

Stryking fra fiskermanntallet – Fiskeridirektoratets vurdering av om vedkommende er bosatt i Norge

8.6.2023 (2022/5984)

Saken gjelder Fiskeridirektoratets vedtak om stryking av en person fra fiskermanntallet blad B. Grunnlaget for avgjørelsen var at direktoratet mente klageren ikke var reelt bosatt i Norge etter folkeregisterloven § 4-2, blant annet fordi han hadde felles hjem med ektefelle og barn i utlandet.

Sivilombudet er kommet til at Fiskeridirektoratet har benyttet feil hjemmel i folkeregisterloven og lagt vekt på utenforliggende hensyn i vurderingen av om klageren er å regne som bosatt i Norge. Videre mener ombudet at direktoratet ikke har foretatt en tilstrekkelig vurdering av om klageren er å regne som utflyttet etter folkeregisterloven § 4-3. Ombudet mener også det er tvil om begrunnelsen i Fiskeridirektoratets vedtak er i tråd med kravene i forvaltningsloven § 25 og kravet til god forvaltningsskikk.

Sakens bakgrunn

- 1) I forbindelse med et vedtak om ervervstillatelse for et fiskefartøy, etterspurte Fiskeridirektoratet region Nord dokumentasjon på at A(heretter «klageren») var bosatt i Norge. På bakgrunn av den mottatte dokumentasjonen besluttet direktoratet i vedtak

1. desember 2021 å stryke klageren fra fiskermanntallet blad B, med den begrunnelse at han ikke var reelt bosatt i Norge.
- 2) Klageren er en litauisk statsborger, som har jobbet for et selskap/rederi i Norge siden 2009 og vært registrert i Folkeregisteret siden 2010. Fiskeridirektoratet region Nord la imidlertid vekt på at klageren hadde felles hjem med ektefelle og barn i utlandet, hvor han oppholdt seg deler av året. Som en konsekvens av denne vurderingen ble klagerens ervervstillatelser og hans deltakeradgang i kongekrabbefisket tilbakekalt.
- 3) Vedtaket ble stadfestet av Fiskeridirektoratet i vedtak 23. mai 2022. Direktoratet skrev at det avgjørende for bosetting etter folkeregisterlovens § 4-2 er om innflytter har til hensikt å oppholde seg varig i Norge og ikke har konkrete planer om å flytte ut, og at dette avgjøres ved å vurdere vedkommendes faktiske situasjon og disposisjoner mot vilkårene i folkeregisterloven. Direktoratet mente klagerens langsiktige perspektiv var bosetting i Litauen og at han dermed ikke kunne regnes som bosatt i Norge.
- 4) Saken ble klaget inn for ombudet i brev 9. desember 2022. Etter en gjennomgang av klagen og sakens dokumenter besluttet vi å undersøke saken nærmere.

Våre undersøkelser

- 5) I undersøkelsesbrev 22. februar 2023 spurte vi om Fiskeridirektoratet mente begrunnelsen i vedtaket var i tråd med forvaltningsloven § 25, ettersom vedtaket ikke viste til hjemmelen for stryking fra fiskermanntallet i manntallsforskriften § 11. Videre ba vi direktoratet redegjøre for hvorfor strykingen av klageren i fiskermanntallet var vurdert etter folkeregisterloven § 4-2 om innflytting og ikke etter hovedregelen i § 4-1. Vi spurte også om direktoratet mente klageren hadde oppholdt seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder før avgjørelsen om å stryke han fra fiskermanntallet ble fattet og om direktoratet mente at en persons tilknytning til Norge har betydning ved vurderingen av om vedkommende skal regnes som bosatt i Norge. Avslutningsvis spurte vi om direktoratet mente det var grunnlag for å regne klageren som

utflyttet etter folkeregisterloven § 4-3 første ledd, dersom det legges til grunn at han på et tidligere tidspunkt har vært å regne som bosatt i Norge.

- 5) Fiskeridirektoratet svarte på undersøkelsen i brev 22. mars 2023. Direktoratet skrev at det hadde vært best om vedtaket hadde vist til manntallsforskriften § 11 som hjemmel for strykingen. Direktoratet mente likevel at begrunnelsen var i tråd med forvaltningsloven § 25 første ledd fordi klageren måtte kjenne til reglene i forskriften.
- 7) På spørsmålet om hvilken bestemmelse som skulle legges til grunn for vurderingen av om klageren var bosatt i Norge, svarte direktoratet at det ble vurdert å benytte hovedregelen i § 4-1. Direktoratet kom likevel til at vurdering etter § 4-2 om innflytting var mest dekkende. Et moment var at viktige vilkår i §§ 4-1 og 4-2 er de samme, og at vurdering etter hovedregelen i § 4-1 trolig ikke ville føre til et annet resultat enn etter regelen om innflytting i § 4-2.
- 3) Direktoratet skrev videre at klageren hadde oppholdt seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder før avgjørelsen om å stryke han fra fiskermanntallet ble fattet. Direktoratet holdt imidlertid fast på at en persons tilknytning til Norge har betydning ved vurderingen av om vedkommende skal regnes som bosatt i Norge.
- 3) Direktoratet skrev også at det var grunn til å regne klageren som utflyttet etter folkeregisterloven § 4-3, dersom det legges til grunn at klageren på et tidligere tidspunkt har vært å regne som bosatt i Norge. I denne sammenheng viste direktoratet til at klageren har egen selvstendig (selveiende) bolig i tilflyttingslandet, der kone og barn bor. Direktoratet mente dette uttrykker hans viktigste livsinteresser og reelle bosted.
- 10) Klageren kommenterte direktoratets svar i brev 14. april 2023.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

- 1) Saken gjelder Fiskeridirektoratets vurdering av om klageren skulle slettes fra fiskermanntallet blad B etter forskrift 18. desember 2008 nr. 1436 om manntal for fiskarar og fangstmenn (manntallsforskriften). Saken reiser særlig spørsmål om direktoratet har tatt et riktig rettslig utgangspunkt og om det er lagt vekt på relevante hensyn i vurderingen av om klageren var å regne som bosatt i Norge.
- 2) Manntallsforskriften regulerer fiskermanntallet med formål om å gi myndighetene et pålitelig register over personer som er bosatt i Norge og som har fiske eller fangst i havet som levevei alene eller sammen med annet arbeid, jf. forskriften § 1. Fiskermanntallet er organisert i to blad, hvor blad A gjelder personer som har fiske eller fangst som binæring og blad B gjelder personer som har fiske eller fangst som hovednæring, jf. forskriften § 2. Om fiskerne er registrert i manntallet er avgjørende for en rekke sosiale rettigheter og blant annet for retten til å delta i kongekrabbefiske, jf. deltagerforskriften §§ 39 bokstav b og 40 bokstav c.
- 3) Uttalelsen punkt 2 gjelder Fiskeridirektoratets vurdering av om klageren var å regne som bosatt i Norge. Punkt 3 gjelder spørsmålet om klageren var å regne som utflyttet og punkt 4 omhandler direktoratets begrunnelse i vedtaket.

2. Vurderingen av om klageren var bosatt i Norge

2.1 Rettslige utgangspunkter

- 4) Etter manntallsforskriften § 11 første ledd skal personer som ikke lenger oppfyller vilkårene for å stå i manntallet strykes fra manntallet. I forskriften § 5 nr. 2 er det et vilkår for å stå på blad B at vedkommende er bosatt i Norge.
- 5) Ombudet har i uttalelse 18. januar 2023 (SOM-2022-2957) lagt til grunn at vilkårene i folkeregisterloven og -forskriften er avgjørende for hvor fiskere skal være registrert som bosatt i fiskermanntallet. Ombudet uttalte at Fiskeridirektoratet ikke 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.

Uttalelsen gjaldt folkeregistrering/bosted etter folkeregisterloven kapittel 5. Ombudet legger imidlertid til grunn at det samme gjør seg gjeldende for vurderingene etter folkeregisterloven kapittel 4, om hvorvidt en person er å regne som bosatt i Norge

- 16) Rettskildebildet knyttet til folkeregisterloven kapittel 4 er, så vidt ombudet kan se, noe sparsomt. Forarbeidene i Prop. 164 L (2015–2016) henviser i stor grad til den tidligere folkeregisterforskriften. Ombudet har heller ikke funnet høyesterettspraksis som er relevant for spørsmålene saken reiser. Det foreligger imidlertid noe underrettspraksis, i tillegg til at de aktuelle bestemmelsene er omtalt nærmere i Skattedirektoratets veileder, Folkeregisterhåndboken 2. utgave (2022). Selv om disse kildene ikke har stor rettskildemessig vekt, kan de likevel gi en viss veiledning for tolkningen.
- 17) Hovedregelen etter folkeregisterloven § 4-1 første ledd er at en person som oppholder seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder, registreres som bosatt i Norge.
- 18) I § 4-2 første ledd er det gitt egne regler for innflytting. Etter bestemmelsen registreres en person som flytter til en norsk kommune som bosatt når han eller hun har lovlig opphold og «har til hensikt å bli her i minst seks måneder». Opphold av minst seks måneders varighet regnes som bosetting, selv om oppholdet er midlertidig. Bestemmelsen regulerer de første seks månedene etter innflytting og oppstiller to alternativer for når en person er å regne som bosatt: Personen må enten ha til hensikt å bosette seg varig i Norge, eller faktisk ta opphold av minst seks måneders sammenhengende varighet. Folkeregisterloven § 4-2 første ledd legger etter sin ordlyd ikke opp til at det skal vurderes hvorvidt en person har til hensikt å bosette seg i Norge dersom en person først har hatt et lovlig opphold på minst seks måneders varighet. I slike tilfeller er et av de alternative vilkårene oppfylt og personen er omfattet av hovedregelen i § 4-1 første ledd. Se her blant annet omtalen av bestemmelsen i Folkeregisterhåndboken 2. utgave (2022) s. 69 flg.
- 19) I folkeregisterloven § 4-2 andre ledd er det gitt en egen bestemmelse for pendlere innen EØS. Bestemmelsen sier at en person som tar opphold i en norsk kommune på grunn av inntektsgivende aktivitet, og som dokumenterer pendling fra bolig i et annet land innenfor EØS, kan unntas registrering som bosatt i Norge. Unntak fra bostedstedsregistrering etter denne bestemmelsen skal ikke vurderes av forvaltningen på eget initiativ. Dette må påberopes av personen selv, se omtalen i

Folkeregisterhåndboken 2. utgave (2022) s. 76. Ut over dette synes ikke loven å ha bestemmelser for personer som oppholder seg regelmessig i flere ulike land.

- 20) En person skal altså regnes som bosatt i Norge dersom han eller hun har oppholdt seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder. For å ikke lenger være regnet som bosatt må personen være regnet som utflyttet, jf. folkeregisterloven § 4-3. Slik ombudet forstår lovens system, legges det altså ikke opp til at en person kan miste sin status som bosatt på andre måter enn å være regnet som utflyttet. Se her også Borgarting Lagmannsrett i LB-2018-16549, som la til grunn at man ikke kan være registrert som ikke bosatt i Norge i folkeregisteret, uten samtidig å være registrert som utflyttet.

2.2 Fiskeridirektoratets vurdering

- 21) Fiskeridirektoratet har tatt utgangspunkt i folkeregisterloven § 4-2 første ledd om innflytting i vurderingen av om klageren er å regne som bosatt i Norge. Fiskeridirektoratet har i svaret på undersøkelsen herfra gitt uttrykk for at det er denne bestemmelsen som er mest dekkende for saksforholdet.
- 22) Direktoratet har imidlertid også lagt til grunn at klageren over flere år har oppholdt seg i Norge i 9-10 måneder per år og at han har oppholdt seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder sammenhengende. Ombudet kan på bakgrunn av dette vanskelig se at forholdet er regulert av folkeregisterloven § 4-2. Som redegjort for i punkt 2.1 gjelder bestemmelsen kun de første seks månedene etter innflytting. Når det først var klart at klageren hadde oppholdt seg lovlig i en norsk kommune i mer enn seks måneder synes systemet i folkeregisterloven å tilsi at han skulle ha blitt vurdert etter hovedregelen i § 4-1.
- 23) Videre har Fiskeridirektoratet lagt til grunn at en persons tilknytning til Norge er relevant i vurderingen. Slik ombudet forstår direktoratet, virker det som om direktoratet mener slike hensyn også kan vektlegges i vurderingen etter § 4-1 første ledd. Direktoratet har imidlertid ikke begrunnet nærmere hvorfor de mener slike hensyn er relevante.

- 24) Etter folkeregisterloven § 4-1 første ledd er det eneste vilkåret at vedkommende må oppholde seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder. Bestemmelsen legger etter sin ordlyd ikke opp til en bredere vurdering av personens tilknytning til Norge. Forarbeidene til bestemmelsen gir heller ikke anvisning på noen slik vurdering. Etter ombudets syn er det dermed ikke rettslige holdepunkter for at slike hensyn kan vektlegges i vurderingen. Har en person oppholdt seg lovlig i Norge i minst seks måneder skal han i utgangspunktet regnes som bosatt. Ombudet bemerker at det kun er ved vurderingen av alternativet i folkeregisterloven § 4-1 første ledd første punktum, om at personen «har til hensikt å bli her i minst seks måneder», at momenter som bolig og familietilknytning i utlandet er relevante. Som gjennomgått over kommer imidlertid ikke denne bestemmelsen til anvendelse her.
- 25) På bakgrunn av dette mener ombudet at Fiskeridirektoratet har benyttet feil hjemmel og lagt vekt på utenforliggende hensyn i vurderingen av om klageren er å regne som bosatt i Norge. Videre synes klageren å oppfylle vilkåret i folkeregisterloven § 4-1 første ledd, slik at han dermed må anses som bosatt i Norge, med mindre han er å regne som utflyttet.

3. Var klageren å regne som utflyttet?

- 26) I svaret på undersøkelsen herfra har Fiskeridirektoratet gitt uttrykk for at klageren må anses som utflyttet etter folkeregisterloven § 4-3. Bestemmelsens første ledd første punktum sier at «[e]n person som flytter til et land utenfor Norden for å bosette seg der, registreres som utflyttet». Videre gir første ledd bokstav a til e flere kriterier for vurderingen, blant annet om vedkommende har egen selvstendig bolig i innflyttingslandet, ikke lenger disponerer fast bolig i norsk kommune og ikke lenger har arbeidsmessig tilknytning til en norsk kommune. Momentene i bokstav a til e er imidlertid ikke en uttømmende liste.
- 27) Det avgjørende i vurderingen av om en person anses utflyttet, er om det har skjedd en bostedsforrykning, altså at tidligere bolig er fraflyttet samtidig som ny bolig i utlandet er anskaffet. Kravet til bostedsforrykning innebærer at det som et

utgangspunkt legges særlig tung vekt på momentene i folkeregisterloven § 4-3 første ledd bokstav a og b, hvor særlig bokstav b i mange tilfeller er helt avgjørende, se Folkeregisterhåndboken 2. utgave (2022) s. 81.

- 28) Videre må reglene om utflytting ses i sammenheng med meldeplikten i folkeregisterloven § 6-3 første ledd. Bestemmelsen sier at den som flytter til et land utenfor Norden «for å bosette seg der eller oppholde seg der i minst seks måneder», skal melde dette til skattekontoret før utreisen. Borgarting lagmannsrett Ia i LB-2018-16549 til grunn at «[d]er oppholdet i utlandet er ment å vare kortere enn seks måneder, forstår lagmannsretten regelverket slik at man uansett ikke blir registrert som utflyttet. I disse tilfellene vil man dermed også være registrert som bosatt i Norge».
- 29) Fiskeridirektoratet har i sin vurdering lagt vekt på at klageren har en egen selvstendig (selveiende) bolig i tilflyttingslandet, der kone og barn bor. Direktoratet mente dette uttrykker hans viktigste livsinteresser og reelle bosted.
- 30) Direktoratets vurdering er svært knapp på dette punktet. Den er derfor noe vanskelig for ombudet å overprøve fullt ut. Ombudet vil likevel bemerke at direktoratet i liten grad synes å ha knyttet vurderingen opp mot momentene i folkeregisterloven § 4-3 første ledd. Direktoratet har heller ikke vurdert betydningen av at varigheten på klagerens utenlandsopphold synes å være på under seks måneder om gangen. Ombudet vil videre bemerke at folkeregisterloven § 4-3 første ledd legger opp til en vurdering av hva den faktiske bosettingssituasjonen til den aktuelle personen er, og ikke en prognose av hvordan situasjonen hans vil utvikle seg i fremtiden.
- 31) På bakgrunn av dette ber ombudet Fiskeridirektoratet gjøre en ny vurdering av om klageren kan anses som utflyttet. Ombudet ber direktoratet knytte vurderingen opp mot kriteriene i folkeregisterloven § 4-3.

4. Fiskeridirektoratets begrunnelse i vedtaket

- 32) Ombudet har også undersøkt om begrunnelsen i Fiskeridirektoratets vedtak er i tråd med de krav til begrunnelse som fremgår av forvaltningsloven § 24 og § 25, særlig som følge av at det i vedtaket ikke ble vist til manntallsforskriften § 11,

som er hjemmelen for stryking fra fiskermanntallet i.

- 33) I begrunnelsen skal forvaltningen vise til de reglene vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene, jf. forvaltningsloven § 25. Forvaltningen skal også gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på i den utstrekning det er nødvendig, for å sette den som mottar vedtaket i stand til å forstå det. Plikten til å gi begrunnelse gjelder ikke bare for førsteinstansen, men også for klageinstansens vedtak. I tillegg til kravene etter forvaltningsloven §§ 24 og 25, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd, gir forvaltningsloven § 34 annet ledd annet punktum en særregel for klageinstansen, som «skal vurdere de synspunktene klageren kommer med». Ombudet har videre ved flere anledninger uttalt at begrunnelseskravene i forvaltningsloven utfylles av «normer for god forvaltningsskikk», se blant annet SOM-2017-3442 og SOM-2022-2142.
- 34) Det er særlig to hovedgrunner til at vedtak skal begrunnes. For det første skal partene i saken kunne forstå og godta avgjørelsen og settes i stand til å vurdere om det er grunn til å be om omgjøring, klage til overordnet organ, eller bringe vedtaket inn for domstolene. For det andre taler hensynet til en god og effektiv forvaltning også for at vedtak skal begrunnes, og at begrunnelsen oppfyller visse standarder. Gode begrunnelser kan bidra til riktige og gode vedtak, effektiv overprøving, likebehandling av saker og god veiledning for senere saker. Gode begrunnelser kan også bidra til større tillit til forvaltningen.
- 35) Krav om henvisning til rettsreglene vedtaket bygger på er en plikt for forvaltningen og unntak gjelder kun i de tilfeller parten kjenner reglene. Henvisning til reglene er så sentralt at det bør høre til sjeldenhetene at unntaksregelen får anvendelse. For at unntaket skal kunne anvendes må det være klart at parten ikke bare kjenner generelt til det regelsett som gjelder, men at han har detaljkunnskap om den regel som vedtaket er bygget på, se Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave (2011) side 460.
- 36) Så vidt ombudet kan se, har hverken førsteinstansen eller klageinstansen vist til manntallsforskriften § 11 i sine vedtak. Fiskeridirektoratet har imidlertid gitt uttrykk for at reglene om stryking fra manntallet generelt må antas å være kjent for profesjonelle fiskere. Selv om dette kan være tilfellet, mener ombudet at hensynene bak begrunnelsesreglene og det ulovfestede kravet om god forvaltningsskikk tilsier at direktoratet burde klargjort hvilken hjemmel vedtaket bygget på.

Ombudet viser særlig til at dersom forvaltningsorganet ikke forklarer hvilke rettsregler et vedtak bygger på, kan det oppstå tvil om de riktige reglene er anvendt, og om forvaltningsorganet har forstått dem riktig.

- 37) Ombudet bemerker også at Fiskeridirektoratet har bygget vedtaket sitt på ett annet rettslig grunnlag enn førsteinstansen, som hjemlet avgjørelsen i folkeregisterloven kapittel 5. Direktoratet har imidlertid ikke kommentert nærmere hvorfor et annet grunnlag er benyttet. Direktoratet har heller ikke gjengitt eller kommentert anførselene i forvaltningsklagen. Ombudet minner direktoratet om at forvaltningen bør tilstrebe å gi en begrunnelse som gjør klageren i stand til å forstå grunnlaget for avgjørelsen. Dette gjør seg særlig gjeldene i et tilfelle som det foreliggende, hvor vedtaket er inngripende og konsekvensene av avgjørelsen er forholdsvis store for den vedtaket retter seg mot.

Konklusjon

- 38) Sivilombudet er kommet til at Fiskeridirektoratet har benyttet feil hjemmel i folkeregisterloven og lagt vekt på utenforliggende hensyn i vurderingen av om klageren er å regne som bosatt i Norge. Videre mener ombudet at direktoratet ikke har foretatt en tilstrekkelig vurdering av om klageren er å regne som utflyttet etter folkeregisterloven § 4-3. Ombudet mener også det er tvil om begrunnelsen i Fiskeridirektoratets vedtak er i tråd med kravene i forvaltningsloven § 25 og kravet til god forvaltningsskikk.
- 39) Ombudet ber Fiskeridirektoratet behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

8.6.2023 (2022/5984)