



NORGES HØYESTERETT

Den 27. september 2016 avsa Høyesterett dom i

HR-2016-02017-A, (sak nr. 2016/755), sivil sak, anke over dom,

Staten v/Utlendingsnemnda

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Marius Emberland)

mot

A

B

C

(advokat Arild Humlen)

(advokat Terje Einarsen – til prøve)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Bergsjø**: Saken gjelder gyldigheten av vedtak om tilbakekall av de permanente oppholdstillatelsene til tre søsken, som kom til Norge i familiegjenforening med sin far. Spørsmålet er om utlendingsloven § 63 gir hjemmel for tilbakekall av oppholdstillatelser som er basert på et uriktig faktisk grunnlag, når de uriktige opplysningene ikke er gitt i ond tro av utlendingen selv.
- (2) Ankemotpartene og deres foreldre er tyrkiske statsborgere. Faren, D, giftet seg i 1981 med deres mor, E. C er født i 1982, A i 1983 og B i 1985. D reiste til Norge i 1999 på besøksvisum og søkte om asyl. Søknaden ble avslått 13. mars 2000. D og E skilte seg 23. mars 2000 mens D var i Norge. Han giftet seg deretter med en norsk kvinne 13. april 2000, og han fikk innvilget oppholdstillatelse i familiegjenforening med henne. Senere fikk han også bosettingstillatelse.
- (3) D ble skilt fra sin norske ektefelle i mai 2004. I september 2005 tilbakekalte Utlendingsdirektoratet bosettingstillatelsen hans med den begrunnelse at han hadde gitt uriktige opplysninger om den perioden ektefellene hadde bodd sammen. Vedtakene ble opprettholdt etter klage til Utlendingsnemnda (UNE). Oslo tingrett fastslo i dom 11. juli 2007 at vedtakene bygde på feil faktum og kjente dem ugyldige. På grunnlag av dommen omgjorde UNE vedtakene i august 2007.
- (4) I juni 2009 forhåndsvarslet Utlendingsdirektoratet D om tilbakekall av arbeidstillatelser og bosettingstillatelse på grunn av mistanke om at ekteskapet med den norske kvinnen var et omgåelsesekteskap. Etter klage over vedtaket tok D ut søksmål, og han fikk medhold i

tingretten. Ved Borgarting lagmannsretts dom 14. juni 2013 ble det imidlertid rettskraftig avgjort at ekteskapet mellom D og den norske kvinnen var et omgåelsesekteskap. Ds tillatelser ble tilbakekalt, og han oppholder seg etter det opplyste i Tyrkia.

- (5) C fremsatte søknad om oppholdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed i juni 2000, da hun var 17 år. Også søknene A og B var 17 år da de fremsatte tilsvarende søknader i henholdsvis mai 2001 og august 2002. Sakene deres er helt parallelle, og jeg nøyer meg med å nevne at de alle fikk midlertidig oppholdstillatelse få måneder etter søknaden. De kom deretter til Norge, og tillatelsene ble fornyet en eller flere ganger for alle tre. Utlendingsdirektoratet avsto i september 2005 søknader om bosettingstillatelse fra C og A, fordi farens tillatelser da var tilbakekalt. Vedtakene ble fastholdt av UNE, men senere omgjort som en konsekvens av den nevnte dommen fra Oslo tingrett. De fikk innvilget bosettingstillatelse i to vedtak 9. august 2007. Direktoratet avsto i januar 2006 Bs søknad om fornyelse fordi farens tillatelser var tilbakekalt, men også dette vedtaket ble omgjort etter dommen fra Oslo tingrett. Hun fikk bosettingstillatelse 7. januar 2008 etter først å ha fått fornyet den midlertidige tillatelsen. Bosettingstillatelsene ble innvilget i medhold av utlendingsloven 1988 § 12 jf. utlendingsforskriften 21. desember 1990 nr. 1028 § 43 første ledd.
- (6) Alle ankemotpartene er eller har vært gift med tyrkiske statsborgere. As ektefelle hadde en periode oppholdstillatelse i familiegjennforening, mens de to andre ektefellene aldri har hatt oppholdstillatelse i Norge. C har to barn født i 2009 og 2011, A har ett barn født i 2011, mens B har to barn født i 2009 og 2012.
- (7) I 2009 ga Utlendingsdirektoratet forhåndsvarsel om tilbakekall av ankemotpartenes oppholdstillatelser grunnet mistanken om at ekteskapet mellom faren og den norske kvinnen var et omgåelsesekteskap. Direktoratet traff 1. august 2012 vedtak om tilbakekall for alle tre, og vedtakene ble opprettholdt av Utlendingsnemnda i vedtak 8. august 2014. Nemnda har 30. september 2014 og 21. januar 2015 besluttet ikke å omgjøre vedtakene.
- (8) UNEs tre vedtak 8. august 2014 er likelydende for så vidt gjelder den rettslige begrunnelsen. I vedtakene viser UNE først til ordlyden i utlendingsloven 2008 § 63, hvor det fremgår at tilbakekall kan skje ved svik fra utlendingens side, "eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler". Det fremheves at dette begrepet både omfatter lovfestede regler – som forvaltningsloven § 35 – og ulovfestede regler. UNE slår på den bakgrunn fast at tilbakekall kan skje dersom vedtaket "bygger på uriktige eller bristende forutsetninger av vesentlig betydning, eller dersom eventuelle vilkår ikke (lenger) er oppfylt". Nemnda konkluderer deretter slik:

"UNE mener at klagerens oppholdstillatelser kan tilbakekalles i medhold av alminnelige forvaltningsrettslige regler, jf. lovens § 63, ettersom vedtakene må anses som ugyldige, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c."

- (9) Konklusjonen begrunnes nærmere med en henvisning til at ankemotpartene fikk oppholdstillatelse i familiegjennforening med sin far. UNE viser til at tillatelsene ble gitt på uriktig faktisk grunnlag, "idet grunnlaget for klagerens fars tillatelse ikke har vært til stede". Videre heter det:

"Det er åpenbart at klageren verken ville fått midlertidige oppholdstillatelser eller permanent oppholdstillatelse dersom de faktiske forhold hadde vært kjent for

utlendingsmyndighetene. Utlendingsmyndighetene har dermed gitt tillatelser til klageren uten å ha kompetansegrunnlag for dette."

(10) I vedtakene uttaler UNE videre at det er uklart om ankemotpartene har vært i god tro, men at det ikke anses avgjørende for om tillatelsene kan tilbakekalles.

(11) C, A og B tok ut stevninger for Oslo tingrett 17. september 2014 med påstand om ugyldighet og dom for at utsendelse ville være en krenkelse av den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. I stevningene fremsatte de også begjæring om midlertidig forføyning for at uttransport ikke kunne skje før rettskraftig dom forelå. Sakene ble besluttet forent til felles behandling. Oslo tingrett avsa 24. oktober 2014 kjennelse uten forutgående muntlige forhandling, hvor begjæringene om midlertidig forføyning ikke ble tatt til følge. Borgarting lagmannsrett forkastet ankene over kjennelsen i kjennelse 21. november 2014. Videre anke til Høyesterett ble forkastet ved kjennelse 12. desember 2014.

(12) I hovedsaken avsa Oslo tingrett 5. mars 2015 dom med slik domsslutning:

- "1. Staten ved Utlendingsnemnda frifinnes i ugyldighetssøksmålene.**
- 2. Staten ved Utlendingsnemnda frifinnes for påstandene om brudd på EMK artikkel 8.**
- 3. A betaler 81 250 – åttientusentohundrefemti – kroner i sakskostnader til staten ved Utlendingsnemnda innen 2 – to – uker fra forkynnelse av denne dom.**
- 4. C betaler 81 250 – åttientusentohundrefemti – kroner i sakskostnader til staten ved Utlendingsnemnda innen 2 – to – uker fra forkynnelse av denne dom.**
- 5. B betaler 81 250 – åttientusentohundrefemti – kroner i sakskostnader til staten ved Utlendingsnemnda innen 2 – to – uker fra forkynnelse av denne dom."**

(13) Tingretten la i dommen til grunn at utlendingsloven § 63 og forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c gir tilstrekkelig hjemmel for tilbakekall av tillatelsene. Den fant videre at vedtakene ikke krenker Norges konvensjonsforpliktelser.

(14) Søsknene ABC anket dommen direkte til Høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg besluttet 20. mai 2015 å nekte direkte anke, og saken ble tatt under behandling ved Borgarting lagmannsrett. Lagmannsretten avsa 15. februar 2016 dom med slik domsslutning:

"I anken fra A:

- 1. Utlendingsnemndas beslutning av 21. januar 2015 er ugyldig.**
- 2. Påstanden punkt 2 i anken avvises.**
- 3. I sakskostnader for lagmannsretten betaler staten v/Utlendingsnemnda 173 066 – etthundreogsyttitretusenogsekstiseks – kroner innen to uker fra dommens forkynnelse.**
- 4. I sakskostnader for tingretten betaler staten v/Utlendingsnemnda 155 160 – etthundreogfemtifemtusenettthundreogseksti – kroner innen to uker fra dommens forkynnelse.**

I anken fra B:

1. Utlendingsnemndas beslutning av 21. januar 2015 er ugyldig.
2. Påstanden punkt 2 i anken avvises.
3. I sakskostnader for lagmannsretten betaler staten v/Utlendingsnemnda 156 500 – etthundreogfemtisekstusenfemhundre – kroner innen to uker fra dommens forkynnelse.
4. I sakskostnader for tingretten betaler staten v/Utlendingsnemnda 155 160 – etthundreogfemtifemtusenettthundreogseksti – kroner innen to uker fra dommens forkynnelse.

I anken fra C:

1. Utlendingsnemndas beslutning av 21. januar 2015 er ugyldig.
2. Påstanden punkt 2 i anken avvises.
3. I sakskostnader for lagmannsretten betaler staten v/Utlendingsnemnda 161 500 – etthundreogsekstientusenfemhundre – kroner innen to uker fra dommens forkynnelse.
4. I sakskostnader for tingretten betaler staten v/Utlendingsnemnda 155 160 – etthundreogfemtifemtusenettthundreogseksti – kroner innen to uker fra dommens forkynnelse."

(15) Lagmannsretten var i tvil om utlendingsloven § 63 gir tilstrekkelig hjemmel for tilbakekall i dette tilfellet. Den fant på den bakgrunn at inngrepet "ikke er i samsvar med lovkravet i Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 nr. 2".

(16) Staten har anket lagmannsrettens rettsanvendelse til Høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg traff 27. april 2016 slik henvisningsbeslutning:

"Anken tillates fremmet. Forhandlingene for Høyesterett begrenses til å gjelde spørsmålet om det foreligger tilstrekkelig hjemmel for tilbakekall av de permanente oppholdstillatelsene. Det skal foreløpig ikke forhandles om spørsmålet om forholdsmessighet og om vedtakene forfølger et legitimt formål, jf. EMK artikkel 8, jf. tvisteloven § 30-14 tredje ledd. Dersom anken fører frem, vil lagmannsrettens dom måtte oppheves."

(17) Den ankende part – *staten ved Utlendingsnemnda* – har i det vesentlige gjort gjeldende:

(18) De permanente oppholdstillatelsene er korrekt tilbakekalt fordi de er gitt på uriktig faktisk grunnlag og dermed ugyldige. Dette skyldes at ankemotpartene opprinnelig fikk midlertidige tillatelser i familiegjeningforening med faren, som hadde oppholdstillatelse som følge av ekteskap med norsk statsborger. Ekteskapet var ikke reelt, og utlendingsmyndighetene har dermed innvilget tillatelser til ankemotpartene uten å ha kompetansegrunnlag.

(19) Utlendingsloven 2008 § 63, som viderefører rettstilstanden i utlendingsloven 1988 § 13, gir tilstrekkelig hjemmel for tilbakekall. Etter ordlyden gir den hjemmel for tilbakekall av vedtak som etter alminnelige forvaltningsrettslige regler er ugyldige. Vedtak som bygger på et uriktig faktisk grunnlag lider av innholdsmangler og er ugyldige etter disse reglene.

- (20) Selv om ordlyden står sentralt, må tolkningstvill løses ut fra en avveining av samtlige rettskildefaktorer, samtidig som behovet for klarhet og forutsigbarhet ivaretas. Forarbeidene støtter i dette tilfellet den løsning som følger av en naturlig forståelse av ordlyden. Også i rettspraksis og i fast og etablert forvaltningspraksis er det lagt til grunn at vedtak om oppholdstillatelse kan tilbakekalles etter § 63 når de bygger på et uriktig faktisk grunnlag. Hensynet til sammenheng i rettsystemet, konsekvensbetraktninger og innvandringsregulerende hensyn taler også for denne forståelsen.
- (21) Kravet til klar lovhjemmel i Grunnloven § 113 er oppfylt. Vedtakene ligger utenfor det saklige virkeområdet for Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Ankemotpartenes familieliv er ikke berørt, og i og med at de ikke er "settled migrants", er de heller ikke beskyttet under alternativet om privatliv.
- (22) Staten ved Utlendingsnemnda har lagt ned slik påstand:

"Vedrørende A:

**Borgarting lagmannsretts domsslutninger punkt 1, 3 og 4 oppheves.
Staten ved Utlendingsnemnda tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.**

Vedrørende B:

**Borgarting lagmannsretts domsslutninger punkt 1, 3 og 4 oppheves.
Staten ved Utlendingsnemnda tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.**

Vedrørende C:

**Borgarting lagmannsretts domsslutninger punkt 1, 3 og 4 oppheves.
Staten ved Utlendingsnemnda tilkjennes sakskostnader for Høyesterett."**

- (23) Ankemotpartene – C, A og B – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (24) Lagmannsretten har bygd på en riktig forståelse av utlendingsloven § 63 når den har lagt til grunn at bestemmelsen ikke gir hjemmel for å tilbakekalle permanente oppholdstillatelser i et tilfelle som dette. Lovens ordlyd åpner for begge tolkningsalternativer. Bestemmelsen var imidlertid ment å videreføre rettstilstanden etter § 13 i 1988-loven. Forarbeidene til den loven viser at tilbakekall på grunn av uriktige faktiske forutsetninger bare skulle kunne skje ved svik fra utlendingens side, jf. særlig Ot.prp. nr. 46 (1986–1987) side 199–200.
- (25) Utlendingsforskriften § 43 siste ledd, slik den lød da ankemotpartene fikk bosettingstillatelse, støtter denne forståelsen. Bestemmelsen gir uttrykk for hvordan departementet den gang forsto loven. Sammenhengen med reglene om tilbakekall av statsborgerskap og uttalelser i denne lovens forarbeider trekker i samme retning.
- (26) Subsidiært er ikke utlendingsloven § 63 utformet så klart som Grunnloven § 113 krever. Også lovkravet i EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 får anvendelse, og heller ikke det er oppfylt. Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) viser klart at ankemotpartene er å anse som "settled migrants".
- (27) Alternativet "alminnelige forvaltningsrettslige regler" – herunder forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c – gir uansett ikke adgang til omgjøring i et tilfelle som det

foreliggende. Farens oppholdstillatelse ga riktignok ankemotpartene en anledning til å søke om tillatelser med sikte på varig opphold. Men de har på selvstendig grunnlag oppfylt alle vilkår for permanent bosettingstillatelse, og de kan ikke identifiseres med farens svik. Det foreligger heller ingen bristende eller uriktige forutsetninger knyttet til vilkårene for slik tillatelse. Dermed er det ikke grunnlag for å kjenne vedtakene ugyldige. En eventuell ugyldighetsgrunn kan uansett ikke være så vesentlig at det kan føre til tilbakekallsadgang.

(28) Ankemotpartene C, A og B har lagt ned slik påstand:

"Vedrørende A:

Anken forkastes.

Vedrørende C:

Anken forkastes.

Vedrørende B:

Anken forkastes.

For det tilfellet at staten får medhold nedlegges under henvisning til tvl. § 20-2 3. ledd, a) følgende ærbødige påstand:

Ankemotpartene fritas for krav om saksomkostninger."

(29) *Jeg er kommet til at statens anke fører frem.*

(30) *Tolkningen av utlendingsloven § 63 første ledd*

(31) Saken gjelder som nevnt spørsmålet om utlendingsloven § 63 gir hjemmel for tilbakekall av ankemotpartenes permanente oppholdstillatelser. Bestemmelsens første ledd lyder:

"Midlertidig og permanent oppholdstillatelse kan tilbakekalles dersom utlendingen mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler."

(32) Tilbakekall kan skje etter det første alternativet overfor en utlending som selv i ond tro har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning. For enkelthets skyld omtaler jeg dette i fortsettelsen som svikalternativet. Ankemotpartene mener at dette alternativet uttømmende regulerer de situasjoner hvor tilbakekall kan foretas som følge av at vedtaket hviler på et uriktig faktisk grunnlag. Staten anfører på sin side at henvisningen til "alminnelige forvaltningsrettslige regler" gjør at forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c må gjelde uavkortet ved siden av svikalternativet. Bestemmelsen gir forvaltningen adgang til omgjøring av eget tiltak når "vedtaket må anses ugyldig". Det er fra statens side fremhevet at vedtak som bygger på uriktig faktisk grunnlag, som hovedregel er ugyldige. Etter statens syn kan vedtak om oppholdstillatelse dermed omgjøres, også når de uriktige faktiske opplysningene som her ikke er gitt i ond tro av utlendingen selv.

(33) Jeg ser først på ordlyden i utlendingsloven § 63. Etter en naturlig forståelse oppstiller bestemmelsen to alternative grunnlag for tilbakekall. Den åpner for det første for

tilbakekall ved svik fra utlendingens side, og for det andre når adgangen til omgjøring følger av "alminnelige forvaltningsrettslige regler". Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c faller utvilsomt inn under denne henvisningen til forvaltningsretten.

Henvisningen er videre helt generell og uten forbehold, og ordlyden gir således ingen signaler om at lovfestede og ulovfestede forvaltningsregler ikke skulle gjelde fullt ut. Det er etter mitt syn naturlig å forstå ordlyden slik at tilbakekall kan skje i alle tilfeller hvor vedtaket er ugyldig, også når grunnlaget er objektivt sett uriktige opplysninger.

(34) En innvending kunne på dette punkt være at svikalternativet blir overflødig med en slik forståelse av bestemmelsen – vedtak som bygger på svikaktige opplysninger kan jo også omgjøres etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Denne innvendingen kan imidlertid etter mitt syn ikke være avgjørende. Som jeg straks kommer tilbake til, synes svikalternativet å være tatt inn i lovteksten utelukkende av informasjonshensyn. Jeg mener etter dette at ankemotpartenes syn ikke har støtte i ordlyden.

(35) Slik jeg ser det, bekrefter uttalelser i forarbeidene til 2008-loven den forståelse som naturlig følger av ordlyden. Her viser jeg først til NOU 2004: 20 Ny utlendingslov. På side 275 uttaler utvalget først at permanente oppholdstillatelser "i utgangspunktet ikke [kan] trekkes tilbake på grunn av endringer i forutsetningen for å gi førstegangstillatelsen". I en note modifieres dette på følgende måte:

"Noe annet kan tenkes der førstegangstillatelsen er gitt på bakgrunn av uriktige opplysninger."

(36) Det tas ikke noe forbehold om at de uriktige opplysningene må være gitt mot bedre vitende for at tilbakekall skal kunne skje.

(37) Jeg viser videre til Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 332. I fremstillingen av gjeldende rett omtaler departementet den tilsvarende bestemmelsen i utlendingsloven 1988 § 13. Om henvisningen til alminnelige forvaltningsrettslige regler heter det først at forvaltningsloven § 35 inneholder regler om omgjøring av vedtak "blant annet der vedtaket av forskjellige årsaker må anses ugyldig, jf. bokstav c". I forlengelsen uttaler departementet at dette kan "føre til at vedtaket blir tilbakekalt etter utlendingsloven". Departementet fortsetter med å slå fast at et vedtak kan være ugyldig "dersom det bl. a. bygger på uriktige opplysninger". Heller ikke her er det tatt forbehold om at de uriktige opplysningene må være gitt av utlendingen i ond tro for at tilbakekall skal kunne skje. Proposisjonen trekker på denne måten i retning av at utlendingsloven § 63 er ment å gi adgang til tilbakekall av vedtak som må anses ugyldige, fordi de bygger på et objektivt sett uriktig faktisk grunnlag.

(38) Departementet har gitt klart uttrykk for at innholdet i utlendingsloven 1988 § 13 skulle videreføres uten endringer, se proposisjonen side 332 og side 432. På denne bakgrunn har forarbeidene til 1988-loven betydelig interesse for forståelsen av dagens utlendingslov § 63.

(39) Jeg viser først til Ot.prp. nr. 46 (1986–1987) side 77. Her reiser departementet spørsmål om det er "behov for å gi særregler i utlendingsloven eller om en kan greie seg med de regler som følger av alminnelig forvaltningsrett". Departementet slår også fast at det må vurderes om "det gjør seg gjeldende spesielle informasjonshensyn som i alle fall gjør det ønskelig å ha en egen regel i utlendingsloven". Deretter heter det:

"Utvalgets forslag innebærer en skjerping i forhold til de alminnelige regler, idet det sies at det bør føre til tilbakekall når parten mot bedre vitende har forårsaket et vedtak på uriktige premisser. Samtidig innebærer forslaget en innskrenkning, idet det innføres en tidsfrist på 2 år. Departementet er kommet til at det her vil være mest tjenlig å gå bort fra begge disse elementene og i stedet følge alminnelig forvaltningsrett."

- (40) Departementet gir altså uttrykk for at alminnelig forvaltningsrett skal gjelde. Det kan vanskelig bety annet enn at tilbakekall skal kunne skje i alle tilfeller hvor forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c åpner for omgjøring – også hvor ugyldigheten følger av at vedtaket bygger på uriktige opplysninger som ikke er gitt i ond tro fra utlendingen. Tilsvarende uttaler departementet følgende på samme sted i proposisjonen:

"Etter den løsning departementet går inn for, kunne tilbakekallsregelen i og for seg utelates fra utlendingsloven. Det er imidlertid et viktig hensyn at de loven først og fremst er aktuell for - utlendinger - skal få et best mulig inntrykk av den faktiske rettstilstand gjennom loven. En antar derfor at det bør fremgå av loven hva som er hovedinnholdet i tilbakekallsadgangen. En har formulert bestemmelsen slik at den trekker frem det som det i praksis først og fremst er aktuelt å advare søkere mot å prøve på og ellers tatt sikte på at alminnelige forvaltningsrettslige regler skal gjelde, jfr. lovutkastet § 13."

- (41) Også her sies det uten forbehold at alminnelige forvaltningsrettslige regler skal gjelde. Videre gis et ganske utvetydig uttrykk for at svikalternativet tas inn i loven av informasjonshensyn – for å advare utlendingene mot å forsøke å få oppholdstillatelse på grunnlag av bevisst uriktige opplysninger. Denne generelle drøftelsen gir ingen holdepunkter for at departementet mente at svikalternativet uttømmende skulle regulere adgangen til å tilbakekalle vedtak som bygget på uriktige opplysninger.
- (42) Enkeltuttalelser i de spesielle merknadene trekker i samme retning. På side 199 heter det eksempelvis at departementet har "valgt å følge alminnelige forvaltningsrettslige regler", men at "en henvisning til de ugyldighetsgrunner som det er mest aktuelt å opplyse utlendingene om" er tatt inn i lovteksten av "informasjonshensyn". Og på side 200 nevner departementet "feil i det faktiske grunnlag som har betydning for vedtaket" som en ugyldighetsgrunn som kan føre til tilbakekall gjennom henvisningen til de forvaltningsrettslige reglene.
- (43) En uttalelse på side 199–200 står imidlertid i kontrast til disse utsagnene. Her heter det:

"Med formuleringen 'eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler' har en ment å vise til regler som gir andre grunnlag for omgjøring enn det som følger av at utlendingen har gitt uriktige opplysninger. Når lovteksten krever at utlendingen 'mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket', får dette den betydning at dersom det i det konkrete tilfelle skulle være adgang til omgjøring etter alminnelige forvaltningsrettslige regler når vedtaket er fattet på grunnlag av uriktige opplysninger gitt av søkeren, selv om de ikke er gitt 'mot bedre vitende', skal dette likevel ikke skje. Departementet antar imidlertid at det stort sett vil være samsvar mellom den foreslåtte ordlyden og alminnelige forvaltningsrettslige regler. På den annen side gir bestemmelsen ingen adgang til tilbakekall i større utstrekning enn det som ville følge av disse reglene, idet de ugyldighetsgrunner som spesielt er nevnt, også følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler."

- (44) Det er ikke tvil om at dette utsagnet isolert sett støtter den forståelsen av § 63 som ankemotpartene har tatt til orde for. Når jeg likevel ikke kan legge avgjørende vekt på

uttalelsen, er det for det første fordi den direkte bare knytter seg til opplysninger gitt av *søkeren selv*. Større vekt har det likevel at den står i så vidt sterk motstrid til andre utsagn i forarbeidene både til ny og gammel utlendingslov, at den etter mitt syn ikke kan tas på ordet. Jeg viser til den gjennomgåelsen jeg allerede har foretatt. I tillegg kommer at dette avsnittet i proposisjonen bryter med en klar lovtekst i begge lover.

- (45) Ankemotpartene har til støtte for sitt syn også vist til reglene om tilbakekall av statsborgerskap. Statsborgerloven 10. juni 2005 nr. 51 § 26 andre ledd lyder:

"Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles der omgjøringsadgang følger av forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler. Tilbakekall av statsborgerskap som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger, kan likevel bare foretas hvis søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket."

- (46) Etter ordlyden kan vedtak om statsborgerskap som bygger på uriktige faktiske opplysninger, bare tilbakekalles hvis disse er gitt i ond tro av utlendingen selv. I statsborgerlovens forarbeider er det vist til tilbakekallsregelen i utlendingsloven 1988 § 13, se Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) side 177. Her uttaler departementet følgende om tilbakekallsadgangen etter § 13:

"Vilkåret er at søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Når det gjelder adgangen til å tilbakekalle et vedtak som bygger på uriktig faktum er lovteksten uttømmende; en slik feil gir ikke adgang til tilbakekall med mindre feilen kan bebreides utlendingen etter de kriterier lovteksten inneholder, se Ot.prp. nr. 46 (1986-1987) s. 199. Dette er en betydelig begrensning i forhold til det som gjelder etter de alminnelige forvaltningsrettslige regler."

- (47) Når jeg heller ikke kan legge avgjørende vekt på dette utsagnet, er det dels ut fra de samme grunner som jeg ovenfor har nevnt i tilknytning til det siterte avsnittet i Ot.prp. nr. 46 (1986–1987) side 199–200: Det står i sterk motstrid til flere andre uttalelser i forarbeidene til utlendingslovene 1988 og 2008, og det har ingen støtte i ordlyden i tilbakekallsreglene i de to lovene. I tillegg bemerker jeg at statsborgerloven § 26 andre ledd var vel kjent for departementet da det forberedte utlendingsloven 2008 § 63. Dersom det var meningen å foreslå en bestemmelse med samme innhold, hadde departementet oppfordring til å formulere lovteksten etter mønster av statsborgerloven § 26 andre ledd. Jeg legger til at det ikke er unaturlig at det gjelder en videre adgang til tilbakekall av oppholdstillatelse enn av statsborgerskap.

- (48) Ankemotpartene har også vist til utlendingsforskriften 21. desember 1990 nr. 1028 § 43 sjettede ledd, som lød slik:

"Bosettingstillatelse som er gitt selv om vilkårene for tillatelsen ikke var oppfylt, er likevel gyldig, med mindre utlendingen i søknaden mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, jf. lovens § 13."

- (49) Jeg er ikke enig i at forskriftsbestemmelsen gir særlig bidrag til forståelsen av utlendingsloven § 63. Her peker jeg på at den tatt på ordet ville gjort henvisningen til alminnelige forvaltningsrettslige regler i utlendingsloven 1988 § 13 og utlendingsloven 2008 § 63 innholdsløs. Allerede dette viser etter mitt syn at forskriftsbestemmelsen tok sikte på å regulere andre spørsmål enn det som står til behandling i vår sak. Jeg nevner

videre at bestemmelsen kom inn i forskriften gjennom en endring i 1999. Departementet kommenterer endringen i rundskriv G-88/99. Jeg oppfatter det slik at det ikke er tilbakekallsadgangen som drøftes, men derimot adgangen til etterfølgende godkjenning av ugyldige vedtak. Slik forstår jeg også departementets høringsbrev 8. april 1999. Den någjeldende utlendingsforskriften 15. oktober 2009 nr. 1286 har for øvrig ingen tilsvarende bestemmelse, og det er uansett innhold begrenset hvor mye vekt som kan legges på en opphevet forskriftsbestemmelse ved lovtolkingen.

- (50) Staten har for sin del funnet støtte i utlendingsmyndighetenes praksis. At en "fast og konsistent" forvaltningspraksis kan ha rettskildemessig betydning, er slått fast i skyggekjennelsen, Rt. 2005 side 1757 avsnitt 45. Det er ikke åpenbart at praksis knyttet til utlendingsloven § 63 tilfredsstiller de kvalitetskrav som Høyesterett her har oppstilt. Staten har lagt frem seks vedtak fra 2012 og 2013 til belysning av det som hevdes å være en "fast og etablert praksis" fra UNE. To av disse gjelder imidlertid midlertidige oppholdstillatelser og er derfor ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare med vårt tilfelle. Dermed gjenstår bare fire vedtak, som ikke dekker en spesielt lang tidsperiode. I seg selv er dette etter mitt syn ikke tilstrekkelig til at vi har å gjøre med en fast og konsistent praksis. Men alle vedtak inneholder generelle begrunnelser hvor det gis uttrykk for samme syn på forståelsen av § 63 som staten har gjort gjeldende i foreliggende sak. Jeg oppfatter det dessuten slik at ankemotpartene ikke har bestridt at det faktisk *er* tale om en fast og etablert praksis. På den bakgrunn finner jeg å kunne legge noe vekt på den praksis som er presentert for Høyesterett.
- (51) Derimot kan jeg ikke si meg enig med staten i at lagmannsrettspraksis gir viktige bidrag til forståelsen av § 63. Høyesterett har fått presentert bare et fåtall avgjørelser, som dessuten i stor grad gjelder tilbakekall av midlertidige avgjørelser.
- (52) Oppsummeringsvis er det enkelte holdepunkter for at svikalternativet i utlendingsloven § 63 er ment å gi en uttømmende regulering av adgangen til å tilbakekalle vedtak som bygger på uriktige faktiske opplysninger. Ikke minst gjelder det departementets uttalelse på side 199–200 i Ot.prp. nr. 46 (1986–1987), som jeg har sitert og omtalt. Når jeg ikke kan legge avgjørende vekt på disse holdepunktene ved tolkingen, er det først og fremst fordi ordlyden og andre forarbeidsuttalelser trekker klart i retning av at omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c gjelder uavkortet. Et krav om at utlendingsmyndighetene måtte føre bevis for ond tro for å få tilbakekalt vedtak fattet med grunnlag i uriktige faktiske opplysninger, ville dessuten åpne for omgåelser av reglene om familiejenforening. Utlendingsloven § 63 må på denne bakgrunn forstås slik at den hjemler tilbakekall av vedtak som er ugyldige på grunn av et objektivt sett uriktig faktisk grunnlag, uavhengig av om utlendingen har opptrådt svikaktig.
- (53) *Spørsmålet om lovhjemmelen er tilstrekkelig klar*
- (54) Ankemotpartene har subsidiært anført at kravet til klar lovhjemmel i Grunnloven § 113 ikke er oppfylt. De har videre gjort gjeldende at tilbakekall er et inngrep i privatlivet som er beskyttet av Grunnloven § 102 jf. EMK artikkel 8, og at de krav som følger av dette, heller ikke er tilfredsstilt. Staten har på sin side erkjent at tilbakekall er et inngrep som må ha grunnlag i lov etter Grunnloven § 113, men har bestridt at bestemmelsene om vern om privatlivet får anvendelse.

- (55) Tilbakekall av de permanente oppholdstillatelsene krever utvilsomt hjemmel i lov etter Grunnloven § 113. Slik jeg ser det, innebærer vedtakene om tilbakekall også et inngrep i ankemotpartenes rett til privatliv etter Grunnloven § 102 jf. EMK artikkel 8. Som fremhevet blant annet i Rt. 2012 side 2039 avsnitt 80 og Rt. 2013 side 449 avsnitt 95, beror graden av beskyttelse på om utlendingen er en såkalt "settled migrant". Begrepet "settled migrants" er i EMDs storkammerdom 3. oktober 2014 i saken *Jeunesse mot Nederland* avsnitt 104 definert som "persons who have already been granted formally a right of residence in a host country".
- (56) Ankemotpartene har hatt permanente oppholdstillatelser i flere år og tilfredsstillter dermed i utgangspunktet det krav som er oppstilt i *Jeunesse*-dommen. Staten har mot dette innvendt at oppholdstillatelsene hviler på et uriktig faktisk grunnlag, og at oppholdet på samme måte som i EMDs dom 4. desember 2012 i saken *Butt mot Norge* i realiteten er "unlawful", se avsnitt 78.
- (57) I *Butt*-dommen fant EMD at utlendingene ikke var "settled migrants", fordi de i flere år hadde bodd i Pakistan da de ble innvilget bosettingstillatelse. Situasjonen i foreliggende sak er ikke direkte sammenlignbar, og jeg legger til grunn at ankemotpartene er å anse som "settled migrants". Vedtakene om tilbakekall er på denne bakgrunn et inngrep i ankemotpartenes rett til privatliv, slik denne er beskyttet av Grunnloven § 102 jf. EMK artikkel 8. For at vedtakene skal være rettmessige, må de derfor ha hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessige, jf. HR-2016-1286-A avsnitt 25 med videre henvisninger.
- (58) Om normen etter Grunnloven § 113 uttaler førstvoterende i Rt. 2014 side 1281 avsnitt 48 at lovens ordlyd må stå sentralt ved tolkningen. Hun fremhever videre at "tolkningstvil må løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer, og som sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne". I Rt. 2014 side 1105 avsnitt 30 uttaler førstvoterende følgende om lovkravet etter Grunnloven § 102 jf. EMK artikkel 8 i en sak om kommunikasjonskontroll:
- "For å gi en slik hjemmel som Grunnloven og menneskerettskonvensjonene krever, holder det ikke at loven er formelt sett i orden, og at den etter alminnelige tolkningsprinsipper gir grunnlag for lagringen. Det gjelder også kvalitative krav: Loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater."**
- (59) Jeg finner det for min del ikke særlig tvilsomt at de kvalitetskrav som er oppstilt i Grunnloven og EMK, i dette tilfellet er oppfylt. Utlendingsloven § 63 er etter mitt syn så presist utformet at den sikrer den nødvendige klarhet og forutsigbarhet.
- (60) For meg har det avgjørende betydning at ordlyden i seg selv ikke etterlater tvil om at også permanente oppholdstillatelser kan tilbakekalles hvor dette følger av "alminnelige forvaltningsrettslige regler". Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c faller klart nok innenfor dette begrepet, og bestemmelsen gir et utvetydig varsel om at tilbakekall kan skje selv overfor en utlending som oppfyller kravene til permanent oppholdstillatelse. En entydig forvaltningspraksis bidrar også til at kravet til klar lovhjemmel i dette tilfellet er oppfylt.
- (61) *Spørsmålet om permanente oppholdstillatelser kan kjennes ugyldige som følge av at referansepersonens oppholdstillatelse er tilbakekalt*

- (62) Ankemotpartene har atter subsidiært gjort gjeldende at deres permanente oppholdstillatelser ikke kan tilbakekalles etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, fordi det ikke foreligger noen ugyldighetsgrunn. De har fremhevet som et hovedsynspunkt at de på selvstendig grunnlag har oppfylt alle vilkår for slike tillatelser, og at farens uriktige opplysninger da ikke kan få betydning for gyldigheten av deres vedtak.
- (63) Når et vedtak bygger på et uriktig faktisk grunnlag, foreligger en innholdsmangel. Forvaltningsrettens klare utgangspunkt er at slike innholdsmangler medfører ugyldighet, selv om den private parten ikke kan bebreides. Omgjøring kan da skje etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c – også til ugunst for parten. Jeg viser til Rt. 2002 side 19 (på side 34), Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 10. utgave, 2014 side 460–463 og Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 4. utgave, 2015 side 528. Spørsmålet er om dette utgangspunktet må fravikes for de permanente oppholdstillatelsene som er tema i denne saken.
- (64) Ankemotpartene har først fått midlertidige oppholdstillatelser i familiegjeforening med faren. Deretter er de innvilget bosettingstillatelser i medhold av utlendingsloven 1988 § 12. Bestemmelsens første ledd første punktum lød:

"Utlending som de siste tre år har oppholdt seg sammenhengende i riket med oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse uten begrensninger, har etter søknad rett til bosettingstillatelse dersom det ikke foreligger forhold som nevnt i § 29 første ledd."

- (65) I den dagjeldende utlendingsforskriften § 43 første ledd het det at det var "en forutsetning at vilkårene for den gitte tillatelse fortsatt er oppfylt". Utlendingsloven 2008 § 62 viderefører "mye av det sentrale innhold" i disse bestemmelsene, se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 431. I første ledd heter det:

"En utlending som de siste tre årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har etter søknad rett til permanent oppholdstillatelse dersom

- a) **utlendingen de siste tre årene ikke har oppholdt seg utenfor riket mer enn syv måneder til sammen,**
- b) **utlendingen fortsatt oppfylder vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, ..."**

- (66) Både etter de tidligere og någjeldende reglene er det således en kobling mellom retten til permanent opphold og vilkårene for de midlertidige tillatelser som ligger til grunn. Ordlyden gir dermed ikke holdepunkter for at gyldigheten av de permanente tillatelsene kan vurderes helt løsrevet fra det grunnlaget som de opprinnelig hvilte på.
- (67) Holdepunkter for dette finnes heller ikke i lovenes forarbeider. Drøftelsen i Ot.prp. nr. 46 (1986–1987) side 67–68 gir et noe uklart bilde. Her heter det først:

"Ved tillatelser som er gitt etter reglene om familiegjeforening, er det familietilknytningen som er det avgjørende vilkår for at tillatelsen i det hele tatt er blitt gitt. En kan ikke se bort fra dette grunnlaget straks tillatelsen er gitt. Hvis oppholdsgrunnlaget, som er tilknytningen, faller bort og noe annet ikke finnes, vil det kunne få konsekvenser for tillatelsen på samme måte som når grunnlaget for en tillatelse svikter i andre tilfeller."

- (68) I fortsettelsen åpner departementet så for at eksempelvis en ektefelle i slike situasjoner vil kunne ha etablert en egen tilknytning til riket, som kan danne "et selvstendig grunnlag uavhengig av familietilknytningen". Men samtidig heter det at familiemedlemmer ikke kan få større rettigheter enn "hovedpersonen", og at en annen løsning ville "umuliggjøre en rekke av de løsningene en i dag har med hensyn til flere viktige innvandringspolitiske spørsmål".
- (69) I NOU 2004: 20 side 275 uttaler utvalget riktignok at en permanent oppholdstillatelse i utgangspunktet ikke kan trekkes tilbake på grunn av endringer i forutsetningen for å gi førstegangstillatelsen. Som eksempler nevner utvalget beskyttelsesbehov eller arbeidsforhold som opphører, samt familierelasjoner som brytes, altså forhold som inntreffer etter at tillatelse er gitt. Eksemplene viser at utvalget ikke hadde for øye situasjonen hvor det hefter feil ved det opprinnelige vedtaket. I tråd med dette tar utvalget også uttrykkelig forbehold for tilfeller hvor førstegangstillatelsen er gitt på bakgrunn av uriktige opplysninger, se den tidligere refererte noten på side 275.
- (70) Departementets uttalelser i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 243 må forstås på samme måte. Her heter det at permanente oppholdstillatelser gir rett til opphold på ubestemt tid, "selv om vilkårene for den opprinnelige tillatelsen bortfaller". Departementet uttaler i forlengelsen av dette at en utlending som har hatt midlertidig tillatelse på grunn av familietilknytning, ikke lenger er avhengig av at familierelasjonen består. Drøftelsen knytter seg altså til situasjonen hvor vilkårene for tillatelse opprinnelig var oppfylt, mens vår problemstilling er en annen.
- (71) På dette punkt minner jeg endelig om departementets uttalelser i proposisjonen side 332, som jeg var inne på i min redegjørelse for hvordan utlendingsloven § 63 må forstås. Departementet slår her generelt fast at vedtak som bygger på uriktige opplysninger, kan være ugyldige, uten hensyn til om forvaltningen eller den private part kan bebreides. Uttalelsen omfatter også de permanente oppholdstillatelsene som er tema her.
- (72) Etter dette forstår jeg det slik at de alminnelige forvaltningsrettslige reglene må gjelde også for vedtak om permanent oppholdstillatelse som bygger på tidligere tillatelser i familieegjenforening. Dersom de midlertidige tillatelsene bygger på et uriktig faktisk grunnlag, kan vedtaket om permanent oppholdstillatelse kjennes ugyldig.
- (73) Som jeg allerede har slått fast, hefter det en innholdsmangel ved vedtak som hviler på et uriktig faktisk grunnlag. Forvaltningsrettens klare utgangspunkt er at slike innholdsmangler medfører ugyldighet. Noen helt unntaksfri regel er dette likevel ikke, og det enkelte vedtak må vurderes konkret. Når det er aktuelt å statuere ugyldighet til ugunst for parten, har det blant annet betydning hvor lang tid som har gått og i hvilken grad parten har innrettet seg etter vedtaket, se Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 10. utgave, 2014 side 463. Slik Høyesteretts ankeutvalg har skåret til saken i henvisningsbeslutningen, faller det utenfor Høyesteretts oppgave å foreta denne konkrete vurderingen. Denne må gjøres av lagmannsretten ved den nye behandlingen av saken.
- (74) *Avslutning, sakskostnader mv*
- (75) Jeg er kommet til at utlendingsloven § 63 gir en tilstrekkelig klar hjemmel for å tilbakekalle vedtak om permanent oppholdstillatelse som bygger på et uriktig faktisk

grunnlag, uavhengig av om utlendingen har utvist svik. Lagmannsrettens dom bygger på feil lovforståelse og må oppheves.

(76) Staten ved Utlendingsnemnda har krevd sakskostnader for Høyesterett. På bakgrunn av styrkeforholdet mellom partene og sakens store prinsipielle interesse mener jeg at sakskostnader ikke bør tilkjennes, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd.

(77) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Lagmannsrettens dom oppheves.
2. Sakskostnader for Høyesterett tilkjennes ikke.

(78) Dommer **Bårdsen**: Jeg er enig i at vedtakene om å tilbakekalle bosettingstillatelsene til A, B og C, er inngrep i deres rett til privatliv, slik denne er beskyttet av Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8. For at vedtakene skal være rettmessige, må de derfor ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessige.

(79) Med hensyn til om loven gir hjemmel for tilbakekall, har jeg et annet syn enn førstvoterende.

(80) Permanente bosettingstillatelse gir utlendingen et nytt og selvstendig grunnlag for lovlig opphold i landet, på ubestemt tid. Retten gjelder selv om vilkårene for den opprinnelige tillatelsen faller bort, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 243 og side 248. I saker om familiegjening innbærer dette at bosettingstillatelsen ikke kan kalles tilbake selv om familielivet av en eller annen grunn skulle opphøre. Her skiller bosettingstillatelse seg fra midlertidige oppholds- og arbeidstillatelse i familiegjeningens øyemed. Disse beror på at familielivet opprettholdes og at referansepersonen fortsatt har lovlig opphold.

(81) Etter alminnelige forvaltningsrettslige regler vil en tillatelse som i ettertid viser seg å ha bygget på et uriktig faktisk grunnlag, etter omstendighetene kunne omgjøres som ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 bokstav c. Dette gjelder – i hvert fall som et utgangspunkt – selv om den som har fått tillatelsen ikke bevisst har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger. Spørsmålet er om dette også er tilfellet ved tilbakekall av bosettingstillatelse, eller om slikt tilbakekall forutsetter svik hos utlendingen selv.

(82) Etter utlendingsloven 2008 § 63 har utlendingsmyndighetene anledning til tilbakekall av oppholdstillatelse "dersom utlendingen mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler".

(83) Svik og andre tilbakekallsgrunnlag – slik disse måtte følge av alminnelige forvaltningsrettslige regler – er etter ordlyden i § 63 helt sidestilt.

(84) Paragraf 63 i dagens utlendingslov har samme ordlyd som utlendingsloven 1988 § 13. Det fremgår av forarbeidene at man tok sikte på en fullstendig videreføring av 1988-lovens ordning, uten at noe skulle legges til eller trekkes fra. Jeg viser til NOU 2004: 20 Ny utlendingslov side 416 og Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 332.

- (85) I Ot.prp. nr. 46 (1986–1987) til utlendingsloven 1988, fremholdt departementet på side 77 blant annet at det ut fra "den hensikt som ligger bak innføringen av bosettingstillatelse", skal "svært meget til før omgjøring av en slik tillatelse kan komme på tale". Det er videre pekt på det følgende:

"Hvis bosettingstillatelsen er oppnådd ved falske eller uriktige opplysninger, kommer omgjøringsspørsmålet langt på vei i samme stilling som ved oppholds- og arbeidstillatelse. Departementet foreslår derfor at det skal være mulig å tilbakekalle også en bosettingstillatelse, og at dette fremgår av § 13."

- (86) I spesialmotivene til utlendingsloven 1988 § 13 heter det så:

"Med formuleringen 'eller dersom det for øvrige følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler' har en ment å vise til regler som gir andre grunnlag for omgjøring enn det som følger av at utlendingen har gitt uriktige opplysninger. Når lovteksten krever at utlendingen 'mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket', får dette den betydning at dersom det i det konkrete tilfelle skulle være adgang til omgjøring etter alminnelige forvaltningsrettslige regler når vedtak er fattet på grunnlag av uriktige opplysninger gitt av søkeren, selv om de ikke er gitt 'mot bedre vitende', skal dette likevel ikke skje."

- (87) Slik § 13 er forklart her i spesialmerknadene, forutsetter lovgiver at der vedtaket viser seg å bygge på et uriktig eller mangelfullt faktisk grunnlag, skal tilbakekall bare kunne skje dersom utlendingen selv har utvist svik.

- (88) Slik har loven også blitt forstått i ettertid. Jeg viser til § 43 sjette ledd i forskriften til utlendingsloven 1988, hvor det het:

"Bosettingstillatelse som er gitt selv om vilkårene for tillatelsen ikke var oppfylt, er likevel gyldig, med mindre utlendingen i søknaden mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, jf. lovens § 13."

- (89) Jeg viser også til rundskriv G-88/1999, som forklarer bakgrunnen for denne forskriften, og hvor det – på samme måte som i forarbeidene og i forskriften – spesielt fremholdes at dersom "vilkåret om 'mot bedre vitende' ikke er oppfylt, vil tillatelsen ikke kunne tilbakekalles".

- (90) I Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) til statsborgerloven, som ble skrevet før utlendingsloven 2008 ble vedtatt, sies det på side 177 følgende om tilbakekallsregelen i 1988-loven § 13:

"Til sammenligning gir utlendingsloven § 13 adgang til å tilbakekalle arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse. Vilket er at søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Når det gjelder adgangen til å tilbakekalle et vedtak som bygger på uriktig faktum er lovteksten uttømmende; en slik feil gir ikke adgang til tilbakekall med mindre feilen kan bebreides utlendingen etter de kriterier lovteksten inneholder, se Ot.prp. nr. 46 (1986-1987) side 199. Dette er en betydelig begrensning i forhold til det som gjelder etter de alminnelige forvaltningsrettslige regler."

- (91) Jeg legger ved tolkningen av utlendingsloven § 63 stor vekt på lovgivers uttalte forutsetning om rekkevidden, slik denne fremgår av spesialmotivene til utlendingsloven 1988 § 13. Forarbeidenes forbehold ble fulgt opp gjennom utlendingsforskriften til 1988-

loven. Den er lagt til grunn i senere lovgivningsarbeid. Ved totalrevisjonen av utlendingsloven 2008 anbefalte lovutvalget ingen endring, departementet sluttet seg til dette og Stortinget vedtok § 63 under den forutsetning at rettstilstanden fra utlendingsloven 1988 her skulle videreføres fullstendig uforandret.

- (92) I den juridiske faglitteraturen har man, så langt spørsmålet er drøftet der, lagt til grunn at omgjøring fordi vedtaket bygger på et uriktig eller ufullstendig faktisk grunnlag, bare kan skje dersom utlendingen selv har utvist svik. Jeg viser til Henrik Bull i note 4 til utlendingsloven § 63 i Vevstad m.fl., Utlendingsloven – kommentarutgave (elektronisk versjon pr. 13. juli 2016).
- (93) Staten har fremholdt at forvaltningspraksis forutsetter at utlendingsloven § 63 gir adgang til tilbakekall der et vedtak viser seg å være bygget på et uriktig faktisk grunnlag, selv om søkeren ikke har utvist svik. For Høyesterett har dokumentasjonen av praksis vært begrenset til seks avgjørelser fra 2012 og 2013. Noen av disse gjelder midlertidige oppholds- og arbeidstillatelser, som etter mitt syn kommer i en annen stilling enn de permanente bosetningstillatelsene. Noen av vedtakene er sammenlignbare med dem vi har i saken her. Det er imidlertid ikke tale om en praksis som har den kvalitet, omfang og varighet som eventuelt måtte til for at det skulle bli aktuelt å tillegge den en selvstendig vekt som rettskilde, i strid med lovgivers uttrykkelige forutsetninger og til skade for den private part.
- (94) Statens anke bør derfor forkastes.
- (95) Dommer **Ringnes:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Bergsjø.
- (96) Dommer **Indreberg:** Likeså.
- (97) Dommer **Stabel:** Likeså.
- (98) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Lagmannsrettens dom oppheves.
2. Sakskostnader for Høyesterett tilkjennes ikke.

Riktig utskrift bekreftes: