

157. löggjafarþing 2025–2026.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga (sameiginleg vernd vegna fjöldaflóttá og skipan
Flóttamannanefndar)

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Orðin „sem fer með félagsmál“ í 1. málsl. 1. mgr. falla brott.
- b. Á eftir orðunum „að fenginni tillögu ráðherra sem fer með dómsmál“ í 1. mgr. kemur: sem jafnframt er formaður.
- c. Í stað orðanna „ráðherra sem fer með félagsmál sem jafnframt er formaður“ í 1. mgr. kemur: ráðherra sem fer með félagsmál.
- d. Í stað orðsins „félagsmála“ í 4. mgr. kemur: dómsmála.
- e. Orðin „sem fer með félagsmál“ í 5. mgr. falla brott.

2. gr.

2. og 3. málsl. 3. mgr. 44. gr. falla brott.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Við gildistöku laga þessara skal skipa að nýju í Flóttamannanefnd.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta sem samið er í dómsmálaráðuneytinu kveður á um breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Með frumvarpinu er lögð til breyting á 44. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, svo íslensk stjórnvöld geti fylgt samræmdri áætlun Evrópusambandsins hvað varðar úkraínska flóttamenn á svæðinu þegar annað hvort innrásarstríði Rússlands í Úkraínu lýkur eða þegar leyfilegur tími virkjunar ákvæðis um sameiginlega vernd rennur sitt skeið. Þá eru gerðar breytingar á ákvæði laganna varðandi skipan Flóttamannanefndar sem verður framvegis á ábyrgðarsviði dómsmálaráðherra.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Sameiginleg vernd vegna fjöldaflóttá.

Tilgangur verndarkerfisins er að veita einstaklingum vernd gegn ofsóknum eða stríði. Sameiginlegri vernd vegna fjöldaflóttá er á hinn bóginn ætlað að vera viðbragð við tímabundnum aðstæðum þar sem hópur einstaklinga flýr afmarkað landsvæði og þarf á vernd

að halda. Sameiginleg vernd er undantekning frá þeirri meginreglu að umsókn um alþjóðlega vernd skuli hljóta einstaklingsbundna málsmeðferð hjá stjórnvöldum.

Í mars 2022 beittu íslensk stjórnvöld samhliða aðildarríkjum Evrópusambandsins og samstarfsríkjum Schengen, heimild skv. 44. gr. laga um útlendinga, sem fjallar um sameiginlega vernd vegna fjöldaflóttá, í eitt ár, vegna innrásarstríðs Rússlands í Úkraínu. Frá þeim tíma hefur sú sameiginlega vernd verið framlengd, síðast til og með 2. mars 2027. Þeir einstaklingar sem falla undir ákvæði 44. gr. fá útgefið dvalarleyfi skv. 74. gr. Gildissvið og réttindi sem fylgja dvalarleyfinu eru útlistuð í ákvörðun þáverandi dómsmálaráðherra frá 22. febrúar 2024 sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda. Frá upphafi stríðsins hafa stjórnvöld á Íslandi átt í virku samstarfi við aðrar Norðurlandþjóðir og fleiri ríki Evrópusambandsins um tímabundna vernd. Innan Evrópusambandsins er nú unnið að samhæfðri stefnu varðandi hvað skuli gera við endalok tímabundinnar verndar, þar sem ríki leitast við að tryggja samræmd viðbrögð og fyrirsjáanleika fyrir þá einstaklinga sem njóta slíkrar verndar.

Samkvæmt 3. mgr. 44. gr. laga um útlendinga er heimilt að framlengja leyfið í allt að fimm ár frá því að umsækjandi fékk fyrst leyfi, sem er sambærilegt löggjöf Evrópusambandsins og Noregs og Danmerkur. Eftir það er, skv. ákvæðinu, heimilt að veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Að liðnu einu ári með slíkt leyfi er heimilt að gefa út ótímabundið dvalarleyfi enda séu skilyrði fyrir því að halda leyfinu enn fyrir hendi og skilyrðum að öðru leyti fullnægt. Þá má einnig nefna að einstaklingar sem eru með dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eru undanþegnir kröfu um að hafa haft tryggja framfærslu á dvalartíma sínum við útgáfu ótímabundins dvalarleyfis, sbr. 5. mgr. 58. gr. laganna. Eru þessi lagafyrirmæli um útgáfu mannúðarleyfis, sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis eftir eitt ár, eftir að sameiginlegri vernd vegna fjöldaflóttá lýkur í ósamræmi við tilskipun Evrópusambandsins 2001/55/EB sem og í ósamræmi við norska og danska löggjöf. Frumvarpið tryggir samræmda framkvæmd á þá leið að ekki verður kveðið á um það lögum hvað taki við af tímabundnu verndinni enda mikilvægt að sú ákvörðun verði unnin með aðildarríkjum ESB og samstarfsríkjum Schengen og ekki síst Úkraínu. Af því sögðu geta einstaklingarnir sótt sérstaklega um og átt rétt á dvalarleyfi hér á landi uppfylli þeir sett skilyrði laganna, s.s. vegna atvinnu. Mikilvægt er að Ísland geti fylgt samræmdri áætlun Evrópusambandsins og samstarfsríkja Schengen hvað varðar úkraínska flóttamenn á svæðinu þegar annað hvort stríðinu lýkur eða þegar leyfilegur tími virkjunar ákvæðis um sameiginlega vernd rennur sitt skeið og skeri sig ekki úr framkvæmd annarra ríkja. Þá er mikilvægt er að Ísland, líkt og Evrópa, vinni að því markmiði með úkraínskum yfirvöldum að þau endurheimti eigin ríkisborgara að stríði loknu. Með frumvarpinu er því ekki verið að draga úr stuðningi við Úkraínu með nokkrum hætti heldur þvert á móti verið að tryggja að íslenskt lagaumhverfi sé í takt við markmið og tilgang ákvæðisins um að annars vegar veita tímabundna vernd á meðan hennar er þörf og hins vegar að meta næstu skref, samhliða ríkjum Evrópu og í ríku samráði við úkraínsk stjórnvöld, svo ríkisborgarar Úkraínu geti snúið farsællega til síns heima. Mikilvægt er að leyfi á grundvelli tímabundinnar verndar sé eins samræmt og kostur er innan Evrópu og sé í takt við það markmið sem því er ætlað að ná. Til að taka af allan vafa er breytingin ekki til þess fallinn að takmarka rétt ríkisborgara Úkraínu til að sækja um vernd á grundvelli ákvæðisins á meðan ákvæðið er virkt.

Frumvarpið breytir ekki gildandi framkvæmd um að einstaklingar sem dvelja á grundvelli ákvæðis 44. gr. geti óskað eftir dvalarleyfi hér á landi á öðrum grundvelli samkvæmt skv. lögum um útlendinga, s.s. á grundvelli atvinnu eða tengsla við landið. Þá er áréttað að markmið stjórnvalda hvað varðar móttöku fólks sem flýr stríðið í Úkraínu standa óhöggð.

2.2. Flóttamannanefnd.

Ríkisstjórn Íslands ákvað þann 4. mars 2025 að málefni sem varði hlutverk og verkefni Flóttamannanefndar skv. 9. gr. laga um útlendinga skyldu flutt til dómsmálaráðuneytisins frá félags- og húsnæðismálaráðuneyti. Í ljósi þeirrar ákvörðunar er nauðsynlegt að gera breytingar á 9. gr. laga um útlendinga sem og kveða á um nýja skipun nefndarinnar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér breytingar á ákvæði 44. gr. laga um útlendinga varðandi sameiginlega vernd vegna fjöldaflóttá. Samkvæmt 3. mgr. 44. gr. er heimilt að endurnýja leyfið í allt að fimm ár frá því að umsækjandi fékk fyrst leyfi. Eftir það má veita leyfið skv. 74. gr. sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis og að liðnu einu ári með slíkt leyfi er heimilt að gefa út ótímabundið dvalarleyfið að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Með frumvarpinu eru 2. og 3. málsl. 3. mgr. 44. gr. felldir brott. Með því að fella brott heimild til veitingar mannúðarleyfis sem að ári liðnu getur leitt til ótímabundins dvalarleyfis á grundvelli sameiginlegrar verndar er skýrar dregið fram að úrræðið er tímabundið neyðarúrræði. Slíkt fyrirkomulag er í samræmi við markmið og framkvæmd tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2001/55/EB um tímabundna vernd vegna fjöldaflóttá og stuðlar að auknu samræmi við sameiginlega evrópska framkvæmd.

Í september sl. samþykkti ráðherraráð Evrópusambandsins tillögu að tilmælum (e. Council recommendation) um samhæfða nálgun aðildarríkja gagnvart einstaklingum sem njóta tímabundinnar verndar vegna fjöldaflóttá frá Úkraínu. Með tilmælunum er leitast við að stuðla að fyrirsjáanlegri, stöðugri og að lokum varanlegri lausn fyrir þá einstaklinga sem hafa dvalið um lengri tíma í aðildarríkjum á grundvelli tímabundinnar verndar. Í tilmælunum er meðal annars hvatt til þess að aðildarríki bjóði einstaklingum í þessari stöðu að fá endurskoðun á dvalarstöðu sinni, með það að markmiði að kanna hvort skilyrði séu uppfyllt fyrir útgáfu dvalarleyfis á öðrum grundvelli en tímabundinni vernd. Slík endurskoðun getur leitt til útgáfu dvalarleyfis sem endurspeglar betur raunverulega stöðu viðkomandi, svo sem á grundvelli atvinnu, starfsþjálfunar, náms eða fjölskylduadstæðna.

Markmið þessarar nálgunar er að auðvelda einstaklingum sem hafa fest rætur í ríkjum, tekið þátt í atvinnulífi, námi eða samfélagslífi, að færast af bráðabirgðaverndarúrræði yfir í hefðbundnara dvalarleyfi. Jafnframt er með þessu leitast við að tryggja skilvirka stjórnsýslu, jafnræði og fyrirsjáanleika í framkvæmd reglna um dvöl einstaklinga sem upphaflega nutu tímabundinnar verndar vegna fjöldaflóttá. Tillaga ráðherraráðsins felur ekki í sér skyldu aðildarríkja til að veita tiltekið dvalarleyfi, heldur er um að ræða leiðbeinandi tilmæli sem leggja áherslu á sveigjanleika og einstaklingsbundið mat, í samræmi við innlenda löggjöf og stjórnsýsluframkvæmd hvers ríkis.

Þrátt fyrir að íslensk löggjöf muni ekki kveða sérstaklega á um stöðu einstaklinga að lokinni sameiginlegri vernd hafa einstaklingar sem dvelja hér á landi á þeim grundvelli sömu möguleika og aðrir útlendingar til að sækja um dvalarleyfi á öðrum lagagrundvelli, svo sem vegna atvinnu, náms eða fjölskyldusameiningar, að uppfylltum almennum skilyrðum viðkomandi leyfisflokks. Slík umsókn leiðir til efnislegrar meðferðar samkvæmt almennum reglum laga um útlendinga og veitir, að uppfylltum skilyrðum, sjálfstæðan dvalargrundvöll sem er óháður gildistíma sameiginlegrar verndar. Með þessu er tryggt að þeir einstaklingar sem hafa fest rætur hér á landi eða hafa myndað tengsl sem réttlæta áframhaldandi dvöl hafi raunhæfa leið til varanlegrar dvalarstöðu án þess að þörf sé á sérreglum sem tengja rétt til ótímabundinnar dvalar beint við tímabundið neyðarúrræði.

Þá eru gerðar breytingar á 9. gr. laganna um að færa ábyrgðarsvið nefndarinnar frá félags- og húsnæðismálaráðuneytinu til dómsmálaráðuneytis.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ísland er aðili að ýmsum þjóðréttarsamningum sem varða málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra. Við gerð frumvarpsins hefur verið tekið tillit til þessara alþjóðlegu skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna, m.a. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1951 og Schengen-samstarfsins. Efni frumvarpsins fer ekki í bága við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Efni frumvarpsins felur ekki í sér álitæfni varðandi samræmi við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Aform um lagasetningu og frummat á áhrifum voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is hinn 5. febrúar 2026 (mál nr. S-29/2026). 276 umsagnir bárust, flestar frá úkraínskum ríkisborgurum sem eru búsettir á Íslandi á grundvelli sameiginlegrar verndar vegna fjöldaflóttá. Í umsögnum var lýst áhyggjum af því að brottfall heimildar til mannúðarleyfis að lokinni sameiginlegri vernd myndi skapa óvissu um framtíð þeirra sem hafa fest rætur hér á landi, einkum með hliðsjón af stöðu barna í skólakerfinu, atvinnuþátttöku og félagslegri aðlögun. Jafnframt var lögð áhersla á mikilvægi fyrirsjáanleika og stöðugleika í réttarstöðu þeirra sem dvelja hér um lengri tíma á þessum grundvelli. Þá var bent á að samræmi við framkvæmd annarra ríkja, sérstaklega innan Evrópu, væri mikilvægt, en einnig að íslensk stjórnvöld hefðu svigrúm til sjálfstæðrar stefnumótunar. Umsagnaraðilar vísaðu enn fremur til mannúðarsjónarmiða og þess að margir þeirra sem njóta sameiginlegrar verndar séu virkir þátttakendur í atvinnulífi og samfélagi, og að breytingin gæti haft áhrif á áframhaldandi samþættingu þeirra. Loks beindust nokkrar umsagnir að lagatæknilegum atriðum, meðal annars varðandi túlkun gildandi ákvæða og þörf á skýrari afmörkun á því hvaða réttarstaða taki við að lokinni sameiginlegri vernd.

Í ljósi þeirra sjónarmiða sem fram komu í umsögnum er rétt að árétta það sem þegar kemur fram í frumvarpinu að það feli ekki í sér breytingu á almennum heimildum útlendinga til að sækja um og fá dvalarleyfi á öðrum lagagrundvelli samkvæmt lögum um útlendinga. Einstaklingar sem dvelja hér á landi á grundvelli sameiginlegrar verndar vegna fjöldaflóttá munu áfram eiga kost á að sækja um dvalarleyfi, svo sem á grundvelli atvinnu eða tengsla við landið. Slíkar umsóknir sæta sjálfstæðri og einstaklingsbundinni málsmeðferð samkvæmt almennum reglum laganna.

Frumvarpið felur hvorki í sér afturvirka réttindaskerðingu né sjálfvirka brottvísun einstaklinga að lokinni sameiginlegri vernd. Ákvörðun um dvöl eða brottför úr landi fer ávallt fram á grundvelli einstaklingsbundins mats í samræmi við ákvæði laga um útlendinga og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Sérstaklega er áréttað að Ísland er bundið af alþjóðlegum skuldbindingum, þar á meðal flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna frá 1951 og mannréttindasáttmála Evrópu, sem fela í sér bann við endursendingu (e. non-refoulement) til ríkis þar sem einstaklingur á yfir höfði sér raunverulega hættu á ofsóknum, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða öðrum alvarlegum mannréttindabrotum. Enginn verður því sendur til Úkraínu ef slíkar aðstæður eru fyrir hendi. Með frumvarpinu er þannig eingöngu verið að skýra tímabundið eðli úrræðisins um sameiginlega vernd vegna fjöldaflóttá en ekki að takmarka möguleika einstaklinga til áframhaldandi lögmætrar dvalar hér á landi.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 20. febrúar 2026.

6. Mat á áhrifum.

Megintilgangur frumvarpsins er að samræma betur ákvæði 44. gr. laga um útlendinga, um dvalarleyfi fyrir einstaklinga sem eru hér á landi á grundvelli sameiginlegrar verndar vegna fjöldaflóttá, við löggjöf Evrópusambandsins og framkvæmd ríkja sambandsins. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir því að fjöldi nýútgefna dvalarleyfa á grundvelli sameiginlegrar verndar vegna fjöldaflóttá muni aukast frá því sem verið hefur. Komi ekki til lagabreytinga mun mikill fjöldi einstaklinga sem nú dvelja hér á landi á grundvelli fjöldaflóttá eiga í mars 2027 rétt á mannúðarleyfi og að ári liðnu með slíkt leyfi rétt á ótímabundnu dvalarleyfi. Ísland mun þ.a.l. skera sig frá samræmdri áætlun Evrópusambandsins og hinna Norðurlandanna og má leiða að því líkur að fjöldi Úkraínumanna hér á landi aukist. Ekki er fyrir séð að samþykkt frumvarpsins muni hafa í för með sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð. Í þessu samhengi má nefna að ófyrirséður kostnaður vegna þjónustu við umsækjendur um vernd og einstaklinga sem hlotið hafa vernd á öðrum grundvelli verður áfram til staðar.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna. Frumvarpið nær til allra dvalarleyfishafa sem hlotið hafa sameiginlega vernd á grundvelli fjöldaflóttá, óháð kyni. Hlutfall dvalarleyfishafa er 55% konur og 45% karlar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagðar eru til breytingar á 9. gr. laganna sem fjallar um Flóttamannanefnd og skipun hennar. Í ákvæðinu er vikið að því að ráðherra sem fer með félagsmál skipi Flóttamannanefnd til fimm ára í senn og formann nefndarinnar, leggi nefndinni til starfsmann og sé í reglugerð heimilt að kveða nánar á um störf nefndarinnar. Þessu er breytt til samræmis við ákvörðunar ríkisstjórnarinnar þess efnis.

Um 2. gr.

Lagt er til að 2. og 3. málsl. 3. mgr. 44. gr. falli brott Samkvæmt þeim er að lokinni sameiginlegri vernd vegna fjöldaflóttá heimilt að veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Að liðnu einu ári með slíkt leyfi er heimilt að gefa út ótímabundið dvalarleyfi enda séu skilyrði fyrir því að halda leyfinu enn fyrir hendi og skilyrðum að öðru leyti fullnægt. Með breytingunni verður þeim einstaklingum sem dvelja hér á landi á grundvelli sameiginlegrar verndar vegna fjöldaflóttá áfram kleift að sækja um dvalarleyfi hér á landi á öðrum grundvelli, s.s. atvinnu.

Um 3. gr.

Lagt er til að lög þessi öðlist þegar gildi. Þá er lagt til að ný Flóttamannanefnd verði skipuð við gildistöku laganna í ljósi þess að dómsmálaráðherra ber, skv. frumvarpi þessu, ábyrgð á skipan hennar í stað félagsmálaráðherra sem skipaði þá nefnd sem nú situr.