn stadig bopæl i den hidtidige bolig er det afgørende, hvor den pågældendes bohave befinder sig, og om der er sandsynlighed for, at den pågældende igen vil tage ophold samme sted som familien.

Når en person tager ophold på pleje- eller alderdomshjem, vil formodningen for tilbagevenden være temmelig lille. Ved ophold på psykiatriske sygehuse, særforsorgsinstitutioner m.v. må spørgsmålet afgøres efter de konkrete omstændigheder.

...

X. Stadigt skiftende opholdssted

Personer, der ikke har en egentlig bopæl, og som skifter opholdssted så ofte, at det ikke er muligt at udskille et sted som hovedopholdssted (vagabonder, omstrejfer, omrejsende teknikere og montører m.v.) bør registreres det sted, hvor de sidst havde bopæl eller bopælslignende tilknytning.

..."

Ved bekendtgørelse nr. 509 af 15. september 1978 om folkeregistre fik § 1, stk. 1, følgende ordlyd:

"Enhver, der flytter, skal inden 5 dage efter flytningen foretage anmeldelse af den nye bopæl til kommunens folkeregister. Tilsvarende regel gælder personer, der uden at have egentlig bopæl i kommunen er tilmeldt folkeregistret."

Det bemærkes, at ændringen af ordlyden efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke medførte indholdsmæssige ændringer i forhold til bestemmelsen i bekendtgørelse nr. 5 af 5. januar 1973.

I 1983 blev bekendtgørelse om folkeregistre ophævet, og ovenstående affattelse af § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 509 af 15. september 1978 blev videreført i § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 153 af 15. april 1983 om folkeregistrering.

I 1983 blev 1976-vejledningen revideret. Følgende fremgik bl.a. af vejledningen fra 1983, der blev meddelt folkeregistrene ved cirkulære af 16. august 1983 om ny bopælsvejledning for folkeregistrene:

"Vejledning vedrørende registrering af bopæl i folkeregistrene og CPR



Indledning

...

På denne baggrund har indenrigsministeriet besluttet at udsende en revideret udgave af vejledningen. Som det var tilfældet med 1976-vejledningen, skal denne også betragtes som indeholdende retningslinier for folkeregistrene. De er ikke udtømmende, og andre momenter kan være afgørende i det konkrete tilfælde for afgørelsen af, hvor en persons bopæl eller ophold er.

I følge de gældende regler skal man normalt være registreret der, hvor man bor (tager sin døgnhvile), jf. nedenfor under afsnit II.

I tilfælde, hvor der er tvivl om, hvor en person skal registreres her i landet, må folkeregistret lægge vægt på de oplysninger, der kan tilvejebringes om den pågældendes familiemæssige forhold, den pågældendes arbejdsforhold og boligens beskaffenhed og lade disse oplysninger indgå i en samlet vurdering af spørgsmålet.

...

II. Det almindelige bopælsbegreb

I. Bopæl

...

2. Ophold

Opholdsstedet anvendes som registreringssted i situationer, hvor den pågældende i følge de gældende regler skal tilmeldes et folkeregister her i landet, men hvor der ikke her i landet er erhvervet en egentlig bopæl. Dette kan være tilfældet, når den pågældende har en egentlig bopæl i udlandet, eller når opholdsstedet ikke er en egentlig bolig. Som eksempel kan nævnes steder, som ikke er indrettet eller godkendt til helårsbeboelse, f.eks. sommerhuse, hotelværelser, campingpladser, kolonihavehuse og lign.

...

VI. Institutionsanbragte

Ved afgørelsen af om en institutionsanbragt har bopæl på institutionen eller på den hidtidige bopæl, lægges vægt på, om den hidtidige bolig er opgivet.

Har ægtefælle, samlever(ske) eller børn (under 18 år) stadig bopæl i den hidtidige bolig, er det afgørende, hvor den pågældendes bohave befinder sig, og om der er sandsynlighed for, at den pågældende igen vil tage ophold samme sted som familien.

Når en person tager ophold på pleje- eller alderdomshjem, vil formodningen for tilbagevenden være temmelig lille. Ved ophold på psykiatriske sygehuse, særforanstaltninger m.v., må spørgsmålet afgøres efter de konkrete omstændigheder.

VII. Stadigt skiftende opholdssted/uden fast bopæl

Personer, der ikke har en egentlig bopæl, og som skifter opholdssted så ofte, at det ikke er muligt at udskille eet sted som hovedopholdssted (omrejsende teknikere og montører mv., cirkus, vagabonder og lign.), bør registreres i den kommune, hvor de sidst havde bopæl eller bopælsliggende tilknytning.

..."



I 1988 blev 1983-vejledningen revideret. Følgende fremgik bl.a. af vejledningen fra 1988, der blev meddelt folkeregistrene ved cirkulære af 27. maj 1988 om ny bopælsvejledning for folkeregistrene:

”Vejledning vedrørende registrering af bopæl i folkeregistrene og CPR

I. Indledning.

...

Som bekendt afgøres spørgsmålet om en persons rette bopæl ud fra et skøn over en række forskellige konkrete forhold, jf. nedenfor.

...

De retningslinier, som er opregnet i nærværende vejledning, er ikke udtømmende, og andre end de i vejledningen omtalte forhold kan i en konkret sag være afgørende for, hvor en persons rette bopæl er.

...

II. Det almindelige bopælsbegreb.

1. Bopæl.

...

2. Ophold.

Opholdsstedet anvendes som registreringssted i de situationer, hvor den pågældende ifølge de gældende regler skal tilmeldes et folkeregister her i landet, men hvor der ikke er erhvervet en egentlig bopæl i landet. Dette kan være tilfældet, når den pågældende har en egentlig bopæl i udlandet, eller når opholdsstedet ikke er en egentlig bolig. Som eksempler kan nævnes sommerhuse, hotelværelser, kolonihavehuse, campingvogne, både, ubebyggede grunde og lignende.

...

VI. Institutionsanbragte.

Ved afgørelsen af, om en institutionsanbragt har bopæl på institutionen eller den hidtidige bopæl, lægges vægt på, om den hidtidige bolig er opgivet. Har ægtefælle, samlever eller børn (under 18 år) stadig bopæl i den hidtidige bolig, er det afgørende, hvor den pågældendes bohavne befinder sig, og om der er sandsynlighed for, at den pågældende igen vil tage ophold samme sted som familien.

Vedrørende personer, som opholder sig på en venteafdeling eller lignende, se afsnit VIII, punkt 2.

Når en person tager ophold på plejehjem eller i en beskyttet bolig, anses dette for den pågældendes bopæl. Ved ophold på psykiatriske sygehuse, særforsoresinstitutioner m.v. må spørgsmålet afgøres efter de konkrete omstændigheder.

...

VIII. Stadig skiftende opholdssted/ uden fast bopæl.

1. Personer, der ikke har en egentlig bopæl, og som skifter opholdssted så ofte, at det ikke er muligt at udskille ét sted som hovedopholdssted (omrejsende teknikere og montører



m.v., cirkusfolk, vagabonder og lignende), bør registreres i den kommune, hvor de sidst havde bopæl eller bopælslignende tilknytning.

...”

I 1990 blev definitionen af begreberne folkeregistrering på bopælen henholdsvis det faste opholdssted indsat i selve folkeregistreringsbekendtgørelsen. Følgende fremgik af § 1 i bekendtgørelse nr. 818 af 6. december 1990 om folkeregistrering:

”§ 1. Kommunalbestyrelserne er ansvarlige for folkeregistreringen. ...

Stk. 2. Enhver skal folkeregistreres på sin bopæl, jf. dog § 2 og § 8, stk. 1 og 2. Folkeregistrering sker ved indberetning fra folkeregistret til Det Centrale Personregister (CPR).

Stk. 3. Ved bopæl forstås det sted (bolig), hvor man regelmæssigt sover, når man ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor man har sine ejendele.

Stk. 4. Den, der ingen egentlig bolig har, skal registreres på sit faste opholdssted. Har den pågældende intet fast opholdssted, skal vedkommende forblive registreret i sin hidtidige registreringskommune.”

I 1993 blev vejledning nr. 47 af 24. marts 1993 om folkeregistrering udstedt, der indebar en væsentlig udbygning i forhold til de tidligere vejledninger. Følgende fremgår bl.a. heraf:

”Kapitel 1 *Om vejledningen*

...

Det er Indenrigsministeriets opfattelse, at de fleste bopælssager ikke kan afgøres ved at henføre sagen under en enkelt regel, men at der i stedet skal skønnes over samtlige faktorer, som ikke alle altid vil pege i samme retning. Vejledningen er på dette og de øvrige punkter udtryk for den vurdering, som Indenrigsministeriet fremover vil anlægge, hvis der forelægges konkrete sager om disse spørgsmål.

...

De retningslinjer, som er opregnet i nærværende vejledning, er ikke udtømmende, og andre forhold end omtalt i vejledningen, kan i en konkret sag være afgørende for, hvor en persons rette bopæl er.

...

Kapitel 2 *Bopælsregistreringen*

I. De generelle registreringsregler

Folkeregistret i bopælskommunen afgør spørgsmålet om registrering af en persons bopæl eller opholdssted. Princippet i bopælsregistreringen er klare: Enhver skal som udgangspunkt registreres på sin bopæl. Den, der ingen egentlig bolig har, skal registreres på sit faste opholdssted, og har man heller ikke et fast opholdssted, eller kendes det ikke, skal man forblive registreret i sin hidtidige kommune med en betegnelse, der fastsættes af den enkelte kommune. (Særlige vejtkoder over 9900).

Bopælen defineres som det sted (bolig), hvor man regelmæssigt sover, når man ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor man har sine ejendele.



I bopælsbegrebet indgår således udtrykket bolig. Om et sted efter almindelig sprogbrug kan kaldes en bolig, eller om stedet er registreret i Bygnings- og Boligregistret (BBR), er uden betydning, hvis det er ubestridt, at en person opholder sig der. Stedet vil under alle omstændigheder kunne danne grundlag for registrering, enten som en bopæl eller som et fast opholdssted. Som eksempler kan nævnes sommerhuse, erhvervslejemål, hotelværelser og kolonihavehuse. I helt særlige tilfælde kan campingvogne, både, ubebyggede grunde og lignende endvidere danne grundlag for registrering.

...

Hvor kortvarige ophold, der kan danne grundlag for registrering, herunder som fast opholdssted kan der heller ikke siges noget generelt om.

Ophold i en campingvogn, husbåd eller lignende, der kan flyttes, udelukker principielt ikke registrering af opholdsstedet som fast, hvis opholdet det pågældende sted har en vis længde, og campingvognen m.m. i denne periode ligger fast.

...

Personer, der ikke har en egentlig bopæl, som skifter opholdssted så ofte, at det ikke er muligt at udskille ét sted som hovedopholdssted (vagabonder og lignende), bør registreres i den kommune, hvor de sidst havde bopæl eller bopælslignende tilknytning.

...

2. Særlige tvivlstilfælde

...

2.3. Institutionsophold.

For personer der opholder sig på institution gælder de almindelige regler om registrering af bopæl, undtagen i de tilfælde der fremgår sidst i dette afsnit. Det vil sige, at man ved afgørelsen af, om en person skal registreres på institutionen, må vurdere, om vedkommende er midlertidigt fraværende fra sin hidtidige bopæl. Er dette tilfældet, skal der ikke ske nogen folkeregisterflytning.

Har ægtefælle, samlever, forældre eller børn (under 18 år) stadig bopæl i den hidtidige bolig, er det afgørende, hvor den pågældendes bohavet befinder sig, og om der er sandsynlighed for, at den pågældende igen vil tage ophold samme sted som familien.

Findes den hidtidige bopæl, men er det klart, at der ikke vil ske en tilbagevenden hertil, kan det efter omstændighederne være akseptabelt at lade den pågældende forblive registreret på bopælen, indtil denne opgives.

Er den tidligere bopæl opgivet, skal der ske en registrering af bopæl på institutionen, hvis opholdet der har en sådan længde, at det kan siges at være et fast ophold. Ved korte ophold må personen registreres uden fast bopæl i sin hidtidige kommune.

Personer, der midlertidigt opholder sig på en venteaftdeling på et sygehus eller lignende med henblik på overflytning til plejehjem eller beskyttet bolig, registreres - såfremt den hidtidige bopæl opgives - »uden fast bopæl« i den seneste bopælskommune, indtil plads på plejehjem eller i beskyttet bolig foreligger.

Når en person tager ophold på plejehjem eller i en beskyttet bolig, anses dette for den pågældendes bopæl.

Undtaget fra de ovenstående regler er ophold på en af kriminalforsorgens anstalter eller ophold efter rettens bestemmelse i hospital for sindslidende, i institution for åndsvage, i egnet hjem



eller institution til særlig pleje eller forsorg, i forvaring eller i anstalt samt værnepligtiges ophold på kaserner. I disse situationer medfører institutionsopholdet i sig selv ingen ændring af den pågældendes bopælsregistrering.”

I 1995 blev vejledningen om folkeregistrering revideret. Følgende fremgik bl.a. af vejledning nr. 128 af 27. juli 1995:

”Kapitel 2 Bopælsregistreringen

I. De generelle registreringsregler

Hovedformålet med folkeregistrenes registrering af en persons adresse i Det Centrale Personregister (CPR) er at fastslå den kendsgerning, hvor den pågældende opholder sig, kan træffes, og hvortil breve fra det offentlige kan sendes. At det pågældende sted evt. ikke er et sted, hvor det er lovligt at bo - i vinterhalvåret eller overhovedet - er uden betydning for registreringen, hvis personen bor der.

...

De retningslinier, som er opregnet i nærværende vejledning, er ikke udtømmende, og andre forhold end omtalt i vejledningen, kan i en konkret sag være afgørende for, hvor en persons rette bopæl er.

Principperne i bopælsregistreringen er klare: Udgangspunktet er, at enhver skal registreres på sin *bopæl*. Den, der ingen bopæl har, skal registreres på sit *faste opholdssted*, og har man heller ikke et fast opholdssted, skal man forblive registreret i sin hidtidige kommune, men som tilflyttet sin hidtidige adresse og på en vejkode i intervallet 9900-9999 med en betegnelse i overensstemmelse med § 10, stk. 4, cirkulære om ajourføring og drift af CPR's vej- og boligregister. I visse tilfælde, hvor den pågældende ikke kan findes, kan registreringen være ”*forsvundet*”.

Bopælen er det sted (bolig), hvor man regelmæssigt sover, når man ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor man har sine ejendele. Om stedet efter almindelig sprogbrug kan kaldes en bolig, eller om stedet er registreret i Bygnings- og Boligregistret (BBR) er uden betydning, hvis det er ubestridt, at en person opholder sig der. Stedet vil under alle omstændigheder kunne danne grundlag for registrering, enten som en bopæl eller som et fast opholdssted. Som eksempler kan nævnes sommerhuse, erhvervslejemål, hotelværelser og kolonihavehuse. I helt særlige tilfælde kan campingvogne, både, ubebyggede grunde og lignende danne grundlag for registrering. Det er dog en ufravigelig betingelse, at der er tale om en bolig, som ligger fast, jf. nedenfor om campingvogne mm.

...

Hvor langvarigt et ophold skal være, for at danne grundlag for registrering som fast opholdssted kan der heller ikke siges noget generelt om.

En campingvogn, en autocamper, en husbåd eller lignende ”bevægelige opholdssteder” vil kun i undtagelsestilfælde kunne danne grundlag for registrering.

...

At en husejer, institutionsleder eller anden privatperson ikke ønsker en person tilmeldt en bestemt adresse, er således uden betydning, hvis der efter folkeregistreringsreglerne skal ske en tilmelding til adressen.

...

2. Særlige tvivlstilfælde

...

2.3. Institutionsophold.



For personer, der opholder sig på en institution, gælder de almindelige regler om registrering af bopæl, undtagen i de tilfælde, der omtales sidst i afsnit 2. 3.

Findes den hidtidige bolig stadig, skal personen forblive registreret der, hvis det er hensigten at vende tilbage til denne inden for en overskuelig tid. Selv om der ikke er hensigt til tilbagevenden, kan det efter omstændighederne være acceptabelt at lade den pågældende fortsat stå registreret der, indtil boligen opgives.

Er den *hidtidige bolig opgivet*, skal der ske en registrering på institutionen, hvis opholdet der har en sådan længde, at det kan siges at være fast. Ved kortvarige ophold må den pågældende registreres uden fast bopæl i sin hidtidige kommune.

For følgende persongrupper medfører institutionsopholdet i sig selv ingen ændring af bopælsregistreringen, og der skal aldrig ske registrering på institutionen:

...”

I 1998 blev vejledningen om folkeregistrering revideret. Det er i vejledning nr. 141 af 10. august 1998 anført, at den ikke adskiller sig væsentligt fra vejledning nr. 128 af 27. juli 1995, men at den er ajourført for mellemliggende ændringer i retstilstanden. Afsnittene i 1998-vejledningen om henholdsvis de generelle registreringsregler og institutionsophold er uændrede i forhold til det anførte i 1995-vejledningen.

Sammenfattende kan anføres, at lov nr. 239 af 10. juni 1968 om folkeregistrering ikke indeholdt nærmere retningslinjer for, i hvilke tilfælde folkeregistrering kunne ske. Det fastsattes dog i lovens § 5, at flytning - og efter de af ministeren fastsatte regler ophold uden bopæl i en anden kommune end bopælskommunen - udløste en anmeldelsespligt til folkeregistret. Heraf kan udledes, at der i disse tilfælde kunne ske folkeregistrering. Det fremgik endvidere af lovens bemærkninger (FT 1967-68, 2. samling, A, 446), at hovedkriteriet for optagelse af en person i CPR var, at den pågældende havde fast bopæl eller ophold her i landet og derfor var tilmeldt folkeregistret.

Det fremgik endvidere af vejledningen fra 1976, at retningslinjerne for anvendelsen af bopælsbegrebet i folkeregistrene stort set var en kodificering af den praksis, som Indenrigsministeriet havde anvendt i sin egenskab af klageinstans for folkeregistrene. Retningslinjerne blev udbygget i efterfølgende vejledninger og har fra 1990 været anført i folkeregistreringsbekendtgørelsen, indtil reglerne i 2000 blev samlet i CPR-loven.

Af vejledningerne siden 1970'erne kan udledes, at begreberne bopæl og ophold har været helt centrale for folkeregistreringen. Det fremgår af vejledningerne, at de retningslinjer for vurderingen af bopælsbegrebet, der var angivet, ikke var udtømmende, og at også andre momenter kunne være afgørende i situationer, hvor der var tvivl. Det fremgår endvidere, at den nærmere fastlæggelse af indholdet af begreberne i vidt omfang skete ved kommunernes og Indenrigsministeriets fortolkning af disse begreber gennem administrativ praksis.

Det kan udledes af vejledningerne forud for CPR-lovens vedtagelse i 2000, at begrebet ophold allerede dengang anvendtes om tilfælde, hvor det normale opholdssted ikke var en egentlig bolig, eksempelvis institutioner.

Herudover anvendtes begrebet ophold om steder, som ikke var indrettet eller godkendt til helårsbeboelse. Som eksempler var nævnt sommerhuse, hotelværelser, kolo-



nihavehuse, erhvervslejemål, lagerbygninger og lignende. I vejledningerne fra 1993 og 1995 nævnes, at bevægelige opholdssteder som f.eks. campingvogne, autocampere, husbåde eller lignende, kun i særlige tilfælde kan danne grundlag for registrering. I vejledningen fra 1995 nævnes, at ubebyggede grunde kun i særlige tilfælde kan danne grundlag for registrering.

Der kan også af vejledningerne udledes som et krav for registrering på grundlag af ophold, at dette havde en vis tidsmæssig udstrækning, uden at der dog kunne siges noget generelt om, hvor langvarigt et ophold skulle være for, at det kunne danne grundlag for registrering.

3.4. Vejledningerne til CPR-loven

Efter CPR-lovens vedtagelse og stadfæstelse i 2000 som lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister blev vejledning nr. 89 af 23. juni 2000 om folkeregistrering udstedt. CPR-lovens § 6, stk. 1 og 2, om registrering på baggrund af henholdsvis bopæl og fast opholdssted var omtalt i afsnit 3.1. Heraf fremgik følgende:

”Kapitel 3.

Kommunalbestyrelsens folkeregistrering

1. Folkeregistreringens principper

Hovedformålet med kommunalbestyrelsernes registrering efter lovens kapitel 3 af en persons adresse i Det centrale Personregister (CPR) er at fastslå den kendsgerning, hvor den pågældende opholder sig og kan træffes, jf. også lovens § 1, nr. 3. At det pågældende sted evt. ikke er et sted, hvor det er lovligt at bo - i vinterhalvåret eller overhovedet - er uden betydning for registreringen, hvis personen bor dér.

Der skal således ikke tages hensyn til de retsvirkninger, som anden lovgivning tillægger registreringen af en persons bopæl i CPR. Hvis der i anden lovgivning knyttes retsvirkninger til folkeregistreringen, må dette ske ud fra en viden om folkeregistreringens principper og ikke ud fra en forventning om, at folkeregistreringen efterfølgende bliver rettet, så den passer til retsvirkningerne.

Indenrigsministeriet yder telefonisk generel vejledning om behandlingen af bopælssager samt forståelsen af folkeregistreringslovgivningen, men kan herunder aldrig tage stilling til konkrete bopælssager, da borgerne derved berøves deres mulighed for at få afprøvet deres sag i to administrative instanser.

Indenfor en lang række lovområder (skattelovgivning, sociallovgivning m.v.) er det forudsat, at der skal foretages en særskilt bedømmelse af bopælsspørgsmålet, uafhængig af registreringen i CPR. Praksis viser imidlertid, at registreringen i CPR ofte bliver lagt til grund ved afgørelsen af en persons bopæl inden for et andet sagsområde, og netop derfor må afgørelsen af en borgers rette bopæl foretages ud fra så objektive kriterier som muligt.

De retningslinier, som er optaget i nærværende vejledning, er ikke udtømmende, og andre forhold end omtalt i vejledningen, kan i en konkret sag være afgørende for, hvor en persons rette bopæl er.

Principperne i bopælsregistreringen er klare: Udgangspunktet er, at enhver skal registreres på sin bopæl. Den, der ingen bopæl har, skal registreres på sit faste opholdssted, og har man heller ikke et fast opholdssted, skal man forblive registreret i sin hidtidige kommune, men som fraflyttet sin hidtidige adresse og på en vejkode i intervallet 9900-9999 med en betegnelse i overens-



stemmelse med § 10, stk. 4, i cirkulære nr. 28 af 20. februar 1995 om ajourføring og drift af CPR's vej- og boligregister. I visse tilfælde, hvor den pågældende ikke kan findes, kan registreringen være »forsvundet«.

Bopælen er det sted (bolig), hvor man regelmæssigt sover, når man ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor man har sine ejendele. Om stedet efter almindelig sprogbrug kan kaldes en bolig, eller om stedet er registreret i Bygnings- og Boligregistret (BBR), er uden betydning, hvis det er ubestridt, at en person opholder sig der. Som eksempler kan nævnes sommerhuse, erhvervslejemål, hotelværelser og kolonihavehuse. I helt særlige tilfælde kan campingvogne, både, ubebyggede grunde og lignende danne grundlag for registrering. Det er dog i almindelighed en betingelse, at der er tale om en bolig, som fast befinder sig et sted, jf. CPR-lovens § 9.

Ved afgørelsen i forbindelse med CPR-lovens § 6, stk. 1, af, om et fravær fra bopælen er midlertidigt, eller om man er flyttet, må der ske en vurdering af, om der er hensigt til tilbagevenden til bopælen. Herudover er længden af fraværet af betydning. Et fravær fra bopælen, mens man er i sommerhus, betragtes efter fast praksis som et midlertidigt fravær, og der skal aldrig ske tilmelding til sommerhuset i sommerperioden. I øvrigt kan der ikke gives nogen fast tidsgrænse for, hvor langt fraværet fra bopælen kan være, når den pågældende opholder sig her i landet. For udlandsophold gælder særlige regler, jf. CPR-lovens kapitel 5 og 6.

Heller ikke for så vidt angår bestemmelsen i § 6, stk. 2, om fast opholdssted kan der siges noget om, hvor langt opholdet skal være, for at det kan siges at være fast, men hvis alternativet er en registrering uden fast bopæl, vil også ophold af mindre end 1 måneds varighed normalt kunne danne grundlag for registrering som fast. Dette gælder også, hvis opholdsstedet er en institution.

Det skal særlig i forbindelse med registrering på en institution præciseres, at de økonomiske byrder, som kommunen måtte blive pålagt derved, og eventuel modvilje hos en institutionsbestyrer eller andre, som ingen kompetence har på folkeregistreringsområdet, mod registreringen, ikke må tillægges betydning ved afgørelsen af, om der skal ske registrering.

For personer, der opholder sig på en institution, gælder således de almindelige regler om registrering af bopæl. Er boligen opgivet, skal der ske en registrering på institutionen, hvis opholdet dér har en sådan længde, at det kan siges at være fast, jf. ovenfor. Ved helt kortvarige ophold må den pågældende dog registreres uden fast bopæl i sin hidtidige kommune.

I forbindelse med bestemmelsen i CPR-lovens § 6, stk. 4, skal det understreges, at en registrering »uden fast bopæl«, bør anvendes med stor tilbageholdenhed og ikke i situationer, hvor der kan udpeges et fast opholdssted. I tilfælde, hvor en person registreres uden fast bopæl, skal kommunalbestyrelsen med jævne mellemrum tage sagen op for at vurdere, om der er nye muligheder for at få fastlagt en egentlig adresse for den pågældende, jf. herved reglerne om tvangsflytning i CPR-lovens §§ 10 og 11.

For så vidt angår bestemmelsen i CPR-lovens § 6, stk. 5, vil det gælde, at man kan give sig til kende på forskellige måder, f.eks. ved at møde op på et offentligt kontor eller ved at skrive til det offentlige. Derefter skal registreringen som forsvundet slettes.

...»

Folkeregistreringsvejledningen blev revideret i 2002. CPR-lovens § 6, stk. 1 og 2, om registrering på baggrund af henholdsvis bopæl og fast opholdssted var i vejledning nr. 51 af 13. juni 2002 om folkeregistrering omtalt i afsnit 3.1. og 3.2. Heraf fremgik følgende:



”Kapitel 3

Kommunens folkeregistrering

1. Folkeregistreringens grundlæggende principper

Indenrigs- og Sundhedsministeriet yder telefonisk generel vejledning om behandlingen af bopælssager samt forståelsen af folkeregistreringslovgivningen, men kan i den forbindelse aldrig tage stilling til konkrete bopælssager, da borgerne derved berøves deres mulighed for at få afprøvet deres sag i to administrative instanser.

Hovedformålet med kommunernes registrering efter lovens kapitel 3 af en persons adresse i CPR er at fastslå den kendsgerning, hvor den pågældende opholder sig og kan træffes, jf. også lovens § 1, nr. 3. At det pågældende sted eventuelt ikke er et sted, hvor det er lovligt at bo - i vinterhalvåret eller overhovedet - er som udgangspunkt uden betydning for registreringen, hvis personen bor dér.

Der skal således ikke tages hensyn til de retsvirkninger, som anden lovgivning tillægger registreringen af en persons bopæl i CPR. Hvis der i anden lovgivning knyttes umiddelbare retsvirkninger til folkeregistreringen (f.eks. i valglovgivningen), forudsættes det, at dette sker ud fra en viden om folkeregistreringens principper og ikke ud fra en forventning om, at folkeregistreringen efterfølgende bliver rettet, så den passer til retsvirkningerne.

Inden for en lang række lovområder (skattelovgivning, sociallovgivning m.v.) skal der foretages en særskilt bedømmelse i sagerne uafhængig af registreringen i CPR. På det sociale område foretages således f.eks. en vurdering af, hvilken kommune der er handlekommune (som udgangspunkt opholdskommunen) og dermed har pligt til at yde en borger hjælp efter den sociale lovgivning. I denne bedømmelse indgår andre kriterier end selve folkeregistreringen. Registreringen i CPR er dog ved disse afgørelser normalt tillagt stor betydning. Det er derfor vigtigt at understrege, at bopælsregistreringen altid alene skal ske ud fra folkeregistreringsreglerne og ikke ud fra en vurdering af konsekvenserne efter anden lovgivning.

De retningslinier, som er optaget i nærværende vejledning, er ikke udtømmende, og andre forhold end dem, som er omtalt i vejledningen, kan i en konkret sag være afgørende for, hvor en persons rette bopæl er.

Principperne i bopælsregistreringen er følgende: Udgangspunktet er, at enhver skal registreres på sin bopæl. Den, der ingen bopæl har, skal registreres på sit faste opholdssted, og har man heller ikke et fast opholdssted, skal man forblive registreret i sin hidtidige kommune, men som fraflyttet sin hidtidige adresse og på en vejkode i intervallet 9900-9999 med en betegnelse i overensstemmelse med § 10, stk. 4, i cirkulære nr. 28 af 20. februar 1995 om ajourføring og drift af CPR's vej- og boligregister (registrering »uden fast bopæl«). I visse tilfælde, hvor den pågældende ikke kan findes, skal vedkommende registreres som »forsvundet«.

Der gælder særlige regler for børn, jf. CPR-lovens § 8 (afsnit 5 nedenfor), for personer, som bor på en båd eller anden bevægelig bolig, jf. CPR-lovens § 9 (afsnit 6 nedenfor), værnepligtige, jf. CPR-lovens § 14, folkeregistreringsbekendtgørelsen § 2 og folkeregistreringscirkulæret § 7, samt personer, som er indsat i kriminalforsorgens institutioner, jf. CPR-lovens § 15 og folkeregistreringsbekendtgørelsens § 3.

2. Bopæl eller fast opholdssted



Bopælen, jf. § 6, stk. 1, er det sted (bolig), hvor man regelmæssigt sover, når man ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor man har sine ejendele. Om stedet efter almindelig sprogbrug kan kaldes en bolig, eller om stedet er registreret i Bygnings- og Boligregistret (BBR), er uden betydning, hvis en person benytter stedet som sit hjem. Sommerhuse, erhvervslejemål, hotelværelser og kolonihavehuse, der anvendes som et hjem, kan således danne grundlag for bopælsregistrering efter § 6, stk. 1. Campingvogne, både og lignende bevægelige boliger kan ligeledes danne grundlag for registrering, jf. CPR-lovens § 9. Se nærmere herom nedenfor under afsnit 6.

Ved afgørelsen i forbindelse med CPR-lovens § 6, stk. 1, af, om et fravær fra bopælen er midlertidigt, eller om man er flyttet, må der ske en vurdering af, om der er hensigt til tilbagevenden til bopælen, f.eks. om der er taget skridt til at afvikle den tidligere bolig. Herudover er længden af fraværet af betydning. Et fravær fra bopælen mens man er i sommerhus, betragtes efter fast praksis som et midlertidigt fravær, og der skal aldrig ske tilmelding til sommerhuset i sommerperioden. I øvrigt kan der ikke gives nogen fast tidsgrænse for, hvor langt fraværet fra bopælen kan være, når den pågældende opholder sig her i landet. For udlandsophold gælder særlige regler, jf. CPR-lovens kapitel 5 og 6.

Med udtrykket »fast opholdssted«, jf. § 6, stk. 2, sigtes til et sted, som den registrerede ikke benytter som et egentligt hjem, men hvor vedkommende i en vis periode overnatter og kan træffes. Dette gælder f.eks. for hospitaler og institutioner. 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 uden fast bopæl, vil også ophold af mindre end 1 måned varighed normalt kunne danne grundlag for registrering af adressen som et fast opholdssted.

For personer, der opholder sig på en institution eller et sygehus, gælder en formodning for, at der er tale om et midlertidigt fravær fra deres bopæl. Hvis personen beholder rådigheden over en anden bolig, jf. § 6, stk. 1, skal vedkommende således fortsat være registreret på denne hidtidige adresse. Er boligen imidlertid opgivet, skal der ske en registrering på institutionen eller sygehuset, hvis opholdet dér har en sådan længde, at det kan siges at være fast, jf. ovenfor. Ved helt kortvarige ophold må den pågældende derimod registreres uden fast bopæl i sin hidtidige kommune. Særligt med hensyn til børn henvises til afsnit 5 nedenfor.

Det skal særlig i forbindelse med registrering på en institution eller et sygehus præciseres, at de økonomiske byrder, som kommunen måtte blive pålagt derved, og eventuel modvilje hos en institutionsbestyrer eller andre, som ingen kompetence har på folkeregistreringsområdet, mod registreringen, ikke må tillægges betydning ved afgørelsen af, om der skal ske registrering. Det bemærkes endvidere, at der efter lov om retssikkerhed og administration på det sociale område er mulighed for at udpege en tidligere opholdskommune som handlekommune.

...”

I 2006 blev folkeregistreringsvejledningen revideret. Afsnit 3.1. og 3.2. i vejledning nr. 85 af 23. november 2006 om folkeregistrering var – med visse sproglige variationer – indholdsmæssigt en videreførelse af det anførte i de tilsvarende afsnit i vejledningen fra 2002.

I 2013 blev folkeregistreringsvejledningen revideret. Følgende fremgår af afsnit 3.1. og 3.2. i den gældende vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 om folkeregistrering:



”Kapitel 3 Kommunens folkeregistrering

3.1. Folkeregistreringens grundlæggende principper

Økonomi- og Indenrigsministeriet yder telefonisk generel vejledning om behandlingen af bopælssager samt forståelsen af CPR-lovgivningen, men kan i den forbindelse aldrig tage stilling til konkrete bopælssager, da borgerne derved berøves deres mulighed for at få afprøvet deres sag i to administrative instanser.

Hovedformålet med kommunernes registrering af en persons adresse i CPR er at sikre, at enhver folkeregistreres på den adresse, hvor vedkommende faktisk bor eller opholder sig, jf. CPR-lovens § 1, nr. 3. At det pågældende sted eventuelt ikke er et sted, hvor det er lovligt at bo - i vinterhalvåret eller overhovedet - er som udgangspunkt uden betydning for registreringen, hvis personen rent faktisk bor der.

Der tages efter CPR-loven ikke hensyn til de retsvirkninger, som anden lovgivning tillægger registreringen af en persons bopæl i CPR. Hvis der i anden lovgivning knyttes umiddelbare retsvirkninger til folkeregistreringen, forudsættes det, at dette sker ud fra en viden om folkeregistreringens principper.

Inden for en lang række lovområder (skattelovgivning, sociallovgivning m.v.) skal der foretages en særskilt bedømmelse om bopælsspørgsmål i sagerne uafhængig af registreringen i CPR. På det sociale område foretages således f.eks. en vurdering af, hvilken kommune der er handlekommune og dermed har pligt til at yde en borger hjælp efter den sociale lovgivning. I denne bedømmelse indgår andre kriterier end selve folkeregistreringen. Registreringen i CPR er dog ved disse afgørelser normalt tillagt stor betydning. Det er derfor vigtigt at understrege, at bopælsregistreringen altid alene skal ske ud fra folkeregistreringsreglerne. De retningslinier, som er optaget i nærværende vejledning, er ikke udtømmende. Andre forhold end dem, som er omtalt i vejledningen, kan således i en konkret sag tillægges betydning ved registreringen af en persons bopælsadresse i CPR.

Principperne for bopælsregistrering er følgende: Udgangspunktet er, at enhver skal registreres på sin bopæl. Den, der ingen bopæl har, skal registreres på sit faste opholdssted. Hvis en borger hverken har en bopæl eller et fast opholdssted, skal pågældende forblive registreret i sin hidtidige kommune, idet den pågældende dog skal registreres som fraflyttet den hidtidige adresse og på en vejkode i intervallet 9900-9939 (høj vejkode) med en betegnelse i overensstemmelse med § 8 i cirkulære nr. 130 af 25. november 2002 om ajourføring og drift af CPR's vej- og boligregister (registrering »uden fast bopæl«). I visse tilfælde, hvor den pågældende ikke kan findes, skal vedkommende registreres som »forsvundet«, se nedenfor under afsnit 3.3.

Der gælder særlige regler for børn, jf. CPR-lovens § 8 (afsnit 3.5. nedenfor), personer, som bor på en båd eller anden bevægelig bolig, jf. CPR-lovens § 9 (afsnit 3.6. nedenfor), værnepligtige, jf. CPR-lovens § 14 og folkeregistreringsbekendtgørelsens § 8, samt personer, som er indsat i Kriminalforsorgens institutioner, jf. CPR-lovens § 15 og folkeregistreringsbekendtgørelsens §§ 9 og 10.

3.2. Registrering af vedkommendes bopælsadresse eller faste opholdssted

Bopælen, jf. CPR-lovens § 6, stk. 1, er det sted (bolig), hvor man regelmæssigt sover, når man ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor man har sine ejendele, dvs. der hvor man har sit hjem. Om stedet efter almindelig sprogbrug kan kaldes en bolig, eller om stedet er registreret i Bygnings- og Boligregistret (BBR), er uden betydning, hvis en person benytter stedet som sit hjem. Sommerhuse, erhvervslejemål,



hotelværelser og kolonihavehuse, der anvendes som et hjem, kan således danne grundlag for bopælsregistrering efter lovens § 6, stk. 1. Campingvogne, både og lignende bevægelige boliger kan ligeledes danne grundlag for registrering, jf. CPR-lovens § 9. Se nærmere herom nedenfor under afsnit 3.6.

Ved vurderingen af, om et fravær fra bopælen er midlertidigt, eller om man er flyttet, må der ske en vurdering af, om der er hensigt til tilbagevenden til bopælen, f.eks. om der er taget skridt til at afvikle den tidligere bolig. Herudover er længden af fraværet af betydning. Et fravær fra bopælen, mens man er i sommerhus, betragtes efter fast praksis som et midlertidigt fravær, og der skal aldrig ske tilmelding til sommerhuset i sommerperioden. I øvrigt kan der ikke gives nogen fast tidsgrænse for, hvor langt fraværet fra bopælen kan være, når den pågældende opholder sig her i landet. For udlandsophold gælder særlige regler, jf. CPR-lovens kapitel 6.

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.

For personer, der opholder sig på en institution eller et sygehus, gælder en formodning for, at der er tale om et midlertidigt fravær fra deres bopæl. Hvis personen beholder rådigheden over en anden bolig, jf. lovens § 6, stk. 1, skal vedkommende således fortsat være registreret på denne hidtidige adresse. Er boligen imidlertid opgivet, skal der ske en registrering på institutionen eller sygehuset, hvis opholdet dér har en sådan længde, at det kan siges at være fast, jf. ovenfor. Ved helt kortvarige ophold må den pågældende derimod registreres uden fast bopæl i sin hidtidige kommune. Det skal i forbindelse med registrering på en institution eller et sygehus præciseres, at de økonomiske byrder, som kommunen måtte blive pålagt derved og eventuel modvilje mod registreringen hos en institutionsbestyrer eller andre, ikke må tillægges betydning ved afgørelsen af, om der skal ske registrering.

...”

3.5. Ministeriets bemærkninger til lovgrundlaget

Som anført i afsnit 3.3. er det ministeriets opfattelse, at bemærkningerne til forslaget til CPR-loven indebærer, at reglerne før CPR-lovens vedtagelse og stadfæstelse i 2000 som lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister spiller en central rolle ved fortolkningen af, hvad der skal forstås ved begreberne bopæl og fast opholdssted. I de specielle bemærkninger til forslaget til CPR-lovens kapitel 3 er det anført, at de grundlæggende regler for kommunernes registrering af adresse i CPR er fastsat med udgangspunkt i de tidligere gældende administrativt fastsatte regler.

For så vidt angår indføjelser af ordene ”uanset stedets karakter” i CPR-lovens § 6, stk. 2, i forhold til den tidligere gældende § 1, stk. 5, 1. pkt., i den tidligere bekendtgørelse nr. 588 af 10. august 1998 om folkeregistrering er det ministeriets opfattelse, at der



hermed ikke var tilsigtet en ændring af retstilstanden. Baggrunden herfor er henvisningen i de specielle bemærkninger til CPR-lovens § 6, stk. 2, til bestemmelsen som en videreførelse af de dagældende regler.

Hensigten med indføjelserne heraf i CPR-lovens § 6, stk. 2, har efter ministeriets opfattelse således alene været at kodificere 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 den i lovbemærkningerne omtalte modvilje hos eventuelle institutionsbestyrere mod folkeregistrering ikke kunne tillægges vægt.

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.

Hvorvidt overnatninger gennem en tilstrækkelig lang periode på et natherberg medfører, at dette sted kan betragtes som den pågældende persons faste opholdssted, 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.

Ovenstående fremgik allerede af den første vejledning fra 1976 og også af de senere vejledninger. Det var i vejledningen fra 1976 også anført, at de angivne retningslinjer for anvendelsen af bopælsbegrebet i folkeregistrene stort set var en kodificering af Indenrigsministeriets dagældende praksis, som således gik længere tid tilbage.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at henvisningen i lovbemærkningerne til retstilstanden forud for CPR-lovens vedtagelse samlet set overlader kommunerne og i sidste ende ministeriet en vis ramme i forhold til ved fortolkning at fastlægge, hvad der nærmere skal forstås ved et fast opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2.

I 3. afsnit i den gældende folkeregistreringsvejlednings afsnit 3.2., jf. vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013, er ministeriets nærmere opfattelse af begrebet fast opholdssted angivet. Omtalen heraf i sin nuværende form fremgik første gang af vejledning nr. 51 af 13. juni 2002. Det drejer sig om følgende afsnit, der også er gengivet ovenfor i ministeriets afsnit 3.4:

”...

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 ved-



kommende 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. ...”

I overensstemmelse med bemærkningerne til lovforslaget til lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister om loven som en videreførelse af gældende ret er folkeregistreringsvejledningerne udstedt efter lovens vedtagelse – herunder den gældende folkeregistreringsvejledning – også udtryk for en videreførelse af den praksis, der var gældende forud for lovens vedtagelse, som den havde udviklet sig gennem Indenrigsministeriets administrative praksis siden i hvert fald 1970’erne.

4. Ministeriets generelle forståelse af begrebet fast opholdssted

Det fremgår af CPR-lovens § 6, stk. 2, 1. pkt., at kommunalbestyrelsen skal registrere den, der ingen bopæl har, på vedkommendes faste opholdssted i kommunen uanset dettes karakter.

Som følge af angivelsen i lovbemærkningerne til CPR-lovens § 6, stk. 2, af, at bestemmelsen skal ses som en kodificering af retstilstanden forud for CPR-lovens vedtagelse, tillægges det anførte i bekendtgørelser og vejledninger udstedt før CPR-lovens vedtagelse væsentlig betydning ved fortolkningen af CPR-lovens § 6, stk. 2.

Det er efter fast praksis muligt at blive registreret i CPR på et sted, som ikke kan betegnes som en egentlig bolig, eksempelvis hospitaler, institutioner og krisecentre. Det er også muligt at blive registreret på et sted, som eventuelt ikke er indrettet eller godkendt til (helårs)-beboelse, eksempelvis sommerhuse, hotelværelser, kolonihavehuse, erhvervslejemål, lagerbygninger og lignende samt i særlige tilfælde ubebyggede grunde og bevægelige opholdssteder, såsom campingvogne, autocampere, husbåde og lignende.

Denne praksis var omtalt allerede i den første vejledning fra 1976, og de gældende principper for registreringen, hvorefter der er en trinfølge mellem bopæl, opholdssted og det at være uden fast bopæl, kan også udledes heraf.

Der kan også allerede af de tidlige vejledninger udledes som et krav for registrering på grundlag af ophold, at dette havde en vis tidsmæssig udstrækning, uden at der dog kunne siges noget generelt om, hvor langvarigt et ophold skulle være for, at det kunne danne grundlag for registrering.

Begrebet *fast opholdssted* har fremgået af retsfor skrifterne for folkeregistrering siden 1990, jf. § 1, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 818 af 6. december 1990 om folkeregistrering, og blev ved vedtagelsen af CPR-loven i 2000 indsat i § 6, stk. 2.

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 vejledningerne 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.

Det var således indledningsvist i kapitel 2, afsnit 1, i folkeregistreringsvejledningerne fra 1995 og 1998 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*”.

Af kapitel 3, afsnit 1, i vejledning nr. 89 af 23. juni 2000 om folkeregistrering, der blev udstedt i umiddelbar forlængelse af CPR-lovens vedtagelse og stadfæstelse i 2000, fremgår det tilsvarende, at hovedformålet med kommunalbestyrelsernes registrering efter lovens kapitel 3 af en persons adresse i CPR var at fastslå den kendsgerning, ”hvor den pågældende *opholder sig og kan træffes*, jf. også lovens § 1, nr. 3”.

Denne omtale blev i 2002 ved udstedelsen af vejledning nr. 51 af 13. juni 2002 flyttet til dens nuværende placering i et særskilt afsnit om begrebet fast opholdssted og omskrevet. Der henvises såvel i vejledning nr. 51 af 13. juni 2002 som i vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 (i begge vejledninger afsnit 3.2., 3. afsnit) 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”. I begge vejledninger anføres, 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 vejledningerne som eksempler på opholdssteder, og som derfor ikke skal forstås som en udtømmende angivelse, understøtter efter ministeriets opfattelse tillige 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.

Det skal herudover bemærkes, at ordlyden af CPR-lovens § 6, stk. 2, og § 1, stk. 5, 1. pkt., i bekendtgørelse nr. 588 af 10. august 1998 om folkeregistrering, der var gældende frem til CPR-lovens vedtagelse i 2000, ikke er ens.

Af § 1, stk. 5, 1. pkt., i den tidligere folkeregistreringsbekendtgørelse fremgik det således, at ”den, der ingen egentlig bolig har, skal registreres på sit faste opholdssted” mens CPR-lovens § 6, stk. 2, fastsætter, at ”kommunalbestyrelsen skal registrere den, der ingen bopæl har, på vedkommendes faste opholdssted i kommunen uanset dettes karakter.”



For så vidt angår indføjjelsen af ordene ”uanset stedets karakter” i CPR-lovens § 6, stk. 2, i forhold til den tidligere gældende § 1, stk. 5, 1. pkt., i den tidligere bekendtgørelse nr. 588 af 10. august 1998 om folkeregistrering er det som også anført ovenfor i afsnit 3.5. ministeriets opfattelse, at der hermed ikke var tilsigtet en ændring af retstilstanden. Baggrunden herfor er henvisningen i de specielle bemærkninger til CPR-lovens § 6, stk. 2, til bestemmelsen som en videreførelse af de dagældende regler.

Hensigten med indføjjelsen heraf i CPR-lovens § 6, stk. 2, har efter ministeriets opfattelse således alene været at kodificere 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 den i lovbemærkningerne omtalte modvilje hos eventuelle institutionsbestyrere mod folkeregistrering ikke kunne tillægges vægt.

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.

Det skal bemærkes, at det endvidere er en betingelse for registrering efter CPR-lovens § 6, stk. 2, at det pågældende opholdssted er fast. Herved forstås, at opholdet har en vis tidmæssig udstrækning.

5. Uddybende konkret begrundelse for ministeriets afgørelse

Som det fremgår af afsnit 1, er (...) et åbent, anonymt og uforpligtende tilbud til brug for overnatning i nattetimerne i (...) kantine. De fysiske rum har således deres primære formål som kantine i dagtimerne for de beboere, der har døgnophold på herberget.

Ministeriet finder ikke, at (...) efter en samlet vurdering af de konkrete forhold vedrørende stedet kan betragtes som et fast opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2.

Ministeriet har ved vurderingen heraf lagt afgørende vægt på, at (...) 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 (...) 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 (...) 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 finder på baggrund af ovennævnte forhold, at (...) 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 vejledninger.

De nævnte steder er som angivet ovenfor i afsnit 4. 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 skal herudover bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at også (...) beskrivelse på hjemmesiden af (...) som et åbent, anonymt og indledningsvist uforpligtende overnatningstilbud for hjemløse understøtter den angivne forståelse. Ministeriet har i den forbindelse også noteret sig, at der på hjemmesiden anvendes betegnelsen *brugere* om de personer, der overnatter på (...), der modsvares af betegnelsen *beboere* om de personer, der har døgnophold på selve herberget på adressen.

Ministeriet skal tilføje, 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 (...) gældende forhold.

Baggrunden herfor er, 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 tidsmæssige 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.

På baggrund af ovenstående vurdering af forholdene vedrørende (...) finder ministeriet ikke, at (...) har haft et fast opholdssted, jf. CPR-lovens § 6, stk. 2, i perioden fra den 30. januar 2016 til den 28. april 2016, uanset at det lægges til grund, at (...) har overnattet i (...) hver nat med undtagelse af de nætter, hvor (...) har været indlagt på hospital.

Ministeriet finder ikke, at det kan tillægges betydning ved vurderingen, hvorvidt (...) har opholdt sig på herbergets matrikel uden for (...) åbningstider, idet (...) fra henholdsvis kl. 10 og 07 morgenen ikke har haft adgang til herbergets lokaler, der i dagtimerne er forbeholdt beboerne med døgnophold på herberget.

Ministeriet finder derfor ikke, at (...) kan registreres som indrejst i CPR med virkning fra et tidspunkt forud for den 28. april 2016, hvor (...) fik fast opholdssted på herberget på (...).

Det bemærkes, at det siden bekendtgørelse nr. 128 af 27. juli 1995 om folkeregistrering har været fastsat som betingelse for registrering af tilflytning fra udlandet i CPR for en person, at den pågældende har en bopæl eller et fast opholdssted, og at denne regel i 2000 blev indsat i CPR-lovens § 16, stk. 5. Dette er efter ministeriets opfattelse udtryk for lovgivers hensigt om, at der – uanset den pågældendes danske statsborgerskab –



skal gælde en nedre grænse for, hvad der opholdsmæssigt kan danne grundlag for registrering af indrejse fra udlandet.

Ministeriet skal generelt bemærke, at personer, som opholder sig her i landet uden at kunne blive registreret som indrejst i CPR, stadig efter sociallovgivningen, sundhedslovgivningen m.v. kan modtage hjælp i nærmere bestemt omfang.

6. Afsluttende bemærkninger

Ministeriet har som klageinstans tidligere truffet to konkrete afgørelser, hvorved ministeriet har afvist, at natherberg med begrænsede åbningstider (typisk åben i nattetimerne og lukket i dagtimerne) kan danne grundlag for registrering i CPR i henhold til CPR-lovens § 6, stk. 2. Det drejer sig om ministeriets sager med j.nr. (...) og (...).

Som følge af Folketingets Ombudsmands henvendelse til ministeriet vil ministeriet – afhængig af ombudsmandens afslutning på ombudsmandens behandling af klagesagen – udsende et orienteringsbrev til kommunerne vedrørende ministeriets forståelse af begrebet fast opholdssted efter CPR-lovens § 6, stk. 2, samt præcisere folkeregistreringsvejledningen på dette punkt i forbindelse med en kommende revision.

Ministeriet vedlægger kopi af akterne i (...) klagesag hos ministeriet, j. nr. (...), samt afgørelserne i ministeriets sager med j.nr. (...) og (...).

(...) Kommune har modtaget kopi af dette brev.

Med venlig hilsen
Katrine McGrath