

## Høringsnotat

---

Innvandringsavdelingen

Dato: 16. mars 2026

Saksnr: 26/1406

Høringsfrist: 16. juni 2026

### HØRING – UTVISNING AV UTLENDINGER SOM DET ER GRUNN TIL Å FRYKTE AT VIL BEGÅ KRIMINALITET

#### Innhold

|     |                                                                                                             |    |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Hovedpunktene i høringsnotatet .....                                                                        | 2  |
| 2   | Formuleringene «utvisning av tredjelandsborgere» og «utvisning av EØS-borgere» i dette høringsnotatet ..... | 3  |
| 3   | Bakgrunn .....                                                                                              | 3  |
| 4   | Gjeldende rett .....                                                                                        | 4  |
| 4.1 | Innledning .....                                                                                            | 4  |
| 4.2 | Utvisning og bortvisning av etter regelverket om tredjelandsborgere .....                                   | 4  |
| 4.3 | Utvisning og bortvisning av utlendinger som er omfattet av EØS-regelverket.....                             | 5  |
| 4.4 | Menneskerettslige skranker for utvisning.....                                                               | 6  |
| 4.5 | Schengen-regelverket .....                                                                                  | 7  |
| 5   | Andre lands rett.....                                                                                       | 9  |
| 5.1 | Danmark.....                                                                                                | 9  |
| 5.2 | Sverige .....                                                                                               | 9  |
| 5.3 | Finland .....                                                                                               | 9  |
| 6   | Departementets vurderinger .....                                                                            | 10 |
| 6.1 | Generelt.....                                                                                               | 10 |
| 6.2 | Nærmere om de foreslåtte nye kriteriene for utvisning etter tredjelandsregelverket.....                     | 13 |
| 6.3 | Nærmere om handlingsrommet til å utvise etter EØS-regelverket uten at det foreligger domfellelse .....      | 14 |
| 7   | Økonomiske og administrative konsekvenser .....                                                             | 15 |
| 8   | Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften .....                                      | 15 |

## 1 Hovedpunktene i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring et forslag om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften som vil utvide handlingsrommet for utlendingsmyndighetene til å utvise utlendinger uten oppholdstillatelse som ikke er straffet, eller som er straffet lengre tilbake i tid enn den tidsgrensen som gjelder for utvisning.

Formålet med endringene er å legge til rette for mer effektiv bruk av utvisningsvedtak med innreiseforbud som et kriminalitetsbekjempende tiltak.

Det foreslås en ny bestemmelse i utlendingsloven § 66 første ledd, som gir hjemmel til å utvise utlendinger uten oppholdstillatelse som ikke er omfattet av EØS-regelverket, dersom det er konkrete holdepunkter for å frykte at de vil begå en straffbar handling som kan føre til fengsel, eller dersom utlendingen for øvrig anses å utgjøre en alvorlig trussel mot offentlig orden eller sikkerhet.

Avgrensningen til utlendinger uten oppholdstillatelse, innebærer ikke at målgruppen er utlendinger med *ulovlig* opphold. Utlendinger som har ulovlig opphold, vil som utgangspunkt kunne vurderes utvist allerede for brudd på utlendingsloven. De som derimot utgjør målgruppen vil typisk være utlendinger som har oppholdstillatelse i et annet Schengen-land, eller som kommer fra et land som har visumfrihet med Norge og Schengen. Disse kan oppholde seg her lovlig, uten oppholdstillatelse, i inntil 90 dager. Tilsvarende vil utlendinger som har fått visum, kunne oppholde seg her lovlig i visumperioden. Det kan også være utlendinger som oppholder seg lovlig i Norge i påvente av en søknad om oppholdstillatelse mv.

I de aktuelle tilfellene er det i dag allerede hjemmel til *bortvisning* i medhold av henholdsvis utlendingsloven § 17 første ledd bokstav g og bokstav l, men nå foreslås det altså at det også skal kunne utvises med et fremtidig innreiseforbud, enten varig eller tidsbegrenset.

Departementet vil parallelt med høringen også utrede muligheten for en bestemmelse som åpner for å utvise utlendinger *med* oppholdstillatelse. Et slikt forslag krever imidlertid grundigere utredning fordi det er mer inngripende å åpne for utvisning av utlendinger som kan ha langvarig botid og sterk familietilknytning mv., uten at de noen gang er ilagt straff.

Departementet arbeider også med å utrede muligheten for utvisning på grunnlag av mistanke om at en utlending har begått en straffbar handling, selv om vedkommende ennå ikke er straffet. Gjeldende Schengen-regelverk åpner uttrykkelig for at det kan være grunnlag for utvisning i slike tilfeller, se punkt 4.5 nedenfor.

Som det redegjøres for i avsnitt 6.3 nedenfor, vil den regelendringen i utlendingsloven § 66 første ledd som foreslås i dette høringsnotatet om utvisning av tredjelandborgere, også skape tydeligere rom for en innskjerping av praksis overfor EØS-borgere og andre som er omfattet EØS-regelverket, fordi man sikrer konsistens mellom de to regelsettene. Departementet vurderer om det for tydelighets skyld bør presiseres i utlendingsforskriften § 19-29 første ledd, at det for å utvise en EØS-borger av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet, ikke gjelder et absolutt vilkår om tidligere ilagt straff. Som det fremgår i avsnitt 6.3, forutsetter departementet at det i første rekke er EØS-borgere med kortvarig opphold som det vil være aktuelt å utvise uten at de er ilagt straff, eller hvis det er

ilagt straff i utlandet lengre tilbake i tid enn det man fram til nå har utvist for (5 år).

## **2 Formuleringene «utvisning av tredjelandsborgere» og «utvisning av EØS-borgere» i dette høringsnotatet**

Utlendingslovens alminnelige regler om utvisning står i utlendingsloven kapittel 8, §§ 66-72. Dersom utlendingen omfattes av EØS-avtalens regler om fri bevegelse, er det imidlertid reglene i §§ 122-124 i lovens kapittel 13 som får anvendelse. Det vises til utlendingsloven § 110 for en nærmere angivelse av hvem som omfattes av reglene i lovens EØS-kapittel. Det fremgår der at dette ikke bare er borgere av EØS-land, men også kan være borgere av stater utenfor EØS (tredjelandsborgere), som f.eks. er familiemedlemmer til EØS-borgere.

I dette notatet vil utvisningsreglene i utlendingsloven §§ 66-72 bli referert til som regelverket om «utvisning av tredjelandsborgere», mens reglene i lovens § 122-124 vil bli omtalt som regelverket om «utvisning av EØS-borgere mv.».

## **3 Bakgrunn**

Både i Norge og i våre nordiske naboland erfarer politiet og utlendingsmyndighetene at alvorlig og organisert kriminalitet på tvers av landegrensene har økt i omfang. Dette gjelder særlig på tvers av grensene mellom de nordiske landene, men også mellom Norge og andre land i Europa. Vi har allerede i dag hjemler for både straff og utvisning når en kriminell handling er begått, men vi ser at det overfor utlendinger med tilknytning til kriminelle nettverk, og i andre særskilte tilfeller, er både behov og grunnlag for å kunne reagere med utvisning *før* en straffbar handling er begått, og før straff er ilagt.

Trusselen fra de kriminelle nettverkene har økt markant de siste årene, og ifølge Europol er organisert kriminalitet blant de største sikkerhetstruslene Europa står overfor i dag.

De kriminelle nettverkene samarbeider opportunistisk og systematisk på tvers av landegrensene og kontinenter. Med økende globalisering øker den grensekryssende kriminaliteten, og i mange tilfeller styres nettverkene av bakmenn og lederskikkelser som befinner seg i utlandet, noen i land som Norge ikke har utleveringsavtale med, og som heller ikke utleverer egne borgere. Virksomheten til de kriminelle nettverkene er blant annet knyttet til narkotikasalgs, voldshendelser, økonomisk kriminalitet, menneskehandel, våpenhandel, cyberkriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Politiet har i sin trusselvurdering for 2026 vist til at kriminelle nettverk det siste året i økende grad har rekruttert og brukt mindreårige til alvorlige voldsoppgaver i Norge.

Politiet peker på utfordringer med at flere kriminelle nettverk styres av kriminelle bakmenn i utlandet som ofte har dobbelt statsborgerskap. De kan være født med slikt dobbelt statsborgerskap, men de kan også tilegne seg det, for eksempel gjennom såkalt «investeringspass». Investeringspass er i utgangspunktet en legal tjeneste og de landene som tilbyr investeringspass, har som oftest visumfrihet til Schengen. Gjennom investeringspass tilrettelegger nettverkene for kriminalitet i Schengen-området ved at medlemmer som i utgangspunktet har statsborgerskap og oppholdstillatelse utenfor Schengen, får full bevegelsesfrihet innenfor Schengen.

I Nasjonal trusselvurdering for 2026 fra PST beskrives det at fremmede stater vil kunne benytte seg av proxy-aktører, som for eksempel svenske kriminelle nettverk, for å gjennomføre operasjoner i Norge.

## 4 Gjeldende rett

### 4.1 Innledning

Bortvisning er en forvaltningsrettslig reaksjon som innebærer at en utlending nektes innreise til Norge fordi innreisevilkårene ikke er oppfylt, eller pålegges å forlate Norge fordi vilkårene for å oppholde seg her ikke er oppfylt. Bortvisning kan bli aktuelt både ved grensekontroll og hvis en utlending påtreffes i Norge etter å ha oppholdt seg her i kortere eller lengre tid.

I motsetning til bortvisningsvedtak innebærer utvisning også et fremtidig innreiseforbud, som enten kan være tidsbegrenset eller varig.

Det er ulike regler for bortvisning og utvisning, avhengig av om utlendingen er omfattet av EØS-regelverket eller ikke. Adgangen til å bortvise og utvise etter tredjelandsregelverket er regulert i utlendingsloven kapittel 2 og 8.

De særskilte reglene for utlendinger som er omfattet av EØS-regelverket følger av utlendingsloven kapittel 13. Disse bestemmelsene bygger på direktiv 2004/38/EF (unionsborgerdirektivet). Som det redegjøres nærmere for i avsnitt 4.3 nedenfor, stiller EØS-retten særskilte krav til at utlendingens personlige forhold tilsier en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. I dette henseende er terskelen for utvisning i saker som omfattes av EØS-regelverket vesentlig høyere enn etter tredjelandsregelverket, hvor spørsmålet om hvilken fremtidig trussel utlendingen personlig representerer, ikke er et særskilt angitt tema.

Det gjelder en særskilt adgang til å bortvise av hensyn til utenrikspolitiske hensyn, og til å bortvise og utvise av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, se lovens § 126 og blant annet GI 01/2026.

### 4.2 Utvisning og bortvisning etter regelverket om tredjelandborgere

Adgangen etter lovens kapittel 8 til å utvise tredjelandborgere som er involvert i kriminalitet, er begrenset til tilfeller der utlendingen er ilagt straff for ett eller flere straffbare forhold. Det er ingen hjemmel for utvisning alene på grunn av frykt for at utlendingen vil begå *fremtidige* straffbare handlinger. Straffen kan være ilagt i Norge eller i utlandet. Dersom straffen er ilagt i Norge, gjelder det særskilte fristregler som skal sikre at spørsmålet om utvisning avgjøres så raskt som mulig. Når det gjelder straff som er ilagt i utlandet, kan slik straff ikke gi grunnlag for utvisning dersom straffen er ilagt eller ferdig sonet lenger enn fem år tilbake i tid. Det vises til utlendingsloven §§ 66 til 68, som regulerer adgangen til utvisning av henholdsvis utlendinger uten oppholdstillatelse, utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse og utlendinger med permanent oppholdstillatelse.

Utlendingsloven § 66 annet ledd bokstav b nr. 3 har riktignok en bestemmelse om utvisning av en utlending uten rett til opphold, som er nektet utreisefrist «fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden». Denne bestemmelsen innebærer imidlertid ikke at hensynet til offentlig orden er et

selvstendig utvisningsgrunnlag, men knytter utvisningsspørsmålet til om en utlending som har fått en utreiseplikt, har blitt nektet utreisefrist av hensyn til offentlig orden. Bestemmelsen har sin bakgrunn i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/-EF om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (returdirektivet) artikkel 11 nr. 1 bokstav a.

Selv om grunnvilkårene for utvisning skulle være oppfylt, kan en utlending likevel ikke utvises dersom utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det vises til utlendingsloven § 70 første ledd.

Adgangen til bortvisning er noe videre enn adgangen til utvisning. Etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav g, er det adgang til å bortvise en utlending som det er grunn til å frykte at vil begå en straffbar handling som kan føre til fengselsstraff, uten at det stilles vilkår om at vedkommende allerede må ha gjort noe straffbart. Etter første ledd bokstav l, kan det også fattes vedtak om bortvisning når dette er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse eller offentlig orden. Heller ikke etter denne bestemmelsen er det noe vilkår at det allerede er begått noe straffbart.

Bakgrunnen for at det gjelder en videre adgang til å bortvise enn til å utvise etter dagens regelverk, er at bortvisning anses som et lempeligere tiltak enn utvisning. Bortvisning innebærer ikke noe fremtidig innreiseforbud, verken til Norge eller til Schengen-territoriet. Tredjelandsborgere med oppholdstillatelse kan ikke bortvises, jf. § 17 andre ledd.

Det kan som den klare hovedregel heller ikke treffes vedtak om utvisning eller bortvisning dersom det foreligger vern mot utsendelse, se utlendingsloven § 73 fjerde ledd. Asylsøkere blir derfor aldri utvist før asylsøknaden er behandlet.

#### **4.3 Utvisning og bortvisning av utlendinger som er omfattet av EØS-regelverket**

Adgangen til bortvisning og utvisning av personer som er omfattet av EØS-regelverket, følger av unionsborgerdirektivet. Unionsborgerdirektivet regulerer retten til fri bevegelse over landegrensene – som er EØS-rettens klare utgangspunkt – og statens adgang til å begrense denne rettigheten gjennom blant annet bortvisning eller utvisning. Direktivet er inkorporert gjennom bestemmelsene i utlendingsloven kapittel 13 og utlendingsforskriften kapittel 19.

Direktivets artikler 27 til 29 gir hjemmel til å begrense retten til fri bevegelse av hensyn til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelse. Artikkel 27 nr. 2 annet ledd fastsetter et vilkår om at den berørte personens personlige atferd må utgjøre en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot en grunnleggende samfunnsinteresse. De materielle vilkårene for bortvisning og utvisning av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet, er gjennomført i utlendingsloven §§ 121 og 122 og i utlendingsforskriften § 19-29. Utlendingsforskriften § 19-29 første ledd lyder:

«Bortvisning eller utvisning av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet, jf. lovens § 121 og § 122 første ledd, kan bare være begrunnet i utlendingens personlige forhold og kan bare skje dersom det er adgang til sanksjoner eller det foreligger andre effektive tiltak for å motvirke eller

bekjempe tilsvarende adferd hos norske borgere. Tidligere straffedommer kan ikke alene gi grunnlag for bortvisning eller utvisning.»

Direktivet skiller ikke mellom bortvisning og utvisning, men viser mer generelt til sanksjoner og begrensninger i retten til fri bevegelse. Den relevante hjemmelen i utlendingsloven for bortvisning på grunn av fare for kriminalitet er § 121 første ledd bokstav c, som fastsetter en adgang til bortvisning når «det foreligger forhold som gir grunnlag for utvisning».

I praksis vil det ofte være et avgjørende moment for å kunne fastslå at utlendingen utgjør en trussel, at vedkommende faktisk er funnet skyldig i å ha begått eller å planlegge straffbare handlinger. Men spørsmålet om hvorvidt utlendingen tidligere er ilagt straff, er da egentlig bare et bevismoment og et moment i en fremtidig sannsynlighetsvurdering. Det er fastsatt uttrykkelig i unionsborgerdirektivet artikkel 27 nr. 2 første ledd, at tidligere straffedommer ikke alene skal gi grunnlag for begrensninger i unionsborgeres frie bevegelse og opphold.

Det må anses som sikker rett at også andre forhold enn gjennomførte eller planlagte straffbare handlinger kan være sentrale for vurderingen av om utlendingen vil utføre aktivitet som det vil bli rettet sanksjoner eller andre effektive tiltak mot, dersom aktiviteten blir utført av norske borgere, se særlig sak E-15/12 for EFTA-domstolen (Wahl-saken) og Sivilombudets uttalelse i sak 2012/1045 fra 2014 (Hells Angels-saken). I den sistnevnte saken, oppsummerte Sivilombudet blant annet slik (departementets utheving):

«[Jeg legger] til grunn at tilknytning til en organisasjon, som gjenspeiler deltakelse i organisasjonens aktiviteter og identifikasjon med organisasjonens mål og hensikt, er et personlig forhold som kan tillegges vekt etter utlendingsloven § 121 første ledd bokstav c, jf. § 122 første ledd. For så vidt gjelder Hells Angels, er det på det rene at norske myndigheter mener organisasjonen kan knyttes til organisert kriminalitet og at myndighetene aktivt forsøker å forhindre organisasjonens virksomhet. **Tilknytning til en slik organisasjon kan derfor etter omstendighetene tilsi bortvisning ut fra hensynet til offentlig orden. Spørsmålet blir da om det i det enkelte tilfelle foreligger forhold som tilsier at utlendingene utgjør en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn.»**

#### 4.4 Menneskerettslige skranker for utvisning

Verken EMK eller andre folkerettslige instrumenter som gir beskyttelse mot uforholdsmessig inngrep i retten til privatliv eller familieliv mv., innebærer i seg selv noen særskilt skranke mot utvisning uten at det foreligger en nyere straffedom, eller straffedom overhodet. EMK artikkel 8 tillater inngrep fra statens side når dette er nødvendig av hensyn til blant annet den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet og for å forebygge uorden eller kriminalitet, og for blant annet å beskytte moral og andres rettigheter og friheter.

Det harmonerer derfor godt med de tillatte grunnlagene for inngrep å legge særlig vekt på hvilken fare det er for fremtidige straffbare handlinger eller forstyrrelse av offentlig orden eller sikkerhet. Det sentrale etter EMK artikkel 8 er at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering.

Noe annet er at det vil være en forutsetning for å legge til grunn at utlendingen utgjør en særskilt risiko som kan gi grunnlag for inngrep i retten til privatliv eller familieliv, at dette begrunnes og gjøres til gjenstand for kontradiksjon.

#### 4.5 Schengen-regelverket

I utgangspunktet er det overlatt til statene å avgjøre hvem som har rett til innreise og opphold på eget territorium, men tredjelandsborgere med lovlig opphold i Schengen kan reise inn og oppholde seg på andre medlemsstaters territorium i inntil 90 dager, dersom innreisevilkårene i blant annet Grenseforordningen<sup>1</sup> artikkel 6 er oppfylt. Forordningen fastsetter i artikkel 6 nr. 1 bokstav e, at en forutsetning for at det skal gjelde en slik rett, er at tredjelandsborgeren ikke «anses som en trussel mot noen av medlemsstatenes offentlige orden, indre sikkerhet, folkehelsen eller internasjonale forbindelser, særlig dersom det ikke foreligger noen melding i medlemsstatenes nasjonale databaser med henblikk på å nekte innreise på samme grunnlag». Som påpekt i avsnitt 4.2 ovenfor har Norge allerede en bestemmelse i utlendingsloven § 17, som gjør at det etter norsk rett kan fattes vedtak om bortvisning når det er frykt for at utlendingen vil begå konkrete straffbare handlinger, eller utgjøre en trussel mot offentlig orden eller sikkerhet.

Det er lagt til grunn at statene har en vid skjønnsmargin med hensyn til å avgjøre hva som ligger i vilkåret om at utlendingen utgjør en trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet, se bl.a. Fahimian mot Tyskland (C-544/15), hvor EU-domstolen i avsnitt 42-45 uttalte følgende (sitat fra dansk språkversjon):

«42. [De kompetente nationale myndigheder råder] over en vid skønsmargin i forbindelse med vurderingen af de relevante faktiske omstændigheder med henblik på afgørelsen af, om de grunde, der er opregnet i artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/114, og som vedrører den omstændighed, at der foreligger en trussel mod bl.a. den offentlige sikkerhed, er til hinder for tredjelandsstatsborgerens indrejse [...].

43. Det tilkommer disse nationale myndigheder, når de skal fastlægge, om visumansøgeren udgør en trussel, selv potentiel, mod den offentlige sikkerhed, at foretage en samlet vurdering af samtlige de forhold, der kendetegner denne persons situation.

44. Således som Domstolen har fastslået, er der i overensstemmelse med 15. betragtning til direktiv 2004/114 intet, som i forbindelse med gennemgangen af indrejsebetingelserne hindrer de kompetente nationale myndigheder i at kræve al den dokumentation, der er nødvendig for at kunne vurdere sammenhængen i indrejseansøgningen [...]. I denne henseende bemærkes, at selv om de oplysninger, som fremlægges til støtte for visumansøgningen, ikke er tilstrækkelige til at vurdere, hvorvidt der foreligger en eventuelt trussel mod den offentlige sikkerhed, fremgår det af direktivets artikel 18, stk. 2, at de nævnte myndigheder kan kræve at ansøgeren fremlægger de yderligere oplysninger der er behov for.

---

<sup>1</sup> [Europaparlaments- og rådsforordning \(EU\) 2016/399 om et unionsregelverk som regulerer bevegelsen av personer over grenser \(Schengen-grenseregler\) \(kodifisering\) - Lovdata](#)

45. Hvad angår den retslige prøvelse af den skønsmargin, som de kompetente nationale myndigheder råder over inden for rammerne af artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/71/14, skal den nationale ret, samtidig med at den tager hensyn til den fordeling af bevisbyrden, der følger af den foregående præmis, bl.a. efterprøve, om den anfægtede afgørelse er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag.»

Spørgsmålet om hvem som – i kraft av et vedtak om innreiseforbud til den enkelte stat – også skal nektes fremtidig innreise til Schengen-territoriet gjennom registrering i Schengen Information System (SIS), følger av Grensekontrollforordningen ((EU 2018/1861)<sup>2</sup> og SIS-loven § 1, jf. utlendingsloven § 71 annet ledd og § 90f.

Grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 og 2 fastsetter følgende:

#### Artikel 24

Betingelser for at indlæse indberetninger om nægtelse af indrejse og ophold

1. Medlemsstaterne indlæser en indberetning om nægtelse af indrejse og ophold, når en af følgende betingelser er opfyldt:

a) medlemsstaten har på grundlag af en individuel vurdering, som omfatter en vurdering af den pågældende tredjelandstatsborgers personlige omstændigheder og konsekvenserne af at nægte vedkommende indrejse og ophold, konkluderet, at tilstedeværelsen af nævnte tredjelandstatsborger på dens område udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, og medlemsstaten har derfor vedtaget en retlig eller administrativ afgørelse i overensstemmelse med sin nationale ret om at nægte indrejse og ophold og foretaget en national indberetning med henblik på nægtelse af indrejse og ophold, eller

b) medlemsstaten har udstedt et indrejseforbud over for en tredjelandstatsborger i overensstemmelse med procedurer, der overholder direktiv 2008/115/EF [returdirektivet].

2. De situationer, der er omfattet af stk. 1, litra a), opstår, når

a) en tredjelandstatsborger i en medlemsstat er blevet dømt for en lovovertrædelse, for hvilken en frihedsstraf af en varighed på mindst et år er foreskrevet

b) der er begrundet mistanke om, at en tredjelandstatsborger har begået en grov strafbar handling, herunder en terrorhandling, eller der er tydelige tegn på, at den pågældende har til hensigt at begå en sådan strafbar handling på en medlemsstats område, eller

c) en tredjelandstatsborger har omgået eller forsøgt at omgå EU-retten eller national ret om indrejse til og ophold på medlemsstaternes område.

Det verserer nå en nederlandsk sak for EU-domstolen om SIS-registrering og artikkel 24 i Grensekontrollforordningen, C-469/25 Henssen, hvor EU-domstolen er bedt om å ta stilling til om det kan registreres et innreiseforbud til Schengen i SIS, dersom tredjelandsborgeren i henhold til artikkel 24 nr. 1 bokstav a utgjør en trussel mot den offentlige orden eller sikkerhet, eller om artikkel 24 nr. 2 skal

---

<sup>2</sup> [EUR-Lex - 02018R1861-20210803 - EN - EUR-Lex](#)

anses som en uttømmende opplisting av hvem som kan registreres med innreiseforbud til Schengen. Hvis det siste er tilfellet, kunne dette i relasjon til drøftingstemaet i dette høringsnotatet bety at det må være tydelige tegn på at utlendingen har til hensikt å begå en «grov straffbar handling, herunder en terrorhandling» (se artikkel 24 nr. 2 bokstav b) på en medlemsstats område, for at det skal kunne registreres et innreiseforbud til Schengen-området. Eventuelt må også fortolkningen av hva som er en «grov» straffbar handling i nr. 2 bokstav b, skje i lys av nr. 2 bokstav a, som krever at det for handlinger hvor det er ilagt straff, må være tale om fengselsstraff av minst ett års varighet.

Norge har intervenert i den aktuelle saken og fremholdt at artikkel 24 nr. 2 ikke legger noen begrensning på hvilke handlinger statene skal kunne anse at utgjør en trussel mot offentlig orden og sikkerhet etter nr. 1 bokstav a og registreres i SIS, men at artikkel 24 nr. 2 snarere angir tilfeller hvor statene i utgangspunktet «skal» foreta registrering i SIS og nekte innreise til Schengen.

Det fremgår for øvrig av utlendingsloven § 90 b at personer som ikke er ilagt straff, eller bortvises eller utvises ved Schengen yttergrense, som utgangspunkt skal gis mulighet til å begi seg til den medlemsstaten vedkommende har lovlig opphold i, ved at utlendingsmyndigheten pålegger vedkommende å forlate riket umiddelbart. Dette gjelder likevel ikke dersom hensynet til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden påkrever utreise fra Schengen- og EU-området. Dersom norske myndigheter likevel ikke velger å utvise fra hele Schengen- og EU-området, og utlendingen fortsatt bare skal pålegges å returnere til det landet hvor vedkommende har oppholdstillatelse, følger det av utlendingsloven § 90 e første ledd annet punktum, at politiet ikke kan uttransportere ved tvang, se nærmere i Prop. 32 L (2024-2025).

## **5 Andre lands rett**

### **5.1 Danmark**

Den danske utlendingsloven § 25 nr. 2 fastsetter som et særskilt utvisningsgrunnlag at «udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.»

### **5.2 Sverige**

Selv om utlendingen ikke er ilagt straff kan det etter den svenske utlänningslagen kapittel 8 § 3 nr. 3 treffes vedtak om avvisning dersom utlendingen på grunn av

«särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land».

Dersom det ikke fastsettes utreisefrist fordi utlendingen utgjør en trussel mot offentlig orden eller sikkerhet, skal det også ved avvisning fastsettes et innreiseforbud, se den svenske loven kapittel 8 § 22, jf. § 21.

### **5.3 Finland**

Selv om utlendingen ikke er ilagt straff kan det etter den finske utlendingsloven § 148 nr. 8 fattes vedtak om avvisning av en utlending dersom det

« av grundad anledning kan misstänkas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till ett brott för vilket i Finland föreskrivits fängelsestraff eller kan misstänkas göra sig skyldig till upprepade brott».

Etter § 150 første ledd kan det ilegges innreiseforbud, også ved avvisning.

## **6 Departementets vurderinger**

### **6.1 Generelt**

De kriminelle nettverkene opererer på måter som gjør det vanskelig å bremse utbredelsen deres kun ved reaksjoner som kommer etter at lovbrudd er begått og straffeforfulgt. Som beskrevet i punkt 3 ovenfor, foregår en del av virksomheten til kriminelle nettverk ved at enkeltpersoner «trekker i tråder», kommuniserer beskjeder og rekrutterer andre. Et særlig bekymrende trekk er at det rekrutteres unge personer, også personer under kriminell lavalder, som er knyttet til kriminelle miljøer og gjenger.

Når myndighetene i ettertid reagerer på den straffbare handlingen, er det for det første for sent til å forhindre at lovbruddet i det hele tatt finner sted. For det andre er det ofte slik at det bak de gjerningspersonene som tas, står lederskikkelser og bakmenn, som får fortsette sin organiserende virksomhet. I mange tilfeller befinner disse seg i utlandet, enten i et annet land innenfor EØS, eller i et tredjeland.

Å bygge en straffesak mot en «trådtrekker» er i en del tilfeller ikke mulig, fordi det kan være vanskelig å bevise en konkret straffbar handling. Uansett vil det ofte være særlig tid- og ressurskrevende. Dersom vedkommende ikke befinner seg i Norge og det heller ikke foreligger noen særskilte holdepunkter for at vedkommende har tenkt seg hit, faller det også utenfor de tilfellene hvor det normalt har vært aktuelt å vurdere utvisning. Et utvisningsvedtak mot en tredjelandsborger som oppholder seg i utlandet kan riktignok innvirke på vedkommendes mulighet til å reise inn i eller oppholde seg i andre land i Schengen-området, men det vil variere om dette er en aktuell problemstilling eller ikke.

Det alvorlige virkelighetsbildet som har utviklet seg gjennom fremvekst og styrking av kriminelle nettverk, også i Norge, gjør det helt nødvendig å se på muligheten for å kunne vurdere utvisning av personer som politiet mener at kommer til Norge for å begå straffbare handlinger, særlig hvis de er del av kriminelle nettverk. Behovet for å kunne vurdere utvisning inntreffer heller ikke bare når det er holdepunkter for at den det gjelder vil begå konkrete straffbare handlinger, men også hvis vedkommende er del av et kriminelt nettverk som er etablert eller ønsker å etablere seg i Norge, og hvor vedkommendes tilstedeværelse vil bidra til å utvide det kriminelle nettverkets størrelse, utbredelse eller kapasitet.

Politiet rapporterer at bortvisning og utvisning er effektive midler for å forebygge kriminalitet. Når situasjonen er at utlendingen ennå ikke er straffet, vil bortvisning i mange tilfeller fortsatt kunne være en tilstrekkelig sanksjon. Ved å åpne for å illegge et innreiseforbud også i noen av disse sakene, søker departementet å gjøre den utlendingsrettslige reaksjonen mer effektiv overfor utlendinger som ut fra bevisbildet er tilknyttet kriminelle nettverk, eller for øvrig har en profil som gjør

det nærliggende å forvente at de vil forsøke å komme tilbake til Norge senere, for å begå kriminalitet.

Utvisning vil først komme på tale når det er konkrete holdepunkter for at utlendingen er involvert i kriminalitet, herunder eventuelt gjennom sin rolle i et kriminelt nettverk. En mulighet for å utvise før en kriminell handling er begått, er formålstjenlig både for å forhindre at den kriminelle handlingen finner sted, og som bidrag til å bekjempe de kriminelle nettverkens utbredelse. Utvisning vil kunne være særlig effektivt som forebyggende tiltak mot denne typen kriminalitet fordi man nå ser at kriminelle nettverk som man ønsker å motvirke at skal etablere seg i Norge, nettopp utvider og styrker sin posisjon og aktivitet, gjennom at enkeltpersoner reiser på tvers av landegrenser.

For å illustrere hvilke typer tilfeller det kan være tale om, gis følgende fiktive eksempler:

Eks. 1:

A og B er to unge tredjelandsborgere med lovlig opphold i et annet europeisk land, og med rett til visumfritt opphold i Norge og i andre Schengen-stater i inntil 90 dager. Politiet er kjent med at begge har sonet ferdig fengselsstraffer for 6 år siden for flere tilfeller av vold, trusler og narkotika. Det finnes omfattende etterretningsinformasjon som viser at A og B er del av et kriminelt nettverk i oppholdslandet, som forsøker å etablere seg i Norge. Det er en rekke både nye og gamle treff på sosiale medier som viser at de poserer sammen med kjente kriminelle fra nettverket, med penger, våpen og verdigjenstander som kan fremstå som utbytte fra kriminalitet.

Kort tid etter ankomst til Norge påtreffes de to av politiet i forbindelse med en politiaksjon mot en leilighet hvor det pågår en fest. Det finnes narkotika i leiligheten, og penger og annet som antas å være rans- eller heleriutbytte.

De to slippes inntil videre, men kommer på ny i kontakt med politiet helgen etter i forbindelse med en konfrontasjon mellom kjente skikkelser fra det kriminelle miljøet på et utested. Ingen vil anmelde forholdet og de to slippes på ny.

Politiet mottar også etterretningsinformasjon som forteller at de to opptrer som medlemmer av et kjent kriminelt nettverk i møte med andre personer i Oslo, og at de fremsetter trusler på vegne av nettverket.

Politiet mottar også andre troverdige tips om at de to er i Norge på oppdrag ifm. en konflikt mellom nettverket de tilhører og andre kriminelle.

Selv om det ikke foreligger noen straffedom, forelegger politiet nå saken for UDI for vurdering av om de to skal bortvises eller om det også kan utvises med et fremtidig innreiseforbud.

Eks. 2

A er en mindreårig 16-åring med oppholdstillatelse i et naboland. Politiet er kjent med at han har vært involvert i flere rans- og narkotikarelaterte hendelser i nabolandet, og at han tilhører et kjent kriminelt ungdomsnettverk i hjembyen. På grunn av sin lave alder er han ennå ikke straffet.

Politiet får tips om at han ble forsøkt rekruttert av et kriminelt nettverk i nabolandet, for å skyte en person der, men at dette ikke ble noe av fordi offeret gikk i dekning som følge av trusler. A har nå reist til Norge og politiet observerer at han blir mottatt av kjente kriminelle i Oslo, og de frykter at han har fått eller vil få et tilsvarende oppdrag her.

De fremlegger saken for UDI for vurdering av om A kan bortvises eller utvises.

Eks. 3:

A er i Norge med turistvisum, innvilget av et annet Schengen-land. Han påtreffes i en leilighet sammen med kjente kriminelle. Politiet undersøker sosiale medier og finner klare indikasjoner for at han tilhører et kjent kriminelt nettverk som også opererer i Norge. De mistenker at han har dommer fra hjemlandet, men har ikke tilgang på informasjon fra politiet i hjemlandet som kan bekrefte eller avkrefte dette.

Politiet får etterretningsinformasjon som viser at A trolig forsøker å verve mindreårige av samme nasjonalitet som ham selv i Norge til å utføre kriminelle handlinger, og at han fremsetter trusler mot personer som tilhører et rivaliserende kriminelt miljø.

I forbindelse med en aksjon mot en firmaadresse som disponeres av kjente kriminelle, kommer politiet over det som ser ut som verktøy, utstyr og innredning for å utøve tortur. Fingeravtrykkene til A finnes på stedet.

Politiet henvender seg til UDI for at de skal vurdere bortvisning og eventuelt utvisning.

Eks. 4:

A er antatt å være en av lederskikkelsene i et kjent kriminelt nettverk i et av nabolandene. Han er ikke selv straffet de siste fem årene, men nabolandets politi deler informasjon om at de mener han fortsatt har en sentral lederrolle, og at han har reist til Norge for å etablere en utvidelse av nettverket i to norske byer.

Det finnes flere filer på nettet hvor A opptrer sammen med andre medlemmer i nettverket, og kjente norske kriminelle. Ved flere tilfeller fremvises det våpen og «trofeer» i form av penger og verdigjenstander på bildene og filmene.

Politiet mottar opplysninger om at A ved flere tilfeller har fremsatt trusler mot personer i Norge, og vist til at han representerer det kjente nettverket i nabolandet. Det er også opplysninger om at han forsøker å verve mindreårige til narkotikasalg og andre straffbare handlinger. Det er opprettet fire straffesaker mot A i løpet av to måneder, men av bevismessige og etterforskningsmessige grunner har foreløpig ingen av sakene ført fram til noen tiltale.

Politiet mener likevel at det kan være nok bevismateriale til å møte det sivilrettslige beviskravet i en utvisningssak, og reiser spørsmål til UDI om utvisning.

I slike tilfeller som her eksemplifisert, mener departementet at utvisning må kunne vurderes som et viktig og effektivt virkemiddel mot alvorlig kriminalitet som ellers kan føre til alvorlig person- eller samfunnsskade.

Et vedtak om utvisning innebærer ingen sikkerhet for at den det gjelder ikke kan reise *ulovlig* inn igjen, men dette vil bli vanskeliggjort (særlig hvis det gjelder en tredjelandsborger som har måttet forlate Schengen-området). Videre tilsier politiets erfaring at risikoen for straff for brudd på innreiseforbudet, virker avskrekkende og i mange tilfeller motvirker gjeninnreise. Politiets synspunkt er også at organiserte, kriminelle nettverk langt på vei opererer «rasjonelt», i den forstand at de som fatter beslutninger vurderer potensiell kostnad og nytte av operasjonene sine.

Endringsforslagene retter seg mot utvisning av tredjelandsborgere uten oppholdstillatelse og EØS-borgere med kortvarig opphold i Norge, ut fra en fremtidsrettet vurdering. Departementet ønsker som nevnt også å vurdere utvisning av tredjelandsborgere *med oppholdstillatelse*, i de samme situasjoner. Slike endringer krever imidlertid grundigere utredning. Departementet vil derfor komme tilbake til dette. Med dette høringsnotatet har departementet prioritert tiltak som kan iverksettes raskt.

## **6.2 Nærmere om de foreslåtte nye kriteriene for utvisning etter tredjelandsregelverket**

Departementet foreslår altså at det skal kunne treffes vedtak om utvisning av en tredjelandsborger uten oppholdstillatelse etter to nye alternative grunnlag:

- 1) Hvis det er konkrete holdepunkter for å frykte at utlendingen her i riket vil begå en straffbar handling som kan føre til fengselsstraff, eller
- 2) Hvis det er konkrete holdepunkter for at utlendingen utgjør en alvorlig trussel mot offentlig orden eller sikkerhet.

Det første alternativet svarer til bortvisningsalternativet i utlendingsloven § 17 første ledd bokstav g. Som illustrert i eksemplene ovenfor, kan det forekomme mer eller mindre klare bevis i informasjon fra norsk eller utenlandsk politi for at en utlending planlegger kriminelle handlinger i Norge. I Juridikas lovkommentar er det som eksempel også vist til en situasjon hvor utlendingen påtreffes om natten på et industriområde og er utstyrt med verktøy som utelukkende synes å være egnet til innbrudd. Også i mindre klare tilfeller enn dette, vil det kunne anses å være tilstrekkelige holdepunkter for at utlendingen har til hensikt å begå lovbrudd.

Når det gjelder det andre foreslåtte utvisningsalternativet (alvorlig trussel mot offentlig orden eller sikkerhet), har det en delvis parallell i bortvisningsbestemmelsen i utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l. Fordi utvisning er vesentlig mer inngripende enn bortvisning, foreslås det at utvisning bare skal skje dersom utlendingen utgjør en «alvorlig trussel» mot offentlig orden eller sikkerhet. Hva som skal til for å fastslå at en utlending utgjør en slik «alvorlig» trussel, kan åpenbart reise tolkningsspørsmål, og de nærmere linjene må trekkes opp i praksis.

Mens det etter bestemmelsen om bortvisning av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet, gjelder et vilkår om at det må være «nødvendig» med bortvisning, ivaretas behovet for en vurdering i utvisningssammenheng, av forholdsmessighetskravet i utvisningsregelverket.

### **6.3 Nærmere om handlingsrommet til å utvise etter EØS-regelverket uten at det foreligger domfellelse**

Saker om utvisning etter EØS-regelverket reiser særskilte spørsmål om terskelen for når det etter unionsborgerdirektivet artikkel 27 skal anses å foreligge «personlige forhold som innebærer en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn», se avsnitt 4.3 ovenfor.

Dette er ikke noe som egner seg for mer detaljert regulering i lov eller forskrift, men er noe som må avklares gjennom forvaltnings- og rettspraksis.

Det er dels spørsmål om hvor alvorlige straffbare handlinger man frykter at utlendingen vil begå, eller hvilken skade på grunnleggende samfunnshensyn det ellers er frykt for at utlendingen vil kunne volde. Dels er det spørsmål om hvor reell og aktuell fare man mener at det er for at den skadelige aktiviteten faktisk vil finne sted. De ulike forhold må også vurderes samlet.

Hvis man f.eks. har bevismessig grunnlag for at A og B har ankommet Norge med en lastebil for å fylle denne med sykler som er stjålet, eller skal stjeles, og bringe disse ut av landet for salg i utlandet, må dette kunne gi tilstrekkelig grunnlag for utvisning selv om sykkeltyveri i seg selv ikke ligger øverst på alvorsskalaen.

I saker hvor det er tale om f.eks. narkotika- eller voldskriminalitet, og særlig hvor dette er knyttet til kriminelle nettverk, vil det samfunnsskadelige elementet veie enda tyngre. Det kan da være grunnlag for utvisning også ved mindre klare holdepunkter for hvilke konkrete straffbare handlinger det er sannsynlighet for at vil bli begått.

Departementet forutsetter samtidig at det særlig er i tilfeller hvor utlendingen har kortvarig opphold og begrenset familietilknytning i Norge at det vil være aktuelt å utvise uten at det er ilagt straff i Norge, eller uten at det relativt nylig er ilagt straff i et annet land. Samtidig må det åpnes for at det ut fra en helhetsvurdering av bevis, sannsynligheten for at de skadelige handlingene vil bli gjennomført, og handlingenes alvor, kan forekomme unntak.

Det minnes imidlertid om de skjerpede vilkårene for utvisning i utlendingsloven § 122 og unionsborgerdirektivet artikkel 28, som innebærer at EØS-borgere og deres familiemedlemmer som har rett til varig opphold på vertsstatens territorium, ikke kan utvises med mindre det foreligger tungtveiende hensyn til den offentlige orden eller sikkerhet, og at unionsborgere som har oppholdt seg i vertsstaten i de ti foregående år, eller som er mindreårige, i utgangspunktet ikke kan utvises med mindre det er tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet, slik den er definert av medlemsstatene.

Siden dagens lov- og forskriftsregler om utvisning i tilfeller hvor EØS-retten kommer til anvendelse, gjengir bestemmelsene i unionsborgerdirektivet og enkelte prinsipper som er fastslått gjennom EU-domstolens praksis, er det strengt tatt ikke behov for å gjøre endringer eller tilføyelser i loven eller forskriften for en slik praksisendring som nå foreslås. Det er tilstrekkelig at det foretas endringer i tredjelandets regelverket, slik at man unngår uklarhet om hvorvidt myndighetene har en konsistent praksis for vurdering av om det kan være behov for å reagere med utvisning, selv om det ikke er ilagt straff.

Siden det i utlendingsforskriften § 19-29 første ledd annet punktum, er inntatt en uttrykkelig bestemmelse som kodifiserer EU-domstolens praksis og som fastslår at

tidligere straffedommer ikke alene kan gi grunnlag for bortvisning eller utvisning, vurderer departementet om det er hensiktsmessig å tydeliggjøre i forskriften at tidligere ilagt straff heller ikke er noe absolutt vilkår dersom det er annet grunnlag for at utlendingen utgjør en tilstrekkelig fremtidig trussel mot offentlig orden eller sikkerhet, se forslaget til nytt tredje punktum i § 19-29 første ledd.

Det følger noen utfordringer av at den bestemmelsen som nå innføres i tredjelandsregelverket om utvisning på grunn av frykt for straffbare handlinger eller trussel mot offentlig orden eller sikkerhet, i første omgang bare vil gjelde tredjelandsborgere *uten oppholdstillatelse*. Når det gjelder EØS-borgere og EØS-borgeres familiemedlemmer mfl., samt nordiske borgere, er ikke deres opphold regulert gjennom utstedte oppholdstillatelser, og det gjelder en høyere terskel for utvisning. Forslaget om endringer i reglene om utvisning av tredjelandsborgere vil imidlertid åpne for skjerpet utvisningspraksis på EØS-feltet, uten at det oppstår inkonsistens. For EØS-borgere mfl., herunder nordiske borgere, legger departementet til grunn at innstramningen som hovedregel bare vil være aktuell for dem som har helt kortvarig opphold, typisk dem som ikke har vært her lengre enn tre måneder.

## **7 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det følger av gjennomgangen ovenfor at de tilfellene som vil bli omfattet av den nye utvisningsadgangen, i all hovedsak gjelder tilfeller hvor det i dag kan bortvises. I utgangspunktet vil det dermed ikke bli flere saker hvor det kan reises spørsmål om en utlendingsrettslig reaksjon, men siden det innføres en mulighet for utvisning, vil det kunne bli flere tilfeller hvor det vurderes hensiktsmessig med en *utvisningsreaksjon*. Det vil i noen saker kunne bli mer krevende vurderinger fordi utvisning er et mer inngripende tiltak.

Departementet legger imidlertid til grunn at det reelt sett er tale om et relativt lavt antall saker, og det ligger i forslagets innhold at det er tale om saker hvor departementet mener at det med stor sannsynlighet ville bli begått straffbare handlinger, med eventuell etterfølgende straffesakshåndtering og vurdering av utvisning på grunn av ilagt straff.

I den grad forslaget fører til noe økt ressursbruk i politiet eller Utlendingsdirektoratet, er dette av så begrenset art at det kan håndteres innenfor gjeldende budsjетtrammer.

## **8 Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften**

### **I**

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 66 første ledd bokstav i skal lyde

- i. når det er konkrete holdepunkter for å frykte at utlendingen her i riket vil begå en straffbar handling, som kan føre til fengselsstraff eller for øvrig vil utgjøre en alvorlig trussel mot offentlig orden eller sikkerhet.

## II

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) skal § 19-29 første ledd nytt tredje punktum lyde:

Samtidig kan vilkårene for bortvisning eller utvisning være oppfylt uten at utlendingen er ilagt straff.