



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málshæiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (dvalarleyfi) [DMR25110093]
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Dómsmálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	<input checked="" type="checkbox"/> Já <input type="checkbox"/> Nei
Dags.	22. janúar 2026

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Í apríl 2025 skipaði dómsmálaráðherra starfshóp til að yfirfara reglur um dvalarleyfi á Íslandi. Starfshópurinn skilaði ráðherra skýrslu í nóvember 2025. Markmið vinnunnar var að veita betri yfirsýn yfir þann fjölda og samsetningu þess hóps sem sækir um og eftir atvikum fær útgefið dvalarleyfi hér á landi. Til hliðsjónar voru markmið í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að gæta skuli samræmis við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála. Umsóknir um dvalarleyfi á Íslandi tvöfölduðust milli árána 2020 og 2024, úr 5.559 í 10.234 talsins. Það sama má segja um umsóknir um ríkisborgararétt sem ríflega tvöfölduðust á sama tímabili. Jafnframt skyldi starfshópurinn taka saman helstu áskoranir í málaflokknum, með hliðsjón af viðkvæmum hópum og þeim dvalarleyfum sem telja má að fylgi mest hættu á misnotkun og hagnýtingu einstaklinga. Tekur fyrirhugað frumvarp mið af störfum starfshópsins og hluta þeirra tillagna að lagabreytingum sem þar koma fram en að auki tekur frumvarpið mið af niðurstöðum þriðju úttektarskýrslu GRETA eftirlitsnefndar Evrópuráðsins með samningi um aðgerðir gegn mansali og ábendingum um nauðsynlegar úrbætur frá bæði Útlendingastofnun og hagaðilum.

Frumvarpið er liður í markmiði stjórnvalda að mörkuð verði skýr stefna um útgáfu dvalarleyfa en skýrsla starfshópsins leiddi í ljós að sú aukning sem hefur orðið í umsóknum um dvalarleyfi var að stórum hluta tilkomin vegna skorts á stefnumótun í málaflokknum og að samræmis hafi ekki verið gætt við Norðurlönd í löggjöf og framkvæmd.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að gera nauðsynlegar breytingar á dvalarleyfiskafla laga um útlendinga nr. 80/2016 til að afnema íslenskar sérreglur í málaflokknum, auka yfirsýn stjórnvalda og tryggja aukið samræmi við framkvæmd í umsýslu og útgáfu dvalarleyfa við hin Norðurlöndin, þá sérstaklega Noreg og Danmörku..

Meðal annars er þörf á að auka öryggi hvað varðar grunnskilyrði dvalarleyfa til að draga úr auðkennisáhættu og tryggja mat á áreiðanleika gagna og skilríkja. Einnig er stefnt að því að taka upp mat á aðflutningsáhættu (e. immigration risk) umsækjanda vegna tiltekinna dvalarleyfisflokka.

Þá hefur GRETA, eftirlitsnefnd Evrópuráðsins með samningi um aðgerðir gegn mansali, gert athugasemdir í þriðju úttektarskýrslu sinni um Ísland hvað varðar stöðu þolenda mansals og vinnumansals. Er talin þörf á að gera úrbætur á ákvæðum laganna um tímabundin dvalarleyfi mögulegra þolenda mansals og einnig koma til móts við þolendur alvarlegra vinnumarkaðsbrotu.

VIII. kafla laganna um fjölskyldusameiningar verður tekinn til endurskoðunar. Þar er stefnt að því að gera breytingar á tilteknum grunnskilyrðum dvalarleyfa á grundvelli

fjölskyldusameiningar og skilgreiningu á nánasta aðstandanda breytt til samræmis við framkvæmd á Norðurlöndum þannig að það nái einungis til kjarnafjölskyldu. Þessar breytingar kalla á breytingar á framkvæmd dvalarleyfa foreldra eldri en 67 ára sem óska eftir fjölskyldusameiningu við uppkomin börn sem dveljast hér á landi en um er að ræða séríslenska framkvæmd.

Einnig er fyrirhugað að skoða kröfur til inngildingar og huga að reglum með hliðsjón af aukinni samfélagsþátttöku og íslenskukunnáttu hjá handhöfum dvalarleyfa.

Að endingu þarf að gera lagabreytingar til að tryggja heimildir Útlendingastofnunar til varðveislu lífkennaupplýsinga í tengslum við útgáfu dvalarleyfisskírteina fyrir útlendinga sem eru ekki EES- eða EFTA borgarar og hafa rétt til dvalar skv. 86. gr. laganna. Gera þarf breytingar svo vinnsla stofnunarinnar teljist uppfylla skilyrði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157 frá 20. júní 2019 um að efla öryggi kennivottorða borgara Sambandsins og dvalarskjala sem gefin eru út til handa borgurum Sambandsins og aðstandendum þeirra sem nýta sér réttinn til frjálstrar farar.

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

Sjá athugasemdir að framan.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Styrkja þarf grunnskilyrði dvalarleyfa til að bregðast við veikleikum í núgildandi kerfi auk þess að koma betur til móts við þarfir mögulegra þolenda mansals og alvarlegra vinnumarkaðsbrot. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að ríkisstjórnin hyggist gæta samræmis við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamál. Þá er það stefna ríkisstjórnarinnar að taka fast á þáttum er varða skipulagða glæpastarfsemi og mansal. Stefnt er að auknu öryggi almennings með því að styrkja þætti sem snúa að auðkenningu umsækjenda og mati á áreiðanleika gagna sem umsækjandi byggir umsókn sýna á.

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

Að marka skýrari stefnu stjórnvalda um útgáfu dvalarleyfa á Íslandi og að lög um útlendinga taki mið af löggjöf og framkvæmd á Norðurlöndunum. Skilvirkni innan stjórnsýslunnar aukist samhliða auknu vægi öryggisþátta við afgreiðslu umsókna.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Áframhaldandi ósamræmi í framkvæmd miðað við Norðurlönd og takmarkaðir möguleikar stjórnvalda til að bregðast við misnotkun í dvalarleyfiskerfinu og áhættuþáttum þeim tengdum. Núverandi framkvæmd hefur þegar leitt til fjölgunar umsókna í tilteknum dvalarleyfisflokkum þar sem skilyrði hér á landi eru rýmri en í nágrannalöndum Íslands og skapað álag á samfélagslega innviði án þess að skila ábata til íslensks samfélags. Þá stendur óbreytt ástand í vegi fyrir skilvirkni og koma í veg fyrir að hægt sé að bregðast við ábendingum úr þriðju úttektarskýrslu GRETA, eftirlitsnefndar Evrópuráðsins hvað varðar stöðu þolenda mansals. Þá liggur fyrir að nauðsynlegt er að innleiða ákvæði 10. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157 frá 20. júní 2019 svo tryggja megi fullnægjandi lagagrundvöll fyrir varðveislu lífkenna vegna útgáfu dvalarskírteina fyrir aðstandendur EES- og EFTA ríkisborgara.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ráðuneytið hefur farið heildstætt yfir þau ákvæði sem unnt er að skýra betur með reglugerð. Þær breytingar sem leggja á til krefjast lagabreytingar.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Aðrar leiðir en lagasetning eru ekki tækar.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Áformað er að gera nauðsynlegar breytingar á dvalarleyfishluta laga um útlendinga, það er að segja köflum V. – VIII. Að auki er fyrirhugað að gera breytingar á 75. og 76. gr. laganna til hagsbóta fyrir mögulega þolendur mansals.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Fyrirhugað er að við 55. gr. laganna muni bætast skilyrði um mat aðflutningsáhættu vegna umsókna á grundvelli VI. og VII. kafla laganna. Ákvæði skv. VIII. kafla laganna teknar til endurskoðunar. Einnig er fyrirhugað að skoða kröfur til inngildingar og huga að reglum með hliðsjón af aukinni samfélagsþátttöku og íslenskukunnáttu hjá handhöfum dvalarleyfa. Loks verður tekið til skoðunar að gera breytingar á skilyrðum er varða ótímabundin dvalarleyfi til að samræma framkvæmd við Norðurlönd. Fyrirgreindum breytingum er ætlað að styrkja grunnskilyrði dvalarleyfa og auka gæði öryggisþátta við afgreiðslu þeirra. Ávinningur breytinganna er í fyrsta lagi bætt og samræmd framkvæmd í flokki dvalarleyfa, í öðru lagi auknir möguleikar stjórnvalda til stýra þeim þáttum sem liggja til grundvallar við útgáfu dvalarleyfa og möguleikum á að bregðast við álagi á samfélagslega innviði. Í þriðja lagi fela úrbætur á öryggisþáttum við afgreiðslu umsókna í sér aukna möguleika stjórnvalda til að bregðast við misnotkun dvalarleyfa og skipulagðri brotastarfsemi á borð við smygl á fólki og mansali. Að endingu er með skýrari stefnu og framkvæmd hægt að auka fyrirsjáanleika í kerfinu fyrir umsækjendur og aðra hagaðila.

Þá er fyrirhugað að taka upp tvo nýja dvalarleyfisflokka, annars vegar tímabundið dvalarleyfi fyrir þolendur alvarlegra vinnumarkaðsbrot og hins vegar sérstakt dvalarleyfi fyrir námsmenn sem dveljast hér á landi í tengslum við þróunarsamvinnuverkefni yfirvalda.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Já, hvað varðar þjóðréttarskuldbindingar. Gert er ráð fyrir að ákvæði laga um útlendinga verði uppfærð til að mæta kröfum 3. mgr. 10. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1157. Tilskipunin snýr að dvalarskírteinum sem gefin eru út til aðstandenda EES- eða EFTA-borgarar sem hafa rétt til dvalar skv. 86. gr. laga um útlendinga. Verður varðveislutími lífkennaupplýsinga sem aflað er á grundvelli 90. gr. laganna skilgreindur ásamt tilgangi og nauðsyn varðveislunnar. Er það talið nauðsynlegt til að tryggja að upplýsingar sem safnað er í tengslum við útgáfu dvalarleyfisskírteinis skuli varðveittar til að unnt sé að bera kennsl á umsækjanda við næstu umsókn um dvalarleyfi og til að tryggja öryggi við auðkenningu handhafa þess, bæði við notkun og við útgáfu nýs skírteinis. Varðveisla er því hvoru tveggja til hagsbóta fyrir hinn skráða og í þágu almannahagsmuna.

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?

Nei

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Þeir aðilar sem sækja um dvalarleyfi hér á landi, Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já, Utanríkisráðuneytið hvað varðar málefni erlendra nema sem dveljast hér á landi fyrir tilstilli GRÓ – Þekkingarmiðstöðvar um þróunarsamvinnu.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Samráð við Útlendingastofnun og lögreglu ásamt starfshóp ráðuneytisins um dvalarleyfi sem starfaði á tímabilinu apríl til nóvember 2025.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

Frumvarp það sem hér um ræðir er m.a. liður í því að setja skýrari ramma um útgáfu dvalarleyfa á Íslandi, samræma löggjöf og framkvæmd þessara mála við umgjörð hinna Norðurlandanna.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Nei. Frumvarpsgerðin verður unnin í samræmi við verkferla Stjórnarráðsins um vandaða löggjöf.

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

Gera má ráð fyrir að áhrif á umsækjendur verði fyrst og fremst hjá umsækjendum um ný dvalarleyfi en síður á umsækjendur um endurnýjanir dvalarleyfa og þá sem að nú þegar eru handhafar dvalarleyfa.

Megináhrif innleiðingar laganna verða á leyfasvið Útlendingastofnunar og má gera ráð fyrir auknu álagi meðan á innleiðingu stendur og í kjölfar innleiðingar þar sem til stendur að auka við grunnskilyrði tiltekinnar dvalarleyfisflokka.

Þá má vænta þess að langtímaáhrif breytinganna séu til þess fallin að auka fyrirsjáanleika í þróun dvalarleyfa hér á landi og að öryggisþættir verði betur tryggðir við ákvörðun um dvalarleyfi. Þá geta breytingarnar aukin skilvirkni í málsmeðferð í tilteknum leyfaflokkum auk þess að styðja við möguleika til stafrænnar þróunar.

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

Á ekki við.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Breytingin kann að hafa jákvæð áhrif á gæði umsókna sem berast til Útlendingastofnunar, en breytingar á grunnskilyrðum dvalarleyfa geta dregið úr illa undirbúnum umsóknum. Þá má þess vænta að breytingarnar skapi betri stöðu fyrir mögulega þolendur mansals en núgildandi lagaákvæði hafa ekki þótt greiða nægjanlega götu mögulegra þolenda sem dveljast hér nú þegar á grundvelli tímabundins dvalarleyfis.

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

Ráðuneytið mun afla upplýsinga frá Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála og lögreglu um framkvæmd og skilvirkni breytinganna.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

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

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.