



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Rundskriv

Utlendingsdirektoratet

Nr.
GI-01/2026

Vår ref
25/5083

Dato
23.01.2026

GI-01/2026 – Utvisning etter EØS-regelverket i tilfeller hvor det ikke er ilagt straff

1. INNLEDNING

Justis- og beredskapsdepartementet viser til departementets alminnelige instruksjonsadgang, samt utlendingsloven § 76 annet ledd, som innebærer at departementet kan gi Utlendingsdirektoratet generelle instruksjoner om lovtolkning og skjønnsutøving.

2. BAKGRUNN

Det forekommer tilfeller hvor EØS-borgere og andre som omfattes av EØS-retten og unionsborgerdirektivets regler om fri bevegelighet av personer, kan utgjøre en trussel mot offentlig orden og sikkerhet, uten at de tidligere er ilagt straff.

Frem til i dag har praksis vært at det ikke treffes utvisningsvedtak på grunn av en kriminalitetstrussel, med mindre det foreligger straffedom fra Norge eller utlandet, som kunne gitt grunnlag for utvisning etter bestemmelsene i utlendingsloven §§ 66-68 av tredjelandsborgere fra land utenfor EØS-området.

Instruksen gjelder innføring av en strengere praksis enn i dag når en utlending som omfattes av EØS-regelverket og som har begrenset tilknytning, utgjør en særlig alvorlig kriminalitetstrussel i Norge, knyttet til organisert kriminalitet.

Verken unionsborgerdirektivet eller andre deler av EØS-retten er i utgangspunktet til hinder for at det kan vurderes utvisning selv om utlendingen ikke er straffet, dersom utvisning er nødvendig ut ifra hensynet til offentlig orden eller sikkerhet, og utlendingen utgjør en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn.

Dagens praksis med at det i utgangspunktet ikke utvises uten at det foreligger straffedom fra Norge eller utlandet, har blitt fastholdt over tid, og bygger på at det ikke gjennom utvisning skal gjøres strengere inngrep overfor EØS-borgere som utøver retten til fri bevegelse, enn overfor tredjelandsborgere som ikke kan påberope den ekstra beskyttelse som ligger i retten til fri bevegelse. En slik praksis er også stadfestet i forbindelse med ulike lovproposisjoner.

Det anses i utgangspunktet ikke å være tilstrekkelig behov for å gjøre inngrep i retten til fri bevegelse, dersom myndighetene ikke finner grunnlag for slike inngrep overfor tredjelandsborgere i samme situasjon. En slik tilnærming har også kommet til uttrykk i Kommisjonens veileder ([EUR-Lex - 52023XC01392 - EN - EUR-Lex](#)) punkt 13.1.4:

«[N]ational provisions laying down [...] preventive measures restrict the exercise of the right of freedom of movement for mobile EU citizens and their family members, [and] need to comply with the following conditions and may need to be adapted accordingly:

[...]

- They must not be less favourable than the national provisions transposing the Return Directive that apply to non-EU citizens”.¹

Den manglende hjemmelen i utlendingsloven §§ 66-68 til å utvise tredjelandsborgere som utgjør en trussel mot offentlig orden eller sikkerhet hvis de ikke er straffet, anses imidlertid som en mangel i regelverket, som det nå arbeides med å bote på.

Det er ikke nødvendig for departementet i forbindelse med denne instruksjonen å gå lenger i drøftingen av det prinsipielle forholdet mellom handlingsrommet etter §§ 66-68 og handlingsrommet etter EØS-regelverket. I de mest alvorlige tilfellene vil uansett en utlending som utgjør en særlig alvorlig kriminalitetstrussel kunne falle innenfor den nedre terskel for grunnleggende nasjonale interesser, slik dette begrepet ble definert i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) punkt 18.4 og særmerknadene til (dagjeldende) § 66 første ledd bokstav f. Det vises til at begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» ble innført til erstatning for de tidligere begrepene «tvingende samfunnsmessige hensyn» og «rikets sikkerhet».

Forut for at begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» ble innført, hadde ikke departementet instruksjonsadgang eller mulighet til å treffe vedtak i saker som gjaldt «tvingende samfunnsmessige hensyn». Departementet viste i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) pkt. 18.1.3 til at «tvingende samfunnsmessige hensyn» ble forstått å omfatte «bl.a. innenrikspolitiske forhold og risiko for særlig samfunnsfarlig kriminalitet, og kan

¹ Se saken C-718/19 avsnitt 44, 47-51, 57, 60 og 73, [CURIA - Documents](#)

omfatte terrorvirksomhet som ikke har den norske stat som mål». For en nærmere redegjørelse for begrepets innhold ble det vist til NOU 2004:20 punkt 13.5.3, hvor det også er referert til forarbeidene til utlendingsloven fra 1988. I Ot.prp. nr. 46 (1986-87) s. 226, ble blant annet følgende uttalt om hva man mente med begrepet «tvingende samfunnsmessige hensyn» i utlendingsloven 1988:

«[K]riminalitet [vil] som regel dekkes av bestemmelsene som går direkte på dette. Det meste av det som kan henføres under «terrorvirksomhet» vil gå inn under så vel «rikets sikkerhet» som tvingende samfunnsmessige hensyn»
Eksempelene som er nevnt, kan ikke anses som uttømmende. Det kreves forhold som ville få meget alvorlige konsekvenser for at det skal gå inn under dette alternativet, men for øvrig har begrepet vidt omfang».

I Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) ble det i særmerknadene til (dagjeldende) § 66 første ledd bokstav f, uttalt følgende om konsekvensen av at man nå innlemmet både begrepet «rikets sikkerhet» og «tvingende samfunnsmessige hensyn» i «grunnleggende nasjonale interesser:

«Bestemmelsen i *bokstav f* gir en noe videre adgang til utvisning enn etter gjeldende lov [...] ved at begrepet «hensynet til rikets sikkerhet» erstattes med begrepet «grunnleggende nasjonale interesser». Den praktiske betydningen av endringen er at utvisning også vil kunne skje på grunnlag av «tvingende samfunnsmessige hensyn» som etter gjeldende lov ikke gir grunnlag for utvisning.

Ut ifra en konkret helhetsvurdering vil det derfor også i saker som behandles etter tredjelandetsregelverket, kunne være hjemmelsmessig dekning for utvisning i utlendingsloven § 126 dersom vedkommende utgjør en så alvorlig trussel at «grunnleggende nasjonale interesser» i form av «tvingende samfunnsmessige hensyn» kan komme til anvendelse, selv om utlendingen ikke kan utvises med grunnlag i ilagt straff.

I praksis er det formodentlig svært sjelden at en utlending vil utgjøre en så alvorlig kriminalitetstrussel som regelverket om grunnleggende nasjonale interesser krever, uten at vedkommende tidligere er ilagt straff.

Departementet understreker at det ikke i seg selv er tilstrekkelig for at det skal berøre grunnleggende nasjonale interesser («tvingende samfunnsmessige hensyn») om utlendingen har knytninger til et kriminelt nettverk og mistenkes for å ville begå straffbare handlinger i Norge. Det vil i slike tilfeller normalt være en forutsetning at vedkommende utgjør en ekstraordinær kriminalitetstrussel gjennom for eksempel sin aktivitet, rolle eller antatte oppgaver for nettverket. Spørsmålet om hvor alvorlig trussel utlendingen representerer, vil bero både på hvilken risiko det er for at kriminalitet vil bli begått og alvoret ved de handlingene som fryktes.

Hvorvidt det i helt ekstraordinære tilfeller kan være grunnlag for å anvende regelverket om grunnleggende nasjonale interesser, også utenfor rammen av virksomhet som er

knyttet til kriminelle nettverk og det som er skissert i avsnittet over, drøftes ikke nærmere i instruksene her.

Departementet bemerker for øvrig at dersom det kommer på plass nye regler om utvisning på grunn av frykt for at utlendingen vil begå konkrete straffbare handlinger eller utgjøre en alvorlig trussel mot offentlig orden eller sikkerhet, vil behovet for å vurdere grensedragninger mot regelverket om grunnleggende nasjonale interesser få mindre aktualitet.

Departementet mener også det er hensiktsmessig og riktig at saker om utvisning knyttet til kriminalitet, bør behandles og avgjøres uavhengig av departementet, og at annet regelverk derfor bør anvendes så langt dette er mulig.

Inntil det eventuelt blir vedtatt regelendringer, overlater departementet det til Utlendingsdirektoratet å avgjøre om enkeltsaker faller inn under punkt 1 i instruksene nedenfor. Dersom dette er tilfellet, kan utvisning skje uten at det innebærer noen inkonsistens i forhold til regelverket som gjelder for tredjelandsborgere.

I kommunikasjonen mellom etatene og departementet har det blitt reist spørsmål rundt foreleggelse for UDI og departementet av saker som kan falle inn under indikatorlisten i GI-02/2025 pkt. 5 om saker som blant annet gjelder «særlig samfunnsfarlig kriminalitet, organisert kriminalitet». Erfaring viser at det i praksis er svært lite behov for foreleggelse i saker hvor utlendingen har deltatt i særlig samfunnsfarlig eller organisert kriminalitet, fordi de aktuelle sakene kan og bør håndteres utenfor regelverket for grunnleggende nasjonale interesser. Departementet legger til grunn at det fortsatt vil være slik.

Instruks:

1. En utlending som er omfattet av EØS-regelverket kan vurderes utvist etter utlendingsloven § 122 uten at utlendingen er straffet, dersom utlendingen som følge av informasjon fra politiet vurderes å ha tilknytning til et kriminelt nettverk og å representere en ekstraordinær kriminalitetstrussel, både som følge av særlig høy risiko for at utlendingens tilstedeværelse vil føre til utøvelse av kriminalitet og på grunn av alvoret ved den kriminaliteten man frykter at vil bli begått.
2. Vedtak treffes i slike tilfeller av Utlendingsdirektoratet etter § 122, uten anvendelse av regelverket i lovens kapittel 14.

Med hilsen

Sissel Leganger
avdelingsdirektør

Kenneth A. Baklund
spesialrådgiver