

Reykjavík, 27. febrúar 2026
Tilvísun: Mál nr. S-49/2026

Efni: Umsögn FTA við drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lögreglulögum (verndarsamkomulag ESB)

1. FTA, félag talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd gerir eftirfarandi athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lögreglulögum (verndarsamkomulag ESB), sbr. mál nr. S-49/2026 sem birt var til umsagnar á samráðsgátt 20. febrúar 2026. Var frestur til umsagna afar knappur og hefur því ekki mikill tími gefist til ítarlegrar vinnslu umsagnar. Er því ljóst að umsögn þessi felur ekki í sér tæmandi talningu á þeim atriðum sem betur mættu fara í frumvarpinu.

I. Almennar athugasemdir um frumvarpið

2. Frumvarpið felur í sér áframhaldandi aðför að umsækjendum um alþjóðlega vernd. Um er að ráða enn annað lagafrumvarpið sem vegur að réttindum eins jaðarsettasta og viðkvæmasta hóps samfélagsins. Stóra myndin sem birtist í frumvarpinu, sérstaklega þegar ákvæði þess eru lesin samhliða öðrum fyrirhuguðum lagabreytingum, sbr. m.a. frumvarpi til laga um brottfararstöð sem nú er fyrir Alþingi, sbr. þingskjal nr. 293 – 230 mál, er sú að réttaröryggi og mannréttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd er fórnað á grundvelli sjónarmiða um skilvirkni og hraða málsmeðferð. Þá er rétt að benda á að í greinargerð frumvarpsins er ítrekað vísað til skýrleika, en frumvarpið er síst til þess fallið að skapa skýrara verndarkerfi hér á landi og raunar þvert á móti.

3. Lögin eru sett í þeim tilgangi m.a. að innleiða AMMR reglugerð ESB nr. 2024/1351 og er breyting gerð í þeim tilgangi á 36. gr. laganna og öðrum ákvæðum laganna er varða málsmeðferð skv. 36. gr. en í því sambandi er rétt að benda á að 36. gr. fjallar ekki einungis um málsmeðferð skv. Dyflinnarreglugerðinni, heldur tekur greinin einnig til réttarstöðu einstaklinga sem þegar hafa vernd í öðru Evrópuríki, sbr. a. lið 1. mgr. 36. gr., og svokallaðra „fyrstu-griðlands“ mála skv. d. lið 1. mgr. 36. gr. en í frumvarpinu er enga umfjöllun að finna um áhrif lagabreytingarinnar á þessa hópa. Augljóslega eru þetta samt hópar sem verða fyrir jafn miklum áhrifum og aðrir sem falla undir 36. gr. og það er stór galli á frumvarpinu að ekki sé ávarpað hvernig fyrirhugaðar lagabreytingar hafa áhrif á stöðu þessara hópa.

4. Það er mjög upplýsandi að lesa þetta frumvarp á sama tíma og frumvarp til laga um brottfararstöð, enda kemur nú fram skýringin á því hvernig það getur hugsanlega komið til að fangelsa eigi umsækjendur um alþjóðlega vernd í varðhaldsbúðum („brottfararstöð“). Ákvæðið umrædds frumvarps sem vísað er til er fyrirhugaður b. liður

114. gr. a. laga um útlendinga, sem skv. frumvarpi um brottfararstöð orðast með eftirfarandi hætti:

„b. [Lögreglu er heimilt að taka ákvörðun um að frelsissvipta útlending og vista hann á brottfararstöð ef] (innskot FTA) nauðsynlegt þykir til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um að útlendingurinn skuli yfirgefa landið, svo sem þegar ætla má að hann komi sér undan framkvæmd eða hefur forðast eða hindrað undirbúning heimfarar; frelsissvipting og vistun er einnig heimil ef verulegar líkur eru á því að hann muni koma sér undan framkvæmd ákvörðunar sem felur í sér að flytja hann til annars lands innan Evrópu á grundvelli c-liðar 1. mgr. 36. gr.; frelsissvipting og vistun er auk þess heimil við meðferð máls sem getur leitt til ákvörðunar sem getið er í þessum staflíð,“ [Leturbreytingar FTA]

Svo því sé haldið til haga þá leiðir samspil þessara lagabreytinga til þess að unnt verður að synja umsækjendum um alþjóðlega vernd um efnismeðferð, jafnvel verður hægt að vista viðkomandi í varðhaldsbúðum strax við komuna til landsins, viðkomandi fær ekki frestun réttaráhrifa, fær málsmeðferð í algjöru skötulíki og er svo strax sendur úr landi í kjölfarið.

II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

II.1 2. gr. frumvarps

5. Skv. 2. gr. frumvarpsins verður kærufrestur um synjun á efnismeðferð í málum skv. 36. gr. laganna sjö dagar frá birtingu ákvörðunar. Þá skal greinargerð berast samhliða kæru. Núverandi reglur um kærur í málum skv. 36. gr. er að finna í 3. málsl. 7. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 (framvegis „útl.“). Skv. núverandi rétti eru ákvarðanir skv. 36. gr. sjálfkrafa kærðar við birtingu og því ekki í höndum umsækjanda um alþjóðlega vernd hvort hann kæri mál sitt eða ekki. Núverandi fyrirkomulag er að þessu leyti nokkuð óeðlilegt, enda virðist það vera einsdæmi í íslenskri stjórnslu, og í sjálfu sér ekki neikvætt að fallið sé frá fyrirkomulagi um sjálfkrafa kærur. Hins vegar er sjö daga kærufrestur óþarflega knappur og þá verður að gera sérstaklega athugasemd við að greinargerð skuli berast samhliða kæru.

6. Líkt og bent er á í athugasemdum með 2. gr. frumvarpsins gerir hin svokallaða AMMR reglugerð ESB ráð fyrir a.m.k. viku kærufresti en í mesta lagi þriggja vikna fresti til að kæra synjun á efnismeðferð. Mikil vonbrigði er að gengið sé út frá því í frumvarpsdrögum að veita einungis lágmarksfrest skv. reglugerðinni. Lengri frestur er til þess fallinn að gefa umsækjendum um alþjóðlega vernd aukið rými til að taka upplýsta ákvörðun, m.a. með því að ráðfæra sig við talsmann um réttarstöðu sína. Er það bersýnilega ekki í takt við réttaröryggi umsækjenda um alþjóðlega vernd að veita lágmarksvernd. Sjónarmið sem birtast í athugasemdum með 2. gr. um að heimild til að leggja áfram gögn á meðan mál er í kærumeðferð tryggi að breytingarnar hafi ekki í för með sér skerðingu á rétti til réttlátrar málsmeðferðar skýtur afar skökku við, ekki síst í ljósi þess að umsækjendur hafa á grundvelli núverandi réttar fulla heimild til

gagnaframlagningar undir rekstri máls þeirra, líkt og almennt gengur í stjórnsýslumálum. Það er því engum blöðum um það að fletta að verið er að takmarka þau réttindi sem gilda í dag.

7. Varðandi ákvæði um að greinargerð sé lögð fram samhliða kæru, þá er ljóst að talsmönnum er gert mjög erfitt um vik að sinna hlutverki sínu þegar frestir eru svo stuttir. Hlutverk talsmanna þegar mál eru til vinnslu á kærustigi er fólgið í því að gaumgæfa ítarlega ákvörðun Útlendingastofnunar og að draga út úr þeirri ákvörðun þau atriði sem eru gagnrýniverð og þurfa að koma til skoðunar í kærufæri. Talsmaður þarf að kynna umsækjanda niðurstöðuna og fá hans afstöðu til þess sem fram kemur í ákvörðuninni. Oft þarf einnig að afla frekari gagna sem oft liggja ekki fyrir með stuttum fyrirvara. Ritun greinargerðar er tímafrekt verkefni sem krefst vandvirkni enda eru miklir hagsmunir umsækjanda undir. Talsmenn eru í öllum tilfellum starfandi lögfræðingar og í langflestum tilfellum lögmennt eða fulltrúar á lögmannsstofum sem starfa við krefjandi starfsumhverfi og mikið álag. Birting ákvörðunar getur átt sér stað hvenær sem er og hefur talsmaður enga leið til að áætla hvenær birting á sér stað. Einnar viku frestur til skila á kæru og greinargerð gerir því óhjákvæmilega að verkum að talsmenn koma síður til með að geta innt fullnægjandi verk af hendi. Þetta dregur augljóslega úr réttarvernd umsækjenda og er til þess fallið að takmarka af óþörfu réttláta málsmeðferð þeirra. Að lokum er vert að nefna um þetta atriði að AMMR reglugerðin setur engin viðmið fram um lögfræðilegar greinargerðir og er því alfarið um að ræða ákvörðun íslenskra yfirvalda sem að engu leyti byggja á umræddri reglugerð um að veita svo stuttan greinargerðarfrest.

8. Ástæða þess hversu langan tíma mál taka stundum í hæliskerfinu hefur minnst með kæru- og greinargerðarfresti eða störf talsmanna að gera. Nú þegar eru frestir tiltölulega stuttir og undantekningar frá gildandi frestum nánast aldrei veittar. Mál hafa því „tafist“ í mesta lagi um 14 daga í upphafi kærumeðferðar á meðan talsmenn vinna í greinargerðum og gagnaöflun. Rétt er þó að nefna að kærunefnd útlendingamála er ekkert til fyrirstöðu að hefja málavinnslu áður en greinargerð talsmanns liggur fyrir. Eðlilegir greinargerðarfrestir eru því ekki sjálfkrafa til þess fallnir að tefja kærufærið. Þær miklu tafir sem hafa stundum einkennt málavinnslu Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála eru vandamál umræddra stjórnvalda. Flöskuhálsar sem myndast í þeirra málavinnslu eru á þeirra ábyrgð og kunna að stafa af stjórnunarháttum eða manneklu. Augljóslega er það ekki á ábyrgð talsmanns sem hefur tvær vikur til að afla gagna og leggja fram greinargerð ef málavinnsla teygir sig eftir það yfir á margra mánaða skeið.

II.2 3. gr. frumvarps

9. Skv. 3. gr. frumvarps er fallið frá þeirri mikilvægu reglu að kæra á synjunarákvörðun Útlendingastofnunar fresti réttaráhrifum. Í athugasemdum með ákvæðinu í greinargerð frumvarpsins er því haldið fram að frestun réttaráhrifa hafi í framkvæmd leitt til þess að flutningar hafi dregist úr hófi. Er þessi fullyrðing sett fram án þess að nokkur opinber gögn liggi fyrir til að styðja slíka fullyrðingu. Tímafrestrir skv. Dyflinnarreglugerðinni sem brátt verður skipt út fyrir AMMR reglugerð eru mjög langir og hefur íslenska ríkið marga mánuði til að senda fólk úr landi í kjölfar úrskurða kærunefndar útlendingamála. Með því að synja

fólki um frestun réttaráhrifa er, líkt á á við um stuttan kæru- og greinargerðarfrest, einungis verið að takmarka réttindi fólks að ósekju og reynt að skapa þá ímynd að ástæður tafa í kerfinu hafi eitthvað að gera með þessi grundvallarréttindi. Það er ábyrgð íslenskra yfirvalda að tryggja framkvæmd brottvísana og hvergi hefur verið sýnt fram á það að takmörkun á frestun réttaráhrifa muni neinu breyta í tengslum við skilvirkni slíkrar framkvæmdar.

10. Í athugasemdum með 3. gr. frumvarpsins er því haldið fram að breytingin feli ekki í sér skerðingu á kærurétti. Um þetta má nefna að þó að kærurétturinn haldi sér að forminu til þá er réttarstaða einstaklings sem hefur verið vísað héðan frá landi bersýnilega verulega verri en réttarstaða einstaklings sem tryggður er rétturinn til dvalar hér á landi á meðan kæruferli á sér stað. Ef upp kemur sú staða að einstaklingi er synjað um efnismeðferð, hann kærir en fær ekki frestun réttaráhrifa og er í kjölfarið sendur aftur til þess ríkis sem talið er bera ábyrgð skv. AMMR reglugerðinni vaknar sú spurning hvaða réttaráhrif það hafi ef viðkomandi vinnur svo kærumál sitt hér á landi. Með frumvarpinu er engin tilraun gerð til að skýra þessa stöðu. Eðlilegt væri að í lögnum væri að finna ákvæði um ábyrgð íslenskra yfirvalda til að kalla aftur eftir sendingu viðkomandi einstaklings hingað til lands. Í 2. mgr. 47. gr. AMMR reglugerðarinnar er að nokkru leyti tekið á þessari stöðu, en ákvæðið er svohljóðandi:

„Where the person concerned is to be transferred back to a Member State as a result of an erroneous transfer or of a transfer decision that has been overturned on appeal or review after the transfer has been carried out, the Member State which initially carried out the transfer shall be responsible for the costs of transferring the person concerned back to its territory.“

Skv. ofangreindu ákvæði er ábyrgðin sett á það ríki sem í ljós kemur eftir kærumeðferð að hefur með ólögmatum hætti sent einstakling til annars ríkis að bera kostnaðinn af flutningi viðkomandi aftur til landsins. Ákvæðið mælir hins vegar ekki með skýrum hætti hvernig ákvörðun er tekin um slíkan flutning, en í öllu falli er ákvæðið til marks um ábyrgðina.

11. Ofangreind 2. mgr. 47 gr. AMMR reglugerðarinnar er ekki hluti af þeim ákvæðum reglugerðarinnar sem fengið er lagagildi skv. frumvarpinu. Er því í besta falli óljóst hver ábyrgð íslenska ríkisins verður ef þessi staða kemur upp. Nauðsynlegt er að tekið sé á þessu atriði í frumvarpinu.

12. Loks má um 3. gr. frumvarpsins nefna að með brottfalli frestunar réttaráhrifa eru umsækjendur í þeirri stöðu að þurfa að sækja sérstaklega um frestun réttaráhrifa skv. 29. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 (framvegis „ssl.“). Segir í greinargerð með frumvarpinu að breytingin sé í samræmi við 3. mgr. 42. gr. AMMR reglugerðarinnar. Líklega er hér um ritvillu að ræða við vinnslu frumvarpsins, en reglan sem ráðuneytið hlýtur að vera að vísa til er ákvæði 3. mgr. 43. gr. AMMR, sem fjallar um beiðnir um frestun réttaráhrifa. Ljóst er þó að 29. gr. ssl. er ekki fullnægjandi til að tryggja þau réttindi sem tryggð eru skv. 3. mgr. 43. gr. AMMR, sbr. það sem rekið verður hér í framhaldinu.

13. Í 3. mgr. 43. gr. AMMR segir m.a. eftirfarandi:

„Member States shall ensure that an effective remedy is in place by suspending the transfer until the decision on the first suspension request is taken.“

Í ofangreindu felst skylda íslenska ríkisins til að tryggja að flutningur fari ekki fram fyrir en ákvörðun liggur fyrir um frestun réttaráhrifa. Þetta er alls ekki réttaráhrif sem verða sjálfkrafa leidd af 29. gr. ssl. og gerir AMMR reglugerðin þannig ráð fyrir tilteknu réttaröryggi sem ekki er tryggt skv. ákvæðum frumvarpsins og verður að bæta úr því. Í 3. mgr. 43. gr. er líka að finna nánari reglur um fyrirkomulag og tímafresti beiðna um frestun réttaráhrifa sem ekki eru hluti frumvarpsins. Þá er rétt að ítreka að líkt og á við um 2. mgr. 47. gr. AMMR er ákvæði 3. mgr. 43. gr. AMMR ekki hluti af þeim ákvæðum AMMR sem fengið er lagagildi hér á landi.

5. gr. frumvarpsins

14. Í 5. gr. frumvarpsins er að finna óparfa nýja reglu sem gerir sérstaka kröfu um samstarf umsækjenda um alþjóðlega vernd og upplýsingagjöf. Í ákvæðinu segir m.a. að umsækjendum beri að „mæta til viðtala og annarra aðgerða sem krafist er samkvæmt lögum eða reglugerð“. Það er bersýnilega óparft að hafa lagareglur sem mæla fyrir um tiltekna skyldu og setja svo aðrar reglur sem vísa til þess að einstaklingum beri að fara að þessum sömu lagareglum. Þetta er fullkomlega tilgangslaust lagaákvæði og hefur engin réttaráhrif, nema þá helst að þetta verði notað sem einhver átylla til að væna umsækjendur um skort á samstarfi við yfirvöld, sem svo unnt er að nota gegn viðkomandi, líkt og verður reyndar greinilega leitt af 2. mgr. ákvæðisins. Allur skortur á samstarfi af hálfu umsækjenda er nú þegar túlkaður gegn þeim og ekki þarf sérstakt ákvæði í lög til að ýta enn frekar undir slíkt. Það er almennt ætlast til samstarfs umsækjenda um hvers kyns réttindi í stjórnsýslurétti og leiðir af skorti á samstarfi og skorti á veitingu upplýsinga að það getur komið niður á umsækjanda. Óparft er að setja sérstaka reglu í lög til að undirstrika þetta.

7. gr. frumvarpsins

15. Í 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir mjög einkennilegu lagaákvæði. Verði þetta ákvæði að lögum er mögulega um að ræða eitt óskýrasta lagaákvæði útlendingalaga, sem þó eru nógu illlæsileg fyrir. Það er varla á færi lögfræðinga að skilja þetta ákvæði og ljóst er að þeir einstaklingar sem þurfa að byggja réttindi sín á umræddri reglu eru enn síður til þess fallnir að geta skilið eigin réttarstöðu.

15. Fyrir utan það hversu torlesið ákvæðið er verður að gera athugasemd við þessa aðferð við lagasetningu. Einkennilegt er að rita inn í íslenskan lagabálk almenna tilvísun til Evrópuréttar og birtingar á Evrópugerðum í C-deild Stjórnartíðinda. Reglugerðir sem birtar eru í stjórnartíðindum hafa ekki lagagildi með sama hætti og birt lög Alþingis og er mjög óvenjulegt að standa að lagasetningu með þessum hætti. Þó svo að hér sé um að ræða lagasetningaraðferð sem hefur að einhverju leyti tíðkast í tengslum við EES löggjöf

verður að telja lagasetningu sem þessa andstæð íslenskri lagasetningarhefð og síst til þess fallin að tryggja að skýra og skiljanlega löggjöf. Óskýr lagasetning gerir einstaklingum erfitt fyrir að gæta réttinda sinna.

III. Lokaorð

16. FTA telur í ljósi framangreinds að þörf sé á að ráðuneytið ígrundi mun betur frumvarpið áður en það verður lagt fyrir Alþingi, með það fyrir augum að tryggja betur réttarvernd umsækjenda um alþjóðlega vernd og með skýra lagasetningu fyrir augum.

Virðingarfyllst,

f.h. FTA



Jón Sigurðsson lögmaður,

formaður FTA

