

# Reelt bosted ved søknad om deltakelse i kongekrabbefiske

Publisert: 26.1.2023

Saken gjaldt bosteds- og botidskrav for deltakelse i fiske av kongekrabbe. En fisker søkte høsten 2021 om deltakelse i fangst av kongekrabbe, men Fiskeridirektoratet av slo søknaden. Direktoratet mente fiskeren ikke oppfylte kravet om botid i Finnmark. I vurderingen av hvor fiskeren hadde vært reelt bosatt tok direktoratet utgangspunkt i folkeregisterloven § 5-1 andre ledd om krav til overveiende døgnhvile, og kom til at fiskeren ikke var reelt bosatt i Finnmark før i januar 2021. Fiskeren oppfylte derfor ikke kravet om botid i Finnmark.

Sivilombudet var enig med Fiskeridirektoratet i at reglene om bosted i folkeregisterloven og folkeregisterforskriften er avgjørende for fastsettelse av reelt bosted ved vurdering av botidskravet i deltakerforskriften for 2022 § 40 bokstav d. Ombudet kom videre til at direktoratets fastsettelse av klagerens reelle bosted ikke var basert på en riktig anvendelse av reglene i folkeregisterloven og folkeregisterforskriften. Mye talte likevel for at klageren ikke var reelt bosatt i Finnmark før i januar 2021, slik at kravet om botid i Finnmark ikke var oppfylt på vedtakstidspunktet.

## Sakens bakgrunn

(1) Saken gjelder bosteds- og botidskrav for deltakelse i fiske av kongekrabbe.

(2) A (klageren) søkte høsten 2021 om deltakelse i fangst av kongekrabbe med båten X, jf. deltakerforskriften for 2022 § 40. Fiskeridirektoratet Region Nord vedtok 3. desember 2021 å avslå søknaden, fordi klageren etter deres vurdering ikke oppfylte botidskravet i § 40 bokstav d. Etter klage ved advokat Ståle Hellesø ble avslaget stadfestet 14. februar 2022 av Fiskeridirektoratet. I vurderingen av hvor klageren hadde vært reelt bosatt de siste to årene tok direktoratet utgangspunkt i hovedregelen om registrering av bosted i folkeregisterloven § 5-1. Etter en konkret vurdering kom direktoratet til at klageren ikke var reelt bosatt i Finnmark før i januar 2021. Klageren hadde ifølge kontoutskrifter kun oppholdt seg rundt én måned i Måsøy kommune fra oktober 2019 til desember 2020. Han eide ikke bare bolig i Måsøy, men også i Tromsø. Familieforhold og eierskap til boligen i Tromsø knyttet klageren til Tromsø, selv om klagerens da fraseparerte kone bodde i boligen sammen med deres felles barn. Under oppholdene i Tromsø tok han døgnhvilen i fiskebåten sin.

(3) Klagerens advokat brakte saken inn for Sivilombudet ved klage 13. mai 2022. I klagen hit anførte advokaten for det første at det ikke er saklig grunnlag for å gjøre «fratrekk» i botiden i Finnmark når fraværet har sin årsak i utøvelsen av fiskeryrket. For det andre anførte advokaten at direktoratets vedtak innebar en overprøving av realitetene knyttet til separasjonsbevillingen som ble utstedt 10. september 2019, fordi det etter ekteskapsloven § 20 andre ledd er krav om faktisk atskillelse i separasjonstiden.

## Våre undersøkelser

(4) Vi fant 22. september 2022 grunn til å undersøke saken nærmere med Fiskeridirektoratet.

(5) For det første ba vi Fiskeridirektoratet redegjøre for koblingen mellom botidskravet i deltakerforskriften § 40 bokstav d og folkeregisterreglene. Vi spurte om vilkårene i folkeregisterloven § 5-1 og folkeregisterforskriften kapittel 5 er avgjørende for om botidskravet i deltakerforskriften § 40 bokstav d er oppfylt, eller om botidskravet i deltakerforskriften § 40 bokstav d i noen tilfeller kan være mildere eller strengere overfor søkeren enn hva som følger av folkeregisterreglene.

(6) Fiskeridirektoratet viste til Nærings- og fiskeridepartements instruks 7. april 2016, der det fremgår at reglene om folkeregistrering skal legges til grunn ved vurdering av hvor fiskere skal registreres som bosatt i fiskermanntallet, men at fiskerimyndighetene ikke er bundet av de registreringene som faktisk gjøres i Folkeregisteret. Videre skrev direktoratet at vilkårene i folkeregisterloven § 5-1 og folkeregisterforskriften kapittel 5 er avgjørende for om botidskravet i deltakerforskriften § 40 bokstav d er oppfylt.

(7) For det andre ba vi Fiskeridirektoratet redegjøre for forholdet mellom folkeregisterloven § 5-1 og folkeregisterforskriften § 5-1-3 ved vurdering av deltakerforskriften § 40 bokstav d. Vi spurte om yrkesfiskere kan være omfattet av «sjøfolk og andre som på grunn av sitt yrke ikke kan ta sin døgnhvile noe bestemt sted», hva som eventuelt skal til, og om dette var tilfelle for klageren i de periodene der han fisket i Troms i 2020.

(8) Direktoratet svarte at folkeregisterforskriften § 5-1-3 er et unntak fra folkeregisterloven § 5-1, og at unntaket ikke gjelder dersom det er andre grunner enn utøvelsen av fiskeryrket som er årsak til at fiskeren ikke kan ta døgnhvile noe bestemt sted. Direktoratet viste til at kystfiskere ofte fisker i farvann nær hjemmet. Selv om kystfiskere også ofte deltar i sesongfiskerier som er langvarige, mente direktoratet at det ikke er så aktuelt at kystfiskere er borte på fiske i et slikt omfang at unntaket kommer til anvendelse. Etter direktoratets vurdering må fiskerne på grunn av sitt fiskeryrke reise rundt lang tid av gangen og gjerne flere perioder i løpet av et år for å omfattes av § 5-1-3. Typiske eksempler vil være mannskap på større havgående fartøy som fisker i fjerne farvann i lange perioder. For klagerens tilfelle mente direktoratet det ikke var fiskeri, men forskningsoppdrag og familieforhold som var hovedårsaken til at klageren oppholdt seg i Tromsø i hoveddelen av 2020. Direktoratet mente derfor at folkeregisterforskriften § 5-1-3 ikke kom til anvendelse i denne saken.

(9) For det tredje spurte vi om klageren oppfylte botidskravet i deltakerforskriften § 40 bokstav d dersom vurderingstemaet i folkeregisterforskriften § 5-1-3 kom til anvendelse. Personer som er omfattet av § 5-1-3 skal regnes som bosatt «der de har sin familie eller der det vil være naturlig å regne dem som bosatt». Vi ba direktoratet svare på hvilken betydning det ville ha i denne vurderingen at klagerens barn og fraseparerte/-skilte kone bodde i Tromsø. Vi spurte også om perioder hvor yrkesfiskere som i forbindelse med fiske utenfor Finnmark ikke kan ta døgnhvile noe bestemt sted, skal inngå i vurderingen av deltakerforskriften § 40 bokstav d, dersom vurderingstemaet i folkeregisterforskriften § 5-1-3 kommer til anvendelse?

(10) Fiskeridirektoratet svarte at dersom bostedsvurderingen skulle vært vurdert etter folkeregisterforskriften § 5-1-3, ville klageren uansett bli ansett bosatt i Tromsø. Kontoutskrifter og leveringer av fangst viser at klageren frem til januar/februar 2021 bare i liten grad faktisk oppholdt seg på den folkeregistrerte adressen i Finnmark, og at han har en klar overvekt av tiden oppholdt seg i Tromsø. Direktoratet viste videre til at tid medgått til fiske i Troms kun utgjorde en liten del av den totale tiden hvor klageren oppholdt seg i Tromsø, og at mye av tiden gikk med til forskningsoppdrag. Direktoratet mente derfor at klageren hadde liten tilknytning til den folkeregistrerte adressen i Måsøy kommune i Finnmark frem til januar/februar 2021.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **1. Problemstilling**

(11) Saken gjelder rett til deltakelse i kongekrabbefiske i medhold av forskrift 14. desember 2021 nr. 3594 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2022 (deltakerforskriften).

(12) Spørsmålene i saken er hvilke krav deltakerforskriften, lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven) og forskrift 14. juli 2017 0nr. 1201 til folkeregisterloven (folkeregisterforskriften) stiller til fastsettelse av klagerens reelle bosted i perioden som deltakerforskriften § 40 bokstav d krever av botid i Finnmark, og om kravene medfører at klageren var bosatt i Finnmark i den aktuelle perioden.

## **2. Forholdet mellom botidskravet i deltakerforskriften § 40 bokstav d og folkeregisterreglene**

(13) For å delta i åpen gruppe for fangst av kongekrabbe innenfor kvoteregulert område, stiller deltakerforskriften § 40 bokstav d krav til fiskerens botid i Finnmark:

«eier av fartøyet må være bosatt i Finnmark og ha vært bosatt der de siste 24 månedene, og dessuten være ført i fiskermanntallet i Finnmark og ha vært ført der de siste 12 månedene. I vurderingen av hvor vedkommende er bosatt er de reelle forhold avgjørende, ikke den formelle registreringen i Folkeregisteret.»

(14) Spørsmålet er om klageren på vedtakstidspunktet hadde vært reelt bosatt i Finnmark de siste 24 månedene etter deltakerforskriften § 40 bokstav d. Ved fastsettelse av reelt bosted er det ikke holdepunkter for å anlegge en annerledes vurdering enn hva som følger av reglene i folkeregisterloven og folkeregisterforskriften. I relasjon til fiskermanntallet og deltakerforskriften har Nærings- og fiskeridepartementet i instruks 7. april 2016 til Fiskeridirektoratet i tillegg slått fast at reglene om folkeregistrering «skal legges til grunn» ved fastsettelse av fiskeres bosted, og videre:

«Vi viser i den forbindelse særlig til forskrift 9. november 2007 nr. 1268 om folkeregistrering kapittel 4 og 5 om henholdsvis hvem som skal regnes som bosatt i Norge og hvor i Norge en person skal regnes som bosatt.

Fiskerimyndighetene er imidlertid ikke bundet av bostedsregistreringene som faktisk gjøres i folkeregisteret. Både ved føring av fiskermanntallet og ved vurdering av andre søknader etter fiskeriregelverket, kan fiskerimyndighetene legge et annet bosted enn det folkeregistrerte til grunn dersom omstendighetene tilsier det. Det kan være ulike forhold som tilsier at fiskerimyndighetene i den enkelte sak bør legge et annet bosted til grunn.»

(15) Ombudet er på denne bakgrunn enig med Fiskeridirektoratet i at vilkårene i folkeregisterloven og -forskriften er avgjørende for hva som er fiskeres reelle bosted etter deltakerforskriften § 40 bokstav d. Det betyr ikke at Fiskeridirektoratet er bundet av hvor Skatteetaten (Folkeregisteret) har folkeregistrert fiskerne som bosatt, men at direktoratets fastsettelse av fiskernes reelle bosted må være basert på en riktig rettslig anvendelse av vilkårene i folkeregisterloven og -forskriften. Fiskeridirektoratet skal gjøre sin egen konkrete rettsanvendelse og bevisvurdering av bostedsreglene i folkeregisterloven og -forskriften. Dersom Fiskeridirektoratets rettslige eller faktiske undersøkelser viser at fiskeren er eller har vært folkeregistrert med en annen bostedsadresse enn den reelle, kan direktoratet ved vurderingen av botidskravet i deltakerforskriften legge til grunn et annet bosted enn det som er registrert hos Folkeregisteret.

## **3. Fastsettelse av bosted etter folkeregisterreglene**

### **3.1 Generelt om folkeregisterloven § 5-1 og folkeregisterforskriften § 5-1-3**

(16) Hovedreglene om bostedsregistrering følger av folkeregisterloven § 5-1, som sier:

«En person registreres med bosted der vedkommende regelmessig tar sin døgnhvile.

En person som tar sin døgnhvile skiftevis på to eller flere steder, registreres med bosted der vedkommende tar sin overveiende døgnhvile i løpet av enhver tolv månedersperiode.

Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av denne paragraf og kan fastsette unntak fra hovedregelen.»

(17) Hovedregelen for en person som tar døgnhvile skiftevis på to eller flere steder, er at personen regnes som bosatt der vedkommende tar sin «overveiende døgnhvile» i løpet av enhver tolv månedersperiode. Materielt sett legger ordlyden «overveiende døgnhvile» utelukkende opp til en vurdering av hvor personen i løpet av tolv månedersperioden har overnattet et overveiende antall ganger. Dersom personen har overnattet 183 ganger på ett og samme sted, er det derfor uten betydning om andre forhold – slik som familiemedlemmers bosted – gir personen tilknytning til et annet sted. Slike forhold har kun betydning for fastsettelsen av de faktiske omstendighetene i saken – bevisvurderingen.

(18) Skattedirektoratet skriver i Folkeregisterhåndboken 2021 side 100 at ferier og andre opphold som ikke tilbringes i noen av boligene, skal holdes utenfor vurderingen av folkeregisterloven § 5-1 andre ledd. Ombudet er enig i at det ved slike kortere opphold av midlertidig/ikke regelmessig karakter er naturlig å forstå § 5-1 andre ledd slik at det avgjørende er om personen har tatt overveiende døgnhvile ett sted i den resterende delen av den tolv månedersperioden. I slike tilfeller kreves derfor ikke 183 overnattinger samme sted.

(19) Folkeregisterforskriften § 5-1-3 oppstiller en særbestemmelse for fastsettelse av bosted for blant annet sjøfolk. Bestemmelsen sier:

«Sjøfolk og andre som på grunn av sitt yrke ikke kan ta sin døgnhvile noe bestemt sted, regnes som bosatt der de har sin familie eller der det vil være naturlig å regne dem som bosatt.»

(20) Forutsetningen for at bestemmelsen skal komme til anvendelse er at personen «på grunn av sitt yrke ikke kan ta sin døgnhvile noe bestemt sted». Bestemmelsen verken omfatter eller utelukker hele yrkesgrupper. Det sentrale er om den konkrete personen som følge av yrkesutøvelsen «ikke kan ta døgnhvilen sin noe bestemt sted». Ordlyden «noe bestemt sted» tilsier at personen som følge av yrkesutøvelsen reiser fra sted til sted, se også Folkeregisterhåndboken 2021 side 102, der Skattedirektoratet skriver:

«Som oftest vil dette være sjøfolk, anleggsarbeidere, musikere osv. som reiser fra sted til sted på grunn av arbeid og derfor ikke kan ta døgnhvilen noe bestemt sted.»

(21) Der personen i forbindelse med yrkesutøvelsen sin har mulighet til å ta døgnhvilen sin på ett og samme sted, skal bosted på vanlig måte avgjøres etter hovedregelen i folkeregisterloven § 5-1 andre ledd om overveiende døgnhvile eller særreglene om pendleres bosted. I Hålogaland lagmannsretts sak LH-2020-613 mente en fisker å være bosatt i Honningsvåg i Finnmark, til tross for at fiskeren hadde oppholdt seg nesten åtte måneder i Moskenes i Nordland og bare i underkant av tre måneder i Honningsvåg. Fiskeren hadde begge steder tatt døgnhvile i boliger

han eide. Lagmannsretten kom derfor til at fiskerens yrke ikke hadde vært til hinder for at fiskeren kunne ta døgnhvile noe bestemt sted etter folkeregisterforskriften § 5-1-3. Fiskerens bosted skulle derfor fastsettes etter hovedregelen i folkeregisterloven § 5-1 andre ledd om «overveiende døgnhvile». Fiskeren ble dermed regnet som bosatt på adressen i Moskenes.

(22) I tilfeller hvor personen har oppholdt seg klart mest i en kommune på grunn av arbeid, slik som i den ovennevnte lagmannsrettsavgjørelsen, men ikke har tatt døgnhvilen sin på en folkeregistrerbar adresse i arbeidskommunen, forstår ombudet regelverket slik at personens bosted må fastsettes etter folkeregisterforskriften § 5-1-11 første ledd, som sier:

«Personer som er uten kjent bosted i kommunen, regnes likevel som bosatt der når de på grunn av oppholdets varighet og omstendighetene ellers må antas å ha større bostedsmessig tilknytning til denne kommune enn til andre kommuner.»

(23) Det avgjørende etter denne bestemmelsen er om personen har «større bostedsmessig tilknytning» til arbeidskommunen enn til der personen ellers oppholder seg. I denne vurderingen skal det ikke bare legges vekt på hvor lenge personen har oppholdt seg i arbeidskommunen, men også om andre omstendigheter gir personen bostedsmessig tilknytning til det ene eller andre stedet. Etter ombudets syn legger forskriften § 5-1-11 første ledd derfor opp til et bredere vurderingstema enn folkeregisterloven § 5-1 andre ledd. Selv om en person med knapp margin har tatt overveiende døgnhvile i arbeidskommunen, er det ikke gitt at personen har «større bostedsmessig tilknytning» til arbeidskommunen dersom andre forhold knytter personen til den andre kommunen.

### **3.2 Er Fiskeridirektoratets fastsettelse av klagerens reelle bosted basert på en riktig anvendelse av reglene i folkeregisterloven, folkeregisterforskriften og deltakerforskriften?**

(24) Fiskeridirektoratet vurderte klagerens bosted med utgangspunkt i folkeregisterloven § 5-1 andre ledd. Etter ombudets syn fremstår det likevel ikke som at direktoratet egentlig foretok en vurdering av hvor klageren tok «overveiende døgnhvile», slik folkeregisterloven § 5-1 andre ledd legger opp til.

(25) I vurderingen av § 5-1 andre ledd la direktoratet vekt på at klageren ifølge grunnboken eide en bolig i Tromsø. Ettersom klagerens da fraseparerte kone bodde i boligen sammen med deres felles barn, og direktoratet ikke syntes å mene at klageren selv tok døgnhvile i boligen, har ombudet vanskelig for å se at eierskapet har nevneverdig relevans for vurdering av hvor klageren tok «overveiende døgnhvile». Det samme gjelder betydningen av den fraseparerte konas bosted. Disse forholdene kan bare spille inn som bevis for hvor klageren faktisk tok døgnhvilen sin i den aktuelle perioden.

(26) Fiskeridirektoratet slo i forbindelse med undersøkelsene herfra fast at folkeregisterforskriften § 5-1-3 ikke kom til anvendelse på klagerens sak. Direktoratet skrev for det første at forskriften § 5-1-3 er lite aktuell for kystfiskere, slik som klageren, fordi kystfiskere i hovedsak fisker i farvann nær hjemmet og sjeldent er borte i slikt omfang at forskriften § 5-1-3 gjelder. For det andre skrev direktoratet at det ikke er fiske, men forskningsoppdrag og familieforhold som var hovedårsakene til klagerens opphold utenfor Finnmark.

(27) Ombudet kan ikke se holdepunkter i forskriften § 5-1-3 for å skille mellom alminnelig fiske og, slik ombudet forstår saksforholdet her, fiske der fangsten leveres til bruk i forskning. Dersom forskningsoppdragene var til hinder for at klageren kunne ta døgnhvile noe bestemt sted, skal dette inngå i vurderingen av § 5-1-3 på lik linje med annet fiske. Selv om særbestemmelsen nok oftere vil være aktuell for fiskere på havgående skip, er det neppe særlig tvilsomt at bestemmelsen også kan komme til anvendelse overfor kystfiskere som over tid forflytter seg etter ulike fiskesesonger. Slik saken er opplyst her, synes det imidlertid som at klageren i størsteparten av tiden i Troms oppholdt seg i Tromsø. Klageren kunne da ta døgnhvile et bestemt sted, slik at forskriften § 5-1-3 ikke kom til anvendelse.

(28) Fiskeridirektoratet har ikke tatt stilling til om klageren i Tromsø oppholdt seg på en folkeregistrerbar adresse. Det synes imidlertid ikke å være sannsynliggjort at klageren tok døgnhvilen sin i boligen hvor hans da fraseparerte kone bodde sammen med deres felles barn, eller på en annen folkeregistrerbar adresse i Tromsø. Det kan i stedet synes som klageren under disse oppholdene i Tromsø tok døgnhvile i fiskebåten sin. I så fall mener ombudet at klagerens bosted skulle fastsettes etter forskriften § 5-1-11 første ledd. Direktoratet har ikke vurdert klagerens bosted etter denne bestemmelsen, men direktoratets vurderinger ligger likevel nokså nært opptil vurderingstemaet der; om klageren hadde større bostedsmessig tilknytning til Tromsø enn til Måsøy kommune.

(29) Klageren har bolig i Måsøy, men har kun dokumentert kortvarige opphold på adressen der. Etter ombudets syn taler både lengden på klagerens opphold i Tromsø og bostedet til klagerens barn nokså klart for at klageren hadde sterkest bostedsmessig tilknytning til Tromsø, til tross for at klageren ikke disponerte bolig eller bopel på annen folkeregistrerbar adresse der og dermed måtte registreres uten bosted, jf. forskriften § 5-1-11 første ledd.

(30) Etter ombudets syn er det på denne bakgrunn mye som taler for at klageren ikke oppfylte botidskravet i deltakerforskriften for 2022 § 40 bokstav d.

## Konklusjon

(31) Sivilombudet er kommet til at reglene om bosted i folkeregisterloven og folkeregisterforskriften er avgjørende for fastsettelse av reelt bosted ved vurdering av botidskravet i deltakerforskriften for 2022 § 40 bokstav d.

(32) Sivilombudet er videre kommet til at Fiskeridirektoratets fastsettelse av klagerens reelle bosted ikke er basert på en riktig anvendelse av reglene i folkeregisterloven og folkeregisterforskriften. Ombudet mener likevel mye taler for at klageren ikke var reelt bosatt i Finnmark før i januar 2021, slik at botidskravet i deltakerforskriften for 2022 § 40 bokstav d ikke var oppfylt på vedtakstidspunktet.

Sist oppdatert: 26.1.2023