



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um brottfararstöð DMR23120175
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Dómsmálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	x. júlí 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Á grundvelli brottvísunartilskipunarinnar (2008/115/EB), sem Ísland er skuldbundið af vegna þátttöku í Schengen-samstarfinu, þurfa aðildarríki að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að framfylgja ákvörðun um endursendingu, sbr. 1. mgr. 8. gr. hennar. Í 15. gr. tilskipunarinnar er mælt fyrir um brottfararstöð (e. specialised detention center) og kveðið á um að heimilt er að beita slíku úrræði þegar önnur vægari úrræði duga ekki til að framfylgja ákvörðun sem felur í sér að viðkomandi skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar. Tilskipunin var innleidd hér á landi með breytingum á lögum um útlendinga, nr. 64/2014. Til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um frávísun og brottvísun getur lögregla á grundvelli gildandi laga um útlendinga nr. 80/2016 m.a. lagt fyrir útlending að tilkynna sig, afhenda vegabréf eða annað kennivottorð og að halda sig á ákveðnu afmörkuðu svæði. Þá er lögreglu heimilt að handtaka viðkomandi og úrskurða í gæsluvarðhald samkvæmt lögum um meðferð sakamála eftir því sem við á. Samsvarandi gildir ef einstaklingur gerir ekki það sem nauðsynlegt er til að afla sér ferðaskilríkja og ef tilgangurinn er að færa einstakling fyrir fulltrúa lands í því skyni að fá útgefin ferðaskilríki. Þá er heimilt að beita sömu þvingunarúrræðum þegar ákvörðun um að viðkomandi skuli yfirgefa landið er tekin og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar. Þegar lögregla ákveður að beita framangreindri gæsluvarðhaldsheimild er viðkomandi jafnan færður í fangelsið á Hólmsheiði. Þessi heimild hefur ekki verið talin fullnægjandi enda ekki talið forsvaranlegt að vista útlendinga í þessari stöðu með föngum í fangelsi.

Árið 2017 gerði fasta eftirlitsnefnd Schengen-samstarfsins úttekt á sviði endursendinga hér á landi. Í kjölfar þeirrar úttektar skilaði nefndin skýrslu sama ár um hvernig íslensk stjórnvöld stæðu að flutningi ríkisborgara þriðju ríkja úr landi, sem dveldu ólöglega í landinu og gætu ekki eða vildu ekki fara af sjálfsdáðum úr landi. Í skýrslunni voru gerðar ýmsar athugasemdir við innleiðingu brottvísunartilskipunarinnar, þ.e. að löggjöf og framkvæmd á Íslandi væri ekki í fullu samræmi við þær reglur sem Schengen-samstarfið gerir kröfu um. Gerði hún athugasemd við það fyrirkomulag að útlendingar í þessari stöðu séu vistaðir í fangelsi með öðrum föngum, enda sé staða þeirra ósambærileg stöðu fanga. Brottfararstöð verði að fullnægja þeim kröfum að tryggður sé fullur aðskilnaður þessara einstaklinga og refsifanga og að þjálfun starfsfólks í slíku úrræði sé viðunandi. Gerði nefndin m.a. kröfu um að hér á landi yrði tryggður skýr lagagrundvöllur fyrir slíku úrræði, fjármögnun þess tryggð ásamt því að eftirlitsaðilar væru fjármagnaðir með fullnægjandi hætti.

Árið 2018 skipaði dómsmálaráðherra starfshóp sem var falið að gera tillögur og áætlun vegna stofnunar brottfararstöðvar. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar frá dómsmálaráðuneytinu, Útlendingastofnun, Fangelsismálastofnun, ríkislögreglustjóra, Lögreglustjóranum á Suðurnesjum, Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu og Mannréttindaskrifstofu Íslands. Í lok árs 2019 hélt dómsmálaráðuneytið vinnustofu með sérfræðingum Evrópuráðsins um efnið þar sem ræddar voru aðrar leiðir til að ná settum markmiðum en með brottfararstöð auk þess sem fulltrúar frá Írlandi, Lúxemborg og Svíþjóð kynntu sínar brottfararstöðvar og regluverk sem um þær gilda. Tilteknum fulltrúum stjórnvalda var boðið að taka þátt í vinnustofunni. Þá var í upphafi árs 2020 útbúin samantekt á vegum dómsmálaráðuneytisins þar sem fjallað var almennt um alþjóðlegar skuldbindingar íslenskra stjórnvalda hvað þetta varðar,

hvernig gildandi lagaumhverfi og framkvæmd væri háttað, hvaða atriða þyrfti að huga að við framkvæmd slíks brottfararúrreðis, svo sem réttarvernd útlendinga á brottfararstöð, og samanburð við önnur Evrópuríki. Vegna mikilla anna hjá stjórnvöldum í upphafi Covid-faraldursins gafst ekki svigrúm til að halda þeirri vinnu áfram og skilaði starfshópurinn ekki formlegum niðurstöðum.

Í úttektarskýrslu föstu eftirlitsnefndarinnar með Schengen-samstarfinu frá árinu 2023 áréttaði eftirlitsnefndin fyrri athugasemdir sínar hvað varðar þörf á aðskilnaði útlendinga í fyrirnefndri stöðu og fanga. Sem viðbrögð við þeirri skýrslu var ákveðið haustið 2023 að stofna starfshóp innan dómsmálaráðuneytisins til að vinna að frumvarpi til laga um brottfararstöð. Drög að frumvarpi voru birt í Samráðsgátt stjórnvalda 19. janúar 2024. Mánuði síðar sammæltist þáverandi ríkisstjórn um aðgerðir í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd, flóttafólks og innflytjenda. Markmið þeirra var að stuðla að betri, skilvirkari og skýrari framkvæmd innan málaflokksins og bættri þjónustu til að renna styrkari stoðum undir stjórn útlendingamála. Ein af samþykktum aðgerðum ríkisstjórnarinnar var að komið yrði á úrræðum á öllum stigum málsmeðferðar fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd varðandi húsnæði. Hinn 15. maí 2024 stofnuðu dómsmálaráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra starfshóp í þessu skynifyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og útlendinga í ólögumatri dvöl til að vinna að framangreindu. Vinnan tók m.a. mið af þá nýsamþykktri skimunarreglugerð, þ.e. reglugerð (ESB) 2024/1356 um innleiðingu skimunar ríkisborgara þriðju landa á ytri landamærum og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 767/2008, (ESB) 2017/2226, (ESB) 2018/1240 og (ESB) 2019/817. Reglugerðin telst til þróunar á Schengen-regluverkinu og er hluti af verndar- og fólksflutningssamkomulagi Evrópusambandsins og mun koma til framkvæmda í júní 2026. Reglugerðin mælir fyrir um að tilteknir ríkisborgarar þriðju ríkja eigi að fara í ákveðið öryggismat ásamt greiningu á auðkenni og heilsufari og mati á því hvort viðkomandi sé í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Samkvæmt reglugerðinni er það ferli kallað skimun. Í dag fara framangreindar ráðstafanir fram samkvæmt lögum um útlendinga þegar viðkomandi sækir um alþjóðlega vernd. Skimunarreglugerðin gerir hins vegar kröfu um að þessar ráðstafanir taki einnig til þeirra sem koma ólöglega yfir ytri landamærin og sækja ekki um alþjóðlega vernd og til þeirra sem dvelja ólöglega í landinu ef engin vísbending er um að þeir hafa sætt skimun á ytri landamærum áður. Haustið 2024 var ríkisstjórnarsamstarfinu slitið og ný ríkisstjórn tók við í desember 2024. Umræddri vinnu starfshópsins var ekki sérstaklega áframhaldið..

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Með þátttöku í Schengen-samstarfinu hefur Ísland skuldbundið sig til að innleiða þær gerðir sem teljast til þróunar á Schengen-regluverkinu. Ísland hefur skuldbundið sig til að fylgja samræmdum reglum um eftirlit á ytri landamærum og frjáls flæðis fólks án eftirlits á innri landamærum. Í þessu felst jafnframt skuldbinding um að tryggja að útlendingar sem dveljast hér á landi í ólögumatri dvöl ferðist ekki hindrunarlaust til annarra þátttakuríkja samstarfsins enda ber þeim að yfirgefa Schengen-svæðið. Á það sama við þegar annað aðildarríki hefur samþykkt viðtöku á grundvelli reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins 604/2013/EB (Dyflinnarreglugerðin). Ísland er núna eina Schengen-ríkið án brottfararstöðvar í þessum skilningi. Ófullnægjandi er að vista útlendinga í fyrirnefndri stöðu með föngum í fangelsi. Tryggja þarf aðskilnað þeirra og fanga, viðunandi þjálfun starfsfólks sem starfar með þessum einstaklingum og tryggja allan aðbúnað og þjónustu við þessa einstaklinga eins og brottvísunartilskipunin kveður á um.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Sjá fyrri athugasemdir.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málafllokki

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að stefnt sé að samræma reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála og styrkja stjórnsýslu til að tryggja mannúðlegt og skilvirkt móttökukerfi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Þá hefur Ísland undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar með þátttöku í Schengen-samstarfinu. Einnig er frumvarpið í samræmi við yfirlýst markmið Norðurlandaráðs um aukna samþættingu á meðal Norðurlandanna.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið frumvarpsins er að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt Schengen-samstarfinu og bregðast við athugasemdum föstu eftirlitsnefndar Schengen-samstarfsins með því að setja skýrar reglur um hvenær og að hvaða skilyrðum uppfylltum sé heimilt að vista útlendinga á brottfararstöð. Ísland er eina Schengen-ríkið sem rekur ekki brottfararstöð. Úrræðið er ein af þeim aðgerðum sem miða að því að koma upp svipaðri lagaumgjörð og framkvæmd í útlendingamálum og tíðkast í nágrannalöndunum, þá sérstaklega annars staðar á Norðurlöndum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef Ísland innleiðir ekki framangreinda reglugerð og tilskipun og bregst ekki við athugasemdum föstu eftirlitsnefndarinnar með Schengen-samstarfinu er Ísland ekki að uppfylla skyldur sínar samkvæmt Schengen-samningnum sem getur þýtt upphaf úrsagnarferils Íslands úr Schengen-samstarfinu. Aðild Íslands að Schengen-samstarfinu byggist á samningi sem undirritaður var í Brussel 18. maí 1999 milli Evrópusambandsins annars vegar og Íslands og Noregs hins vegar um framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna. Samningurinn var fullgiltur af Íslands hálfu 26. maí 2000. Áfram yrðu einstaklingar í þessari stöðu vistaðir í fangelsi með öðrum föngum, sem er óforsvaranlegt.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Nauðsynlegt er að í lagaumgjörð Schengen-ríkja sé mælt fyrir um úrræði sem geri ríkjum kleift að framfylgja skuldbindingum sínum samkvæmt skimunarreglugerðinni og brottvísunartilskipuninni. Úrræði samkvæmt skimunarreglugerðinni hafa verið nefnd hér að framan. Úrræði samkvæmt brottvísunartilskipunni geta m.a. verið haldlagning skilríkja, tilkynningarskylda eða krafa um útlendingur haldi sig á tilteknum stað eða svæði. Mælt er fyrir um þessar heimildir hér á landi í 114. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016. Það hefur þó sýnt sig að þau úrræði eru ekki í öllum tilvikum fullnægjandi til að tryggja að viðkomandi sé til staðar við framkvæmd ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar niðurstöðu er til meðferðar. Af þessum ástæðum er í brottvísunartilskipuninni gert ráð fyrir úrræði sem heimila frekari inngríp þegar ljóst er að önnur úrræði duga ekki til. Tryggja þarf brottfararstöð sem uppfyllir skilyrði brottvísunartilskipunarinnar.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Setja heildarlöggjöf um brottfararstöð og gera breytingar á lögum um útlendinga vegna hennar ásamt því að gera breytingar á lögum um útlendinga til að innleiða skimunarreglugerðina. Innleiða svo nánari atriði gerðanna með reglugerð.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Fyrirhugað er að setja nýja heildarlöggjöf um brottfararstöð, um m.a. réttindi og skyldur einstaklinga í slíku úrræði sem taka að einhverju leyti mið af lögum um fullnustu refsinga. Gætt er þó að því að sá meginmunur sem er á þessum einstaklingum annars vegar og föngum hins vegar endurspeglar vel og skýrlega í frumvarpinu. Einnig er áformað að gera breytingar á lögum um útlendinga þar sem nýjum ákvæðum er bætt við 13. kafla laganna um þvingunar- og rannsóknarúrræði og mælt fyrir um heimild til vistunar útlendinga á brottfararstöð að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, um málsmeðferð fyrir dómi, um vistunartíma og sérstakar reglur er eigi að gilda um vistun barna. Ákveðið var að fara þá leið að mæla fyrir um framkvæmdina í þessum kafla útlendingalaga þar sem núgildandi lagaheimild fyrir handtöku útlendinga í þeim tilgangi sem rætt hefur verið um hér að framan er þar, ásamt ákvæði sem mælir fyrir um vægari úrræði sem þurfa að hafa verið skoðuð og fullnægjandi mat lagt á að muni ekki duga til áður en vistun á brottfararstöð er ákveðin. Til að innleiða skimunarreglugerðina er stefnt að því að bæta við einu ákvæði í II. kafla útlendingalaga um þá útlendinga sem skulu sæta þeim ráðstöfunum sem reglugerðin mælir fyrir um og að hún verði svo að fullu innleidd með reglugerð.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða felld brott Sjá fyrri athugasemdir. Með nýrri heimild til að vista einstaklinga á brottfararstöð að ákveðnum skilyrðum uppfylltum er núverandi heimild í tilteknum staflaðum 1. mgr. 115. gr. laga um útlendinga felld brott. Þá verða einhverjar smávægilegar breytingar gerðar á lögum um útlendinga að öðru leyti til að mæta nýjum ákvæðum.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Löggjöfin þarf að fullnægja kröfum 67. gr. stjórnarskrárinnar, 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 og öðrum alþjóðaskuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Þá þarf að hafa í huga 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. mannréttindasáttmálans. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Löggjöfin þarf að fullnægja kröfum IV. kafla tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísunum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna (brottvísunartilskipunin). Þá kemur V. kafli reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins 604/2013/EB einnig til skoðunar við samningu frumvarpsins. Löggjöfin þarf þar að auki að fullnægja kröfum reglugerðar (ESB) 2024/1356 um innleiðingu skimunar ríkisborgara þriðju landa á ytri landamærunum og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 767/2008, (ESB) 2017/2226, (ESB) 2018/1240 og (ESB) 2019/817.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Einstaklingar sem koma ólöglega hingað til lands og einstaklingar sem ber að yfirgefa landið eða eru með mál til meðferðar sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar. Hagsmunaaðilar eru líka m.a. lögreglan og Útlendingastofnun. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 6/2022 fer félags- og vinnumarkaðsráðuneytið með mál er varða þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Frá þeim tíma þegar ákvörðun um synjun á umsókn um alþjóðlega vernd er endanleg á stjórnarsýslustigi tekur lögregla við þjónustu, sbr. 8. og 9. mgr. 33. gr. laga um útlendinga. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Sjá kafla A. 4. Fyrirhugað samráð Við vinnslu frumvarpsins árið 2024 hafði ráðuneytið samráð við m.a. ríkislögreglustjóra, Lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu, Lögreglustjóran á Suðurnesjum, Útlendingastofnun og mennta- og barnamálaráðuneytið. Fyrri frumvarpsdrög voru einnig birt í Samráðsgátt stjórnvalda í febrúar 2024 þar sem ýmsar athugasemdir bárust. Stefnt er á að drög að frumvarpi fari aftur í samráð.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
Rekstur móttökumiðstöðvar er fjármagnaður. Gert er ráð fyrir að flutningur móttökumiðstöðvar úr miðbæ Reykjavíkur á Suðurnesin muni hafa einskiptiskostnað í för með sér en ekki er vitað hverjar þær fjárhæðir eru. Það gæti verið að hluti þess kostnaðar verði styrktur af innri öryggissjóði um landamæri. Rekstur brottfararstöðvar hefur ekki verið kostnaðarmetinn og þörf á frekari greiningu og þarfagreiningu. Í fjármálaáætlun 2026-2030 er varanleg fjárheimild að fjárhæð 500 m.kr. til reksturs brottfararstöðvar. Einnig er fjármagnaður rekstur úrræðis hjá ríkislögreglustjóra fyrir einstaklinga sem

til stendur að vísa brott frá landinu. Við samningu frumvarpsins verður gert ítarlegt kostnaðarmat á starfsemi og rekstri brottfararstöðvar sem mun liggja fyrir í endanlegu mati á áhrifum með frumvarpinu. Ef Ísland bregst ekki við athugasemdum föstu eftirlitsnefndarinnar með Schengen-samstarfinu er hætt við að það hafi áhrif á samstarf Íslands við önnur Schengen-ríki. Ætla má að kostnaður sem hlytist af slíkri stöðu, m.a. vegna áhrifa á ferðaþjónustu hér á landi, leiðarkerfi íslenskra flugfélaga og þess ferðafrelsis sem íbúar svæðisins njóta, yrðu alltaf töluvert kostnaðarsamari en uppsetning og rekstur brottfararstöðvar.

Við frumvarpsgerðina er gert ráð fyrir því að höfð verði hliðsjón af því að þó að hlutfall umsækjenda um alþjóðlega vernd hafi undanfarin misseri verið nokkuð jafnt hvað varðar kyn þá sé líklegra að fleiri karlmenn en konur verði vistaðir á brottfararstöð. Er það mat einkum reist á því að algengara er að karlar komi einir hingað til lands en konur í fylgd með maka sínum eða sem hluti af fjölskyldu. Sem dæmi hafði heimferðar- og stoðdeild ríkislögreglustjóra þann 1. desember 2023, 176 virkar verkbeiðnir um flutning úr landi til meðferðar, þar af voru 117 vegna karla (66%) en 59 vegna kvenna (34%), auk þess sem 226 einstaklingar fóru af landi brott á vegum stoðdeildar embættisins það ár, þar af voru 187 karlmenn (83%). Í lok árs 2024 voru 247 opnar verkbeiðnir skráðar hjá stoðdeildinni en hlutfall karla og kvenna fyrir það tímabil liggur ekki fyrir. Þar sem stundum þarf tryggja flutning útlendinga úr landi í fylgd lögreglu má því gera ráð fyrir að frumvarpið hafi meiri áhrif á karla en konur. Frumvarpið tekur mið af ólíkri stöðu og þörfum kynjanna sem og barna en gert er ráð fyrir að vistverur karla skulu vera aðskildar frá konum og fjölskyldum en að samgangur karla og kvenna sé þó almennt heimill í sameiginlegum rýmum, nema sérstakar aðstæður eða húsrými komi í veg fyrir.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Nei. Fyrir liggja drög að frumvarpi til laga um brottfararstöð.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Þar sem það mun taka tíma að koma upp brottfararstöð og finna húsnaði undir slíka starfsemi er gert ráð fyrir að aðilar fái talsverðan tíma til undirbúnings áður en starfsemi brottfararstöðvar hefst. Móttökumiðstöð er þegar starfandi í dag og er stefnt á að hún muni framkvæma skimanir skv. fyrrnefndri reglugerð um skimanir en fyrirhugað er að færa starfsemi hennar úr miðbænum á Suðurnesin.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Ekki er vitað á þessu stigi hvaða húsnaði verður tekið til notkunar undir starfsemi brottfararstöðvar og móttökumiðstöðvar, en tryggja þarf húsnaði sem fullnægir þeim kröfum sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum og nauðsynlegt að þau úrræði verði tryggð svo lagasetning beri árangur.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Ekki farið fram mat á því.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Nei.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum