



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um brottfararstöð - DMR23120175
Ráðuneyti	Dómsmálaráðuneyti
Stig mats	☒ Frummat, sbr. 1. gr. ☐ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	x. júlí 2025

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið

1. **Fyrirætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs**

Fyrir liggja áform um lagasetningu. Brottfararstöð er ekki starfrækt á Íslandi og hvorki rekstraráætlun né mat á kostnaði liggja fyrir að svo stöddu. Til stendur að hvort tveggja verði unnið samhliða endanlegri frumvarpsgerð. Við endanlegt mat á fjárhagsáhrifum verður rekstur sambærilegra úrræða hjá nágrannalöndum skoðaður auk þess sem opinber rekstrargögn sambærilegra íslenskra úrræða (fangelsi, barnaverndarúrræði, heilbrigðisstofnanir) verða nýtt við gerð rekstraráætlunar.

2. **Tekjubreytingar.** Engar breytingar verða á tekjuhlíð ríkissjóðs.

3. **Útgjaldabreytingar** Þær breytingar sem eru fyrirhugaðar eru tvenns konar: Að koma á fót brottfararstöð (e. detention center) og innleiða skimun á ríkisborgara þriðju ríkja á móttökustöð/skimunarstöð (e. screening center).
Brottfararstöð. Fyrirhugað er að innleiða ákvæði um brottfararstöð sbr. tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins 2008/115/EB um sameiginlega staðla og málsmeðferð í aðildarríkjunum varðandi endursendingu ríkisborgara þriðju landa sem dvelja þar ólöglega (hér eftir brottvísunartilskipunin). Í úttektarskýrslum föstu eftirlitsnefndarinnar með Schengen-samstarfinu frá árunum 2017 og 2023 kemur fram að ófullnægjandi sé að vista ríkisborgara þriðju ríkja sem bíða brottflutnings úr landi eða eru með mál til meðferðar, sem getur leitt til þess að viðkomandi þurfi að yfirgefa landið, í fangelsum. Það þurfi að tryggja fullan aðskilnað útlendinga í þessari stöðu og fanga. Að meginstefnu skuli vista útlendinga í þessari stöðu á brottfararstöð og fullnægja með því kröfum brottvísunartilskipunarinnar. Áreittað er að öll ríki Schengen-samstarfsins, þ.m.t. önnur Norðurlönd, reka brottfararstöðvar. Frumvarpið er ein af þeim aðgerðum sem miða að því að koma upp svipaðri framkvæmd og tíðkast í útlendingamálum í nágrannalöndunum, þá sérstaklega Norðurlöndunum. Það mun auka skilvirkni brottvísana og gera heimferðar- og fylgdardeild ríkislögreglustjóra auðveldara að framkvæma flutninga. Brögð eru að því að einstaklingar láta sig hverfa í aðdraganda flutnings og með vistun í brottfararstöð verður hægt að koma i veg fyrir kostnaðarsamari flutningi og dvöl í fangaklefum fram að brottfarardeggi. Ekki liggur fyrir mat á kostnaði við að koma á fót brottfararstöð og hver rekstrarkostnaður slíkrar starfsemi yrði. Við endanlegt kostnaðarmat verður litið til rekstrarkostnaðar sambærilegra úrræða í nágrannalöndum. Ríkislögreglustjóri starfrækir úrræði fyrir einstaklinga sem bíða brottflutnings og er sá kostnaður þegar fjármagnaður. Í fjármálaáætlun 2026-2030 er tillaga um árlega og varanlega

fjárheimild að fjárhæð 500 m.kr. til reksturs brottfararstöðvar sbr. áherslur í stjórnarsáttmála. Ekki er gert ráð fyrir að ráðist verði í nýbyggingu til að hýsa brottfararstöð en gera má ráð fyrir að einskiptiskostnaður hljóti af því að breyta húsnæði sem verður tekið á leigu, svo fullnægja megi öllum skilyrðum sem sett eru um öryggiskröfur og aðgengi.

Þá þarf Ísland að bregðast við athugasemdum föstu eftirlitsnefndarinnar með Schengen-samstarfinu. Ef það verður ekki gert mun það hafa áhrif á samstarf Íslands við önnur Schengen-ríki. Kostnaður sem hlýst af slíkri stöðu, m.a. vegna áhrifa á ferðaþjónustu hér á landi, leiðarkerfi íslenskra flugfélaga og þess ferðafrelsis sem íbúar svæðisins njóta, yrði alltaf töluvert kostnaðarsamari en uppsetning og rekstur brottfararstöðvar

Móttökustöð. Það er einnig fyrirhugað að innleiða reglugerð (ESB) 2024/1356 um innleiðingu skimunar ríkisborgara þriðja ríkis, á ytri landamærum og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 767/2008, (ESB) 2017/2226, (ESB) 2018/1240 og (ESB) 2019/817. Fyrstnefnd reglugerð telst til þróunar á Schengen-regluverkinu og er hluti af verndar- og fólksflutningssamkomulagi Evrópusambandsins sem kemur til framkvæmda í júní 2026. Reglugerðin mælir fyrir um að tilteknir ríkisborgarar þriðju ríkja skuli fara í ákveðið öryggismat ásamt greiningu á auðkenni og heilsufari og mati á því hvort viðkomandi sé í sérstaklega viðkvæmri stöðu, svokallaða skimun. Í dag fara sambærilegar ráðstafanir fram samkvæmt lögum um útlendinga þegar útlendingur sækir um alþjóðlega vernd og er slík skoðun framkvæmd í móttökumiðstöð í húsnæði Domus Medica í miðborg Reykjavíkur, sbr. 27. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016. Skimunarreglugerðin gerir hins vegar kröfu um að skimun skuli einnig taka til þeirra sem koma ólöglega yfir ytri landamæri og sækja ekki um alþjóðlega vernd sem og til þeirra sem dvelja ólöglega í landinu ef engin vísbending er um að þeir hafa sætt sambærilegum ráðstöfunum á ytri landamærum áður.

Ekki er talið að aukin útgjöld komi til vegna innleiðingar þessarar gerðar þar sem móttökustöð er nú þegar starfrækt hér á landi í Domus Medica. Móttökumiðstöðin mun taka á móti þeim hópi útlendinga sem mælt er fyrir um í gerðinni og er búist við því að aukning á þeim einstaklingum sem sæti skimun verði óveruleg. Áform eru um að flytja móttökumiðstöðina á Suðurnesin í nálægð við flugvöllinn. Af því hlýst ýmis ávinningur, m.a. verður hægt að losa um óhentugt og dýrt húsnæði í miðborg Reykjavíkur. Með flutningi og að koma starfsemi fyrir í nýju húsnæði fylgir ávallt einskiptis kostnaður en slíkur kostnaður mun að einhverju leyti verða styrkhæfur úr innri öryggisjóði um landamæri.

4. Eignabreytingar

Liggur ekki fyrir að svo stöddu.

5. Aðrir áhrifapættir varðandi ríkisfjármál.

Ekki er gert ráð fyrir að aðrir áhrifapættir muni hafa kostnaðaráhrif.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaáætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:

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 öryggisjóði um landamæri.

Rekstur brottfararstöðvar hefur ekki verið kostnaðarmetinn og þörf er á frekari greiningu. 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.

2. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?

Nei.

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. **Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.**
Ekki er talið að efni fyrirhugaðs frumvarps hafi áhrif á hagstjórnarsjónarmið.
2. **Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur? Sbr. lög nr. 27/1999.**
Ekki er talið að efni fyrirhugaðs frumvarps hafi áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði.
3. **Samkeppnisskilyrði.**
Ekki er talið að efni fyrirhugaðs frumvarps hafi áhrif á samkeppnisskilyrði.

D. Önnur áhrif

Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011

Brottfarastöð er ein af þeim aðgerðum sem miða að því að koma upp svipaðri lagaumgjörð og framkvæmd útlendingamála og tíðkast í nágrannalöndunum, þá sérstaklega á Norðurlöndunum. Með brottfarastöð er m.a. stefnt að því markmiði að ná fram aukinni skilvirkni í málaflokknum.

1. **Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi)**
Það er ekkert sem bendir til þess að efni fyrirhugaðs frumvarps hafi áhrif á frelsi til að veita þjónustu.
2. **Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000**
Það er ekkert sem bendir til þess að efni fyrirhugaðs frumvarps hafi áhrif á fyrrnefnd lög
3. **Áhrif á frjáls félagasamtök**
4. **Áhrif á byggðalög**
5. **Áhrif á jafnrétti kynjanna**
Ekki er gert ráð fyrir að innleiðing á skimunarreglugerðinni með frumvarpi þessu hafi áhrif á jafnrétti kynjanna. Við frumvarpsgerðina er hins vegar 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 fylgdardeild 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 að 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 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 það.
6. **Áhrif á lýðheilsu**
7. **Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir**
8. **Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri**
9. **Áhrif á stjórnsýslu, s.s. hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni**

Ekki er ástæða til að ætla annað en að ráðuneyti og aðrar stofnanir séu í stakk búin til að takast á við þau verkefni sem felast í fyrirhuguðu frumvarpi, enda er gert ráð fyrir því að það auki skilvirkni fremur en verkefnaálag.

10. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, s.s. aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar

Ákvæði laga um útlendinga gilda um rétt til alþjóðlegrar verndar og dvöl útlendinga hér á landi. Eðli málsins samkvæmt hafa slík lög mismunandi áhrif á tiltekna þjóðfélagshópa. Frumvarpið hefur m.a. áhrif á þá útlendinga sem koma hingað til lands ólöglega og þá sem dvelja ólöglega á landinu og ber að yfirgefa landið. Meðal umsækjenda um alþjóðlega vernd sem fá synjun á umsókn sinni er fjölbreyttur hópur, t.d. börn og útlendingar í viðkvæmri stöðu. Í einhverjum tilvikum munu útlendingar fara á brottfararstöð sem ellegar færu í gæsluvarðhald samkvæmt gildandi lögum.

11. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag

Í fyrirhuguðu frumvarpi er gert ráð fyrir því að brottfararstöð verði komið á fót og að fyrrnefnd skimunarreglugerð verði innleidd svo hægt verði að uppfylla skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist með þátttöku í Schengen-samstarfinu. Ekki hefur verið lagt mat á kostnaðaráhrif vegna brottfararstöðvar og byggir frummat áhrifa á áformum um lagasetningu. Í fjármálaáætlun 2026-2030 er tryggt árlegt og varanleg fjárheimild til reksturs brottfararstöðvar að fjárhæð 500 m.kr. Einnig er starfrækt úrræði í umsýslun Ríkislögreglustjóra og rekstur þess og starfsemi er fjármagnað. Þegar útfærsla úrræðis liggur fyrir verður lagt endanlegt mat á kostnað við starfsemi og rekstur þess.

Með innleiðingu á skimunarreglugerð og starfsrækslu móttökumiðstövar er ekki gert ráð fyrir útgjaldaauka. Móttökumiðstöð hefur verið rekin í húsnæði Domus Medica í miðborg Reykjavíkur undanfarin ár og er sú starfsemi fjármögnuð. Það er í bígerð að flytja móttökumiðstöðina á Suðurnesin nær flugvælinum. Einskiptiskostnaður vegna flutnings starfseminnar mun að einhverju leyti vera styrkhæfur úr innri öryggissjóði um landamæri

Loks er ljóst ef Ísland bregst ekki við athugasemdum föstu eftirlitsnefndarinnar með Schengen-samstarfinu er hætta á því að samstarf Íslands við önnur Schengen-ríki verði í uppnámi. 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 umtalsvert kostnaðarsamari en uppsetning og rekstur brottfararstöðvar.

- 2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á**
- 3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat)**

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

- 1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?**
- 2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?**
- 3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?**