

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.:

Vår ref.: 26/819 - 13

Dato: 12.06.2026

UDIs svar på høring - Utvisning av utlendinger som det er grunn til å frykte at vil begå kriminalitet -

Vi viser til høring av 16. mars om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

I høringsnotatet foreslår departementet å legge til et utvisningsgrunnlag som gir hjemmel for utvisning av en utlending når det er konkrete holdepunkter for å frykte at utlendingen vil begå en straffbar handling som kan føre til fengselsstraff, eller dersom utlendingen ellers anses å utgjøre en alvorlig trussel mot offentlig orden eller sikkerhet.

Departementet beskriver et behov for å imøtegå den økende trusselen fra kriminelle nettverk, både av hensyn til enkeltpersoner og av hensyn til samfunnssikkerheten. Noe som er urovekkende, er kriminelle nettverks utnyttelse av mindreårige som blir vevd inn i kriminalitet som det er svært vanskelig å komme ut av. Endringene som foreslås er i bestemmelsene om utvisning etter 3. landsregelverket. Høringsnotatet peker på at endringene vil gi et tydeligere grunnlag for utvisning også av EØS-borgere, uten at det er ilagt straff.

UDI støtter et forslag som muliggjør bruk av utvisningsbestemmelsene som del av verktøyet i forebyggingen av alvorlig kriminalitet og kriminelle nettverk. Det er imidlertid viktig at den nye hjemmelen er tydelig på hva slags kriminalitet den er ment å omfatte, og beviskravet for når det er grunnlag for utvisning.

Generelle kommentarer

Det er nytt at utlendingsloven (utl.) § 66 etter forslaget vil danne grunnlag for utvisning på grunn av frykt for et fremtidig straffbart forhold, eller når utlendingen ellers vil utgjøre en alvorlig trussel mot offentlig orden eller sikkerhet.

Overordnet mener UDI at forslaget til lovtekst gir et langt videre grunnlag for utvisning enn det vi mener går frem av høringsnotatet om bakgrunn og formål med endringsforslaget. Både den nedre og øvre grensen for hvilke handlinger som er omfattet er uklar. Etter sin ordlyd kan det nye forslaget danne grunnlag for utvisning også for tilfeller som vi i dag vurderer etter de særskilte bestemmelsene om utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale hensyn eller utenrikspolitiske hensyn i utlendingsloven kapittel 14. Ordlyden har i seg selv heller ingen nedre grense mot de minst alvorlige straffbare forholdene som kan føre til fengselsstraff. Slik lovteksten er utformet, fremstår bestemmelsen å ha to alternative vilkår:

- 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.

Det første alternativet kan etter sin ordlyd omfatte fare for mindre alvorlige forhold. Vi mener en alminnelig forståelse av formuleringen i første alternativ vil kunne være enhver straffbar handling, jf ordlyden «en straffbar handling, som kan føre til fengselsstraff».

Departementet fokuserer imidlertid i sin redegjørelse primært på kriminelle nettverk og alvorlige kriminalitet.

Av hensyn til at bestemmelsen skal håndheves i tråd med lovgivers intensjon, er det UDIs vurdering at det bør være en klarere beskrivelse av formål og bevisterskel i en kommende lovproposisjon og i lovteksten. Dette vil bidra til likere forståelse gjennom hele utlendingsforvaltningen og likere praksis, og bidra til utlendingens rettssikkerhet. Det må være en tydeligere sammenheng mellom beskrivelsen i proposisjonen og ordlyden i selve lovforslaget. Dersom formålet med lovendringen primært er å ramme kriminelle nettverk og grov kriminalitet, så bør det reflekteres tydeligere i selve bestemmelsen. Det vil også kunne gi et tydelig signal til omverdenen om at rekruttering til og planlegging av alvorlig og/eller organisert kriminell virksomhet vil kunne føre til utvisning.

Dersom formålet også er å senke den generelle terskelen for utvisning, så bør det alternativt gå klarere frem av lovproposisjonen at formålet er å ramme mindre alvorlige straffbare forhold som kan føre til fengselsstraff, i tillegg til kriminelle nettverk og grov kriminalitet. Slik lovteksten er utformet i høringsnotatet spør vi om det er lovgivers intensjon at også utlendinger som vil drive med tigging, som del av organisert kriminalitet, skal føre til utvisning når det er klare holdepunkter for en slik virksomhet.

Det må videre tydeliggjøres hva som ligger i «klare holdepunkter». Hva som ligger i dette, er av betydning for hvilken type informasjon politiet må forelegge UDI før vedtak skal fattes.

En utlending kan etter gjeldende bestemmelser bortvises etter utl. § 17 når det er grunn til å frykte at utlendingen vil begå en straffbar handling. Det kan derfor være utydelig hvor grensen går mellom bortvisning og det mer inngripende tiltaket utvisning.

Det vil derfor være en fordel om det kan kategoriseres tydeligere i en kommende lovproposisjon:

- anvendelsesområdet for den nye bestemmelsen
- grenseflaten mot bortvisning etter utl. § 17
- hvilken selvstendig betydning bestemmelsen i utl. § 66 første ledd bokstav b) og c) vil ha opp mot den nye bestemmelsen hvor det ikke er et vilkår om ilagt straff
- bevisterskelen i bestemmelsen
- definisjon av hva som ligger i begrepene kriminelle nettverk og alvorlig trussel

Nærmere kommentarer til vilkår og begreper i forslaget

Alvorlig og organisert kriminalitet – kriminelle nettverk

Den faktiske situasjonen som ligger bak lovforslaget er beskrevet i notatets punkt 3 *Bakgrunn*. Det er også nærmere beskrevet i punkt 6 *Departementets vurderinger*.

Departementet fremhever her at alvorlig og organisert kriminalitet på tvers av landegrensene har økt i omfang, og at trusselen fra kriminelle nettverk er blant de største sikkerhetstruslene i Europa. Virksomheten til de kriminelle nettverkene knytter seg til mange typer alvorlig og samfunnsskadelige lovbrudd, blant annet nevnt i punkt 3.

Lovbruddene som nevnes i notatet er alvorlige både hver for seg og i enda større grad samlet. Ulike kriminelle handlinger styrker nettverkens økonomiske fundament og kan

befeste deres tilstedeværelse i Norge. Beskrivelsen av bakgrunnen gir, slik UDI forstår det, et tydelig signal om at frykt for alvorlige kriminelle handlinger som del av organisert kriminalitet er hovedformålet med lovforslaget. Denne forståelsen mener vi imidlertid ikke er tydelig nok i lovforslaget.

Det er heller ikke tydelig hva som nærmere menes med kriminelle nettverk. I eksemplene i punkt 6 vises det til kjente kriminelle nettverk eller at utlendingen påtreffes sammen med kjente personer i et kriminelt miljø. Det er imidlertid ikke en veiledning for forståelsen av hva som regnes som et kriminelt nettverk. Ut over de allment kjente nettverkene, hva skal til for at to eller flere som planlegger eller utfører kriminelle handlinger skal anses som del av et kriminelt nettverk?

For å beskrive hva som nærmere karakteriserer kriminelle nettverk kan det gjerne sies noe om det forutsetter at virksomheten typisk består av gjentatte eller planlagte straffbare handlinger over tid, om det er organisert etter en slags struktur, med bakmenn som rekrutterer. Eller kan det være tilstrekkelig at det er en håndfull bekjente som utøver flere og planlagte kriminelle handlinger sammen.

Vi mener det også bør sies noe om betydningen det kan ha om utlendingen er tvunget til å være del av den kriminelle virksomheten.

Utvisning som tiltak før en straffbar handling er utført – bevisterskel

Den foreslåtte lovteksten sier i første alternativ at det er tilstrekkelig grunnlag for utvisning når det er konkrete holdepunkter for å frykte at utlendingen vil begå en straffbar handling. I notatets punkt 6 *Departementets vurderinger* fremhever departementet at det er viktig som forbyggende tiltak å kunne utvise før det er begått en straffbar handling. Det vil kunne bidra til å begrense utviklingen av kriminelle nettverk i Norge. Det er mer ressurskrevende å begrense et nettverk som allerede er etablert og skaden er åpenbart større når handlingen er gjennomført.

Utfordringen med at den straffbare handlingen ennå ikke er begått er spørsmålet om hvilken bevisterskel som skal legges til grunn, hvilken karakter skal holdepunktene ha for å være tilstrekkelige? Det bør tydeliggjøres i ordlyden om begrepet «konkrete holdepunkter» forutsetter alminnelig sannsynlighetsovervekt, og om det er samme beviskrav i bestemmelsens første og andre alternativ. Det kan også tydeliggjøres om det vil være behov for mindre konkret informasjon om en fremtidig straffbar handling hvis det er sannsynliggjort at utlendingen er en del av et kriminelt nettverk.

Uansett vil vilkåret om at det er tilstrekkelig for å kunne utvise at det foreligger frykt for at utlendingen vil begå en fremtidig straffbar handling, måtte medføre mer omfattende informasjon i sakene fra politiets side enn når vilkåret er ilagt straff. Informasjonen må også brukes slik at UDI kan ivareta kravet til begrunnelse.

«Trådtrekkere» eller tilretteleggere

Departementet redegjør også for betydningen og utfordringene med såkalte «trådtrekkere» for spredningen og etablering av virksomhetene til kriminelle nettverk. «Trådtrekkere» vil ofte ikke oppholde seg i Norge.

Slik UDI forstår forslaget kan bestemmelsen også kunne brukes på personer som ikke befinner seg i Norge/Schengen. Vi legger til grunn at det å ilegge et innreiseforbud helst før personene ankommer Norge er noe av formålet bak bestemmelsen. I disse tilfellene vil UDI foreta en avveining av ressursbruken opp mot hvor hensiktsmessig en utvisning vil være.

Virkingen av å kunne utvise utlendinger som ikke er i Norge antar UDI vil være av mindre betydning for den kriminelle virksomheten her i riket fordi «trådtrekkerne» ikke har behov for

å være i Norge for å administrere virksomheten. Et utvisningsvedtak vil likevel, som departementet skriver, kunne innvirke på adgangen til å reise til andre Schengenland. Men heller ikke denne begrensingen vil kunne forhindre tilretteleggingen av kriminelle handlinger hverken i Norge eller Schengen for øvrig. I notatet skriver departementet at det vil være vanskelig og svært ressurskrevende å bygge en straffesak mot «trådtrekkerer» fordi det er vanskelig å bevise straffeansvaret. Det fremgår ikke klart av høringsnotatet om departementet mener det er mer hensiktsmessig å bruke ressurser på å utvise tredjelandsborgere som oppholder seg i utlandet.

Særlig om eksempel i høringsnotatet punkt 6.3

UDI er i tvil om hvorvidt eksempelet med planlagte sykkeltyverier i punkt 6.3 er et godt eksempel på saker som bør danne grunnlag for utvisning etter EØS-regelverket. UDI endret relativt nylig retningslinje [UDI 2010-022](#) punkt 10.3 som gjelder utvisning og bortvisning på grunnlag av vinningslovbrudd. Endringene ble foretatt som en følge av at instruks GI-02/2013 ble opphevet, og som en følge av tilbakemeldinger fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) om at Norge, etter deres oppfatning, hadde en for streng praksis for utvisning av EØS-borgere. UDI er derfor i sterk tvil om hvorvidt planlagte sykkeltyverier er av en så alvorlig karakter at det kan danne grunnlag for utvisning allerede ved første gangs mistanke om et slikt *planlagt* lovbrudd.

Terskelen for å utvise etter EØS-regelverket er som kjent høyere enn terskelen for å utvise tredjelandsborgere. Eksempelet er bedre egnet til å illustrere når det kan være adgang til å utvise tredjelandsborgere etter utlendingsloven kapittel 8.

Departementet legger til grunn at innstramningen som hovedregel bare vil være aktuell for EØS-borgere og deres familiemedlemmer som har helt kortvarig opphold, typisk under tre måneder. UDI er enig i dette, men mener at også personer som har oppholdt seg her utover tre måneder uten oppholdsrett bør omfattes av innstramningen.

Forholdet til andre bestemmelser i utlendingsloven og instruks

Bortvisning eller utvisning etter ny hjemmel

I innledningen til høringsnotatet viser departementet til at det i de aktuelle tilfellene er *«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»*.

Etter UDIs vurdering er det uklart ut fra dette sitatet hvor grenseflaten går mellom bortvisning og utvisning. Ordlyden er ikke lik og etter en språklig forståelse mener vi bevisterskelen faktisk er lavere i den nye utvisningsbestemmelsen enn i bortvisningsbestemmelsen. Vi er derfor usikre på henvisningen til at de aktuelle tilfellene allerede er hjemlet i bortvisningsbestemmelsene.

I høringsnotatet punkt 4.5 viser også departementet til at spørsmålet om når en tredjelandsborger med et nasjonalt utvisningsvedtak kan registreres med et innreiseforbud til Schengen-området etter artikkel 24 i Grensekontrollforordningen, er oppe til behandling i EU-domstolen, C-469/25. Saken gjelder en tredjelandsborger som er utvist fra Nederland på bakgrunn av hatefulle ytringer uten å være straffet for det. For å hindre personen fra å komme til Nederland og spre sitt hatefulle budskap, har Nederland utvist og meldt personen inn i Schengen informasjonssystem (SIS). Det er lovligheten av SIS-innmeldingen som er oppe til prøving. Norge har intervenert i saken på prinsipielt grunnlag. Utlendingsloven gir i dag ikke hjemmel for å utvise i slike tilfeller, det er kun hjemmel for bortvisning. Vil ny bestemmelse i § 66 også kunne gi hjemmel for å utvise ved fremsettelse av hatefulle ytringer tilsvarende den verserende saken for EU-domstolen?

Utlendingsloven § 66 første ledd bokstav b) og c)

Utlendingslovens bestemmelser om utvisning på grunn av straff eller særreaksjon her i riket eller i utlandet er ikke omtalt. Vi savner en omtale av disse bestemmelsenes betydning i forhold til den nye bestemmelsen.

Utlendingsloven § 126

Formålet med endringene om å forhindre en straffbar handling før den gjennomføres, vil kunne gjøre seg gjeldende også i saker uten at det er et kriminelt nettverk bak.

For eksempel vil det kunne være tilfelle dersom norske myndigheter får kjennskap til at en enslig aktør planlegger et større terrorangrep mot Norge. I en slik situasjon vil det kunne være nødvendig å stanse personen fra innreise til Norge/Schengen over en periode. Etter gjeldende regelverk vil vi i så fall vurdere utvisning på grunn av grunnleggende nasjonale interesser etter de særskilte prosedyrene i § 126. Etter sin ordlyd kan den nye bestemmelsen også anvendes, men er hensikten å anvende den på et slikt tilfelle? Vi mener grenseflaten for når man skal bruke § 126 og når den nye bestemmelsen skal anvendes, bør tydeliggjøres i kommende lovproposisjon.

Instruks GI-01/2026

UDI støtter tilføyelsen i utlendingsforskriften § 19-29 første ledd som presiserer adgangen til å utvise EØS-borgere av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet, uten at personen er ilagt straff.

[Instruks GI-01/2026](#) endret UDIs praksis for utvisning av EØS-borgere av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet til også å omfatte tilfeller der utlendingen ikke tidligere er ilagt straff eller der straffen er ilagt mer enn 5 år tilbake i tid. UDI tolker terskel for utvisning etter instruks til å være høyere enn hva lovendringen legger opp til. Direktoratet antar at behovet for instruksens således vil utgå etter at lov- og forskriftsendringene er trådt i kraft.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med å begrense alvorlig og organisert kriminalitet, og utnyttning av unge og også mindreårige til slik virksomhet, er svært viktig for samfunnet på mange plan. Hvor effektiv utvisningsbestemmelsen kan bli for å bidra til å oppfylle formålet, vil avhenge av hvor målrettet bestemmelsen er formulert ut fra lovgivers intensjon. UDI regner med en økt saksinngang fra politiet, men mengden saker vil bero på hvor vidt bestemmelsen skal tolkes og hvilken bevisterskel som skal legges til grunn. Det vil også være behov for bedre utredning av sakene enn dersom det foreligger dom eller forelegg i saken. Det er også grunn til å tro at det vil komme flere klagesaker på utvisningsvedtak sammenlignet med et bortvisningsvedtak etter utl. §17. I tillegg kommer det at sakene må utredes bedre enn dersom man har en dom/forelegg å forholde seg til.

Forslag til lovtekst

For å avgrense noe hva som skal være omfattet av bestemmelsen, har UDI et forslag til justering av lovutkastet i høringsnotatet.

Ny § 66 første ledd bokstav i skal lyde

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

Det skal særlig vurderes om det er sannsynlig at utlendingen er knyttet til organisert kriminalitet, eller om handlingen det gjelder kan være del av alvorlig eller organisert kriminalitet. Det er ikke et vilkår at handlingen i seg selv anses som alvorlig kriminalitet så lenge den er del av organisert kriminalitet.

Med hilsen

Stephan Mo

Direktør for Styring og regelverk

Ina Knarvik Hørnes

Seksjonssjef for Regelverksenheten

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.