

154. löggjafarþing 2023–2024.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um lokað búsetuúrræði.

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um lokað búsetuúrræði og um réttindi og skyldur útlendinga sem eru vistaðir í lokaðri búsetu.

Stjórnsýslulög gilda um meðferð mála nema annað leiði af lögum þessum.

2. gr.

Orðskýringar.

- Agabrot:** Brot á lögum þessum, reglugerðum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra og kveða á um skyldur útlendinga í lokaðri búsetu.
- Agaviðurlög:** Viðurlög við agabrotum útlendinga í lokaðri búsetu.
- Barn:** Einstaklingur undir 18 ára aldri.
- Einstaklingar í sérstaklega viðkvæmri stöðu:** Einstaklingar sem vegna tiltekinna persónulegra eiginleika eða aðstæðna hafa sérþarfir sem taka þarf tillit til við meðferð máls, t.d. börn, fatlaðir einstaklingar, einstaklingar með geðraskanir eða geðfötlun, aldraðir einstaklingar, þungaðir einstaklingar, einstæðir foreldrar með ung börn, fórnarlömb mansals, alvarlega veikir einstaklingar og einstaklingar sem hafa orðið fyrir pyndingum, kynfæralímlestingum, nauðgun eða öðru alvarlegu andlegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi.
- Fylgdarlaust barn:** Barn sem kemur fylgdarlaust inn á yfirráðasvæði ríkis, svo lengi sem það hefur ekki í reynd verið tekið í umsjá foreldra eða fullorðins einstaklings sem ber ábyrgð á því samkvæmt lögræðislögum. Þetta á einnig við ef barnið er skilið eftir án fylgdar eftir að það kemur á yfirráðasvæði ríkis.
- Heilbrigðisþjónusta:** Hvers kyns heilsugæsla, lækningar, hjúkrun, almenn og sérhæfð sjúkrahúspjónusta, sjúkraflutningar, hjálpartækjapjónusta og þjónusta heilbrigðisstarfsmanna innan og utan heilbrigðisstofnana sem veitt er í því skyni að efla heilbrigði, fyrirbyggja, greina eða meðhöndla sjúkdóma og endurhæfa sjúklinga.
- Lokað búsetuúrræði:** Úrræði um lokaða búsetu útlendinga sem sætir frelsisskerðingu í samræmi við lög um útlendinga í tengslum við framkvæmd ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar hjá stjórnvöldum.

8. *Lokuð búseta*: Lokuð búseta útlendinga sem sætir frelsisskerðingu samkvæmt lögum um útlendinga vegna ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar hjá stjórnvöldum.
9. *Útlendingur*: Einstaklingur sem hefur ekki íslenskan ríkisborgararétt.
10. *Vistaður*: Útlendingur sem er vistaður í lokaðri búsetu.

3. gr.

Rekstur og yfirstjórn.

Heimilt er að reka lokaða búsetu á fleiri en einum stað.

Rekstur lokaðrar búsetu hér á landi er á ábyrgð ríkislögreglustjóra.

Ráðherra fer með yfirstjórn laga þessara.

4. gr.

Forstöðumaður.

Ríkislögreglustjóri ræður forstöðumann lokaðrar búsetu.

Heimilt er að sami forstöðumaður hafi umsjón með rekstri lokaðrar búsetu á fleiri en einum stað.

5. gr.

Starfsfólk.

Ríkislögreglustjóri skipar fangaverði til fimm ára í senn og ræður annað starfsfólk lokaðrar búsetu.

Ríkislögreglustjóra er heimilt að afla upplýsinga úr sakaskrá og málaskrá lögreglu við skipun eða ráðningu alls starfsfólks til starfa hjá lögreglu, sbr. 28. gr. a lögreglulaga, nr. 90/1996.

Fangaverðir skulu uppfylla skilyrði til starfa sem sett eru í lögum um fullnustu refsinga og reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Heimilt er að ráða fangavörð tímabundið til afleysinga, enda hafi hann setið undirbúningsnámskeið í fangavörslu og staðist bakgrunnsskoðun.

Fangaverðir skulu njóta sömu réttinda og bera sömu skyldur og mælt er fyrir um í lögum um fullnustu refsinga.

Fangaverðir og annað starfsfólk skulu hljóta viðeigandi þjálfun sem tekur mið af þeim einstaklingum sem vistaðir eru í lokaðri búsetu.

II. KAFLI

Lokuð búseta.

6. gr.

Vistun í lokaðri búsetu.

Heimilt er að vista útlending í lokaðri búsetu samkvæmt skilyrðum laga um útlendinga.

Ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um hvar skuli vista útlending í lokaðri búsetu.

Ríkislögreglustjóra er heimilt að flytja útlending í lokaðri búsetu milli vistunarstaða. Útlendingi skal tilkynnt fyrir fram um flutning með minnst sólarhrings fyrirvara og gerð grein fyrir ástæðum flutnings, nema hann teljist nauðsynlegur af öryggisástæðum eða vegna heilbrigðis útlendingins.

7. gr.

Upphaf vistunar.

Taka skal andlitsmynd af útlendingi þegar hann er vistaður í lokaðri búsetu og skrá persónuupplýsingar hans, þar á meðal fullt nafn, kyn, fæðingardag, þjóðerni, fæðingarland og/eða ríkisfangsleysi til samræmis við skilríki eða framburð viðkomandi, ásamt öðrum viðeigandi upplýsingum eins og tungumál viðkomandi. Einnig skal skrá upplýsingar um mál útlendingins, eins og hvenær viðkomandi var frelsissviptur, það stjórnvald sem tók ákvörðunina, grundvöll fyrir vistun í lokaðri búsetu, vistunartíma ásamt því hvar viðkomandi er vistaður.

Læknir skal skoða útlending við upphaf vistunar og ef þörf krefur meðan á vistun stendur. Skrá skal upplýsingar um heilsufar, sjúkrasögu og upplýsingar um persónulega hagi hans og hverja hann óskar eftir að sé haft samband við ef þurfa þykir vegna hagsmuna hans.

Heilbrigðisstarfsfólki er skylt að upplýsa forstöðumann lokaðrar búsetu um sjúkdóma sem gætu varðað öryggi og heilsu annarra.

Við upphaf vistunar skal afhenda útlendingi og kynna, á tungumáli sem hann skilur, samantekt um þær reglur sem um vistunina gilda, réttindi og skyldur vistmanna, hvaða háttsemi varðar agaviðurlögum, um meðferð slíkra mála, um heimild til að beina kvörtun til umboðsmanns Alþingis og rétt útlendingis til að hafa samband við lögmann.

Við upphaf vistunar skal heimila útlendingi að hafa samband við lögmann, aðstandendur og/eða þar til bærán ræðismann eins fljótt og auðið er.

8. gr.

Vistarverur.

Heimilt er að hafa lokaða búsetu deildaskipta.

Vistarverur karla og kvenna skulu vera aðskildar en samgangur þeirra almennt heimill í sameiginlegum rýmum, nema sérstakar aðstæður eða húsrými komi í veg fyrir það. Vistmanni er óheimilt að fara inn í herbergi vistmanns af öðru kyni.

Fjölskyldum skal séð fyrir sérstökum vistarverum sem tryggja fullnægjandi friðhelgi hennar.

Forstöðumaður getur leyft útlendingi að hafa í herbergi sínu tiltekinn búnað í samræmi við reglur um lokaða búsetu.

Herbergi útlendingis skal almennt vera ólæst að næturlagi, en forstöðumanni er heimilt að ákveða að því skuli læst ef sérstakar ástæður mæla með því. Forstöðumanni er einnig heimilt að læsa herbergjum á öðrum tímum af öryggisástæðum.

9. gr.

Réttindi og skyldur útlendinga.

Þjónusta í lokaðri búsetu skal taka mið af þörfum og stöðu útlendinga. Einkum skal huga að aðstæðum einstaklinga í sérstaklega viðkvæmri stöðu.

Útlendingar skulu njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir, sbr. lög um heilbrigðisþjónustu. Að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra sér það ráðuneyti sem fer með heilbrigðismál um og ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við útlendinga í lokaðri búsetu.

Útlendingur skal fá greidda dagpeninga meðan á vistun stendur. Ráðherra ákveður fjárhæð dagpeninga með gjaldskrá og skal hún miðast við að útlendingur eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu.

Dagpeninga má taka til greiðslu á skaðabótum eða öðrum útgjöldum sem útlendingur verður ábyrgur fyrir á meðan hann er vistaður í lokaðri búsetu, þar á meðal skuldum sem hann

hefur stofnað til við vistunarstað. Þó skal ekki heimilt að taka meira en fjórðung af dagpeningum til slíkra greiðslna.

Hlutaðeigandi útlendingur á rétt á að taka á móti gestum, taka á móti símtölum og hringja, senda og taka við bréfum, umgangast aðra vistmenn, stunda útveru, hreyfingu, iðka tómstundastörf eftir því sem aðstæður leyfa, njóta friðhelgi einkalífs og iðka trú sína eða lífsafstöðu til samræmis við reglur um lokaða búsetu og lög þessi. Börn skulu þar að auki eiga möguleika á að taka þátt í frístundastarfi, eftir því sem aðstæður leyfa, þ.m.t. leik og tómstundastarfi sem hæfir aldri þeirra.

Útlendingi er skylt að hlýða fyrirmælum sem starfsfólk lokaðrar búsetu gefur. Útlendingi er óheimilt að hindra fangaverði eða annað starfsfólk í að gegna skyldustörfum sínum.

10. gr.

Heimsóknir og aðgangur fjölmiðla.

Forstöðumaður getur ákveðið að heimsóknir tiltekinna einstaklinga fari fram undir eftirliti starfsmanns, í öðrum vistarverum lokaðrar búsetu eða bannað líkamlega snertingu gests og útlendinga, bannað tilteknum einstaklingum að heimsækja útlending ef nauðsynlegt þykir til að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi á staðnum og til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað eða ef ástæða er til að ætla að heimsóknin verði misnotuð að öðru leyti. Slíka ákvörðun skal rökstyðja skriflega.

Heimilt er að rjúfa heimsókn ef það þykir nauðsynlegt til að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi á vistunarstað eða til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað.

Heimsókn lögmanns til útlendinga skal ávallt vera án eftirlits nema lögmaður óski annars.

Viðeigandi og þar til bærar stofnanir og aðilar, landsbundin eða alþjóðleg, svo og frjáls félagasamtök skulu eiga kost á að heimsækja húsakynni lokaðrar búsetu að fengnu leyfi frá forstöðumanni, sem skal aflað áður en heimsókn fer fram.

Ríkislögreglustjóri ákveður hvort heimila skuli fjölmiðlaviðtal við útlending í lokaðri búsetu. Slíkt skal ekki heimila ef það er andstætt almannahagsmunum.

11. gr.

Neyðarástand.

Heimilt er að víkja frá 3. mgr. 8. gr. og vista útlendinga annars staðar en í lokaðri búsetu ef aðstæður skapast þar sem óvenjumargir útlendingar bíða brottflutnings og það veldur ófyrirséðu álagi á vistunaraðstöðu lokaðrar búsetu eða á starfsfólk.

Þegar grípa þarf til sérstakra neyðarráðstafana skv. 1. mgr. skal ráðuneytið upplýsa framkvæmdarstjórn Evrópusambandsins um það, sem og þegar ástæður fyrir beitingu slíkra neyðarráðstafana eru ekki lengur fyrir hendi.

III. KAFLI

Valdbeitingarheimildir, leit, agabrot, agaviðurlög o.fl.

12. gr.

Heimild til valdbeitingar.

Starfsfólki lokaðrar búsetu er heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna ef það telst nauðsynlegt, að uppfylltum þeim skilyrðum sem kveðið er á um í 1. mgr. 11. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016.

Valdbeiting getur falist í líkamlegum tókum eða beitingu viðeigandi valdbeitingartækja. Aldrei má þó ganga lengra í beitingu valds en þörf er á hverju sinni.

Kalla skal til lækni eftir valdbeitingu ef grunur er um að hún hafi valdið skaða, ef um sjúkdóma er að ræða eða ef útlendingur óskar sjálfur lækniástoðar.

Óheimilt er að beita börn valdi nema það teljist nauðsynlegt til að ná lögmætum markmiðum, til verndar lífi, heilsu og þroska viðkomandi barns eða annarra vistmanna, lífi eða heilsu starfsmanna eða til verndar eignum. Starfsfólki er ekki heimilt að beita valdbeitingartækjum gegn barni.

13. gr.

Heimild til leitar og líkamsleitar.

Leita má á útlendingi, í fötum hans og munum við upphaf lokaðrar búsetu, eftir heimsóknir og við almennt eftirlit til þess að koma í veg fyrir að hann hafi í vörslum sínum muni eða efni sem vísað er til í 2. mgr.

Leita má í herbergi útlendings ef grunur leikur á að þar sé að finna muni eða efni sem:

- a. refsivert er að hafa í vörslum sínum,
- b. hafa orðið til við refsiverðan verknað,
- c. smyglað hefur verið inn,
- d. útlendingi er óheimilt að hafa í vörslum sínum eða í herbergi samkvæmt reglum um lokaða búsetu.

Heimilt er að leita í herbergi útlendings vegna almenns eftirlits og skoða herbergi að öðru leyti þótt skilyrði 2. mgr. séu ekki uppfyllt.

14. gr.

Um framkvæmd leitar og líkamsleitar.

Leit skv. 1 mgr. 13. gr. skal framkvæmd af starfsmanni sem er sama kyns og sá sem leitað er á. Einstaklingum með hlutlausa kynskráningu skal boðið að velja hvort kona eða karl framkvæmi leit á þeim.

Forstöðumaður tekur ákvörðun um leit í herbergi útlendings skv. 2. og 3. mgr. 13. gr.

Útlendingur skal að jafnaði vera viðstaddur leit í herbergi. Heimilt er þó að víkja frá þessu skilyrði samkvæmt ákvörðun forstöðumanns.

Útlendingi skal skýrt frá ástæðum fyrir leit í herbergi áður en hún fer fram nema sérstakar ástæður mæli gegn því. Ákvörðun um leit í herbergi útlendings skal tekin með rökstuddri bókun.

Gera skal skýrslu um tilefni leitar skv. 13. gr. og framkvæmd hennar.

Útlendingur nýtur ekki andmælaréttar áður en ákvörðun er tekin um leit eða líkamsleit. Stjórnsýslukæra frestar ekki aðgerðum skv. 13. gr.

15. gr.

Agabrot.

Forstöðumaður getur beitt útlending agaviðurlögum vegna brota á lögum þessum, reglugerðum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra og kveða á um skyldur útlendings, enda komi fram að brot á þeim varði agaviðurlögum.

16. gr.

Agaviðurlög.

Agaviðurlög eru eftirtalin:

- a. skrifleg áminning,

- b. svipting búnaðar sem sérstakt leyfi þarf fyrir og takmörkun heimsókna, símtala og bréfaskipta um ákveðinn tíma,
- c. takmarkanir á útvist og aðstöðu til íþróttaiðkunar um ákveðinn tíma.

Er brot er smávægilegt og útlendingur hefur ekki áður framið agabrot þá má eingöngu beita skriflegri áminningu.

Beita má fleiri en einni tegund agaviðurlaga samtímis.

Áður en ákvörðun um agaviðurlög er tekin skulu málsatvik rannsökuð og skal útlendingi gefinn kostur á að kynna sér fyrirbyggjandi gögn og koma sjónarmiðum sínum um þau á framfæri.

Þrátt fyrir b-lið 1. mgr. er óheimilt að takmarka heimsóknir, símtöl eða bréfaskipti útlendings við lögmann, opinberar stofnanir eða umboðsmann Alþingis.

Ákvörðun um agaviðurlög skal rökstudd, bókuð og birt útlendingi í viðurvist vitnis.

Óheimilt er að beita barn agaviðurlögum.

17. gr.

Aðskilnaður og vistun í öryggisklefa.

Heimilt er að aðskilja útlending frá öðrum vistmönnum eða vista hann í öryggisklefa ef nauðsyn krefur, að uppfylltum skilyrðum 75. og 76. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016. Forstöðumaður tekur ákvörðun um vistun útlendings í öryggisklefa.

Útlendingur nýtur ekki andmælaréttar áður en ákvörðun skv. 1. mgr. er tekin.

Þegar aðskilnaði er beitt eða útlendingur settur í öryggisklefa skal kalla til lækni til að skoða útlending. Ef unnt er skal læknir skoða útlending í öryggisklefa daglega.

Eingöngu er heimilt að aðskilja barn frá öðrum vistmönnum í yfstrustu neyð og þegar ljóst er að aðrar leiðir duga ekki til verndar barninu sjálfu.

18. gr.

Haldlagning og upptaka.

Forstöðumaður getur tekið ákvörðun um að leggja hald á og eftir atvikum gera upptæka muni eða efni sem óheimilt er að koma með, varðveita eða búa til í lokaðri búsetu. Sama gildir um muni eða peninga sem reynt hefur verið að smygla til útlendings. Ekki er þó heimilt að gera upptæka eign grandlauss þriðja manns.

Forstöðumaður getur einnig tekið ákvörðun um upptöku muna eða peninga sem finnast innan lokaðrar búsetu ef ekki er vitað hver eigandinn er.

19. gr.

Kæruheimild.

Ákvarðanir samkvæmt lögum þessum eru kærnanlegar til ráðuneytisins nema annað sé tekið fram.

Kæra sem varðar ákvörðun um agaviðurlög skv. 16. gr. eða vistun í öryggisklefa skv. 17. gr. skal afgreidd innan fjögurra virkra daga frá því að kærnan barst, ella fellur hin kærða ákvörðun úr gildi. Upphafsdagur frestsins telst vera næsti virki dagur á eftir þeim degi þegar kærnan berst ráðuneytinu. Úrskurðarfresturinn gildir þó ekki ef kærnan berst ráðuneytinu eftir að gildistími agaviðurlaga hefur liðið undir lok eða ef agaviðurlög felast í áminningu. Ráðuneytið skal þó ávallt leitast við að kveða upp úrskurð eins fljótt og auðið er.

Útlendingur á ekki rétt á aðgangi að málgögnum sem innihalda upplýsingar um aðra vistmenn eða öryggisatriði tengd lokaðri búsetu.

IV. KAFLI
Gildistaka o.fl.

20. gr.

Reglugerðir.

Ráðherra setur reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

- a. fyrirkomulag lokaðrar búsetu, sbr. 3. gr.,
- b. samsetningu og viðeigandi þjálfun starfsfólks lokaðrar búsetu, sbr. 5. gr.,
- c. vistarverur lokaðrar búsetu, svo sem um deildaskiptingu, heimilaðan búnað og hvenær forstöðumanni er heimilt að læsa herbergjum, sbr. 8. gr.
- d. valdbeitingarheimildir starfsfólks og beitingu valdbeitingartækja, sbr. 12. gr.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

- a. réttindi og skyldur fangavarða og annars starfsfólks, sbr. 5. gr.,
- b. ákvörðun um vistun í lokaðri búsetu, sbr. 6. gr.,
- c. upphaf vistunar, m.a. um skráningu og vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 7. gr.,
- d. réttindi og skyldur útlendinga í lokaðri búsetu, svo sem um aðstæður, aðbúnað, þjónustu og takmarkanir, sbr. 9. gr.,
- e. heimsóknir, sbr. 10. gr.,
- f. neyðarráðstafanir, sbr. 11. gr.,
- g. fyrirkomulag og ráðstafanir um m.a. valdbeitingu, leit og líkamsleit, agaviðurlög, aðskilnað og vistun í öryggisklefa, haldlagningu og upptöku muna, sbr. 12.–18. gr.

Ríkislögreglustjóra er heimilt að setja reglur um lokaða búsetu.

Reglur um öryggi lokaðrar búsetu og fangavarða er óheimilt að birta opinberlega.

Ríkislögreglustjóri setur reglur um nánari framkvæmd fjölmiðlaviðtala við útlending í lokaðri búsetu, sbr. 10. gr.

21. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2026.

22. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um útlendinga, nr. 80/2016:*

- a. Á eftir 14. tölul. 3. gr. laganna kemur nýr töluliður, svohljóðandi, og breytist röð annarra liða samkvæmt því: *Lokuð búseta*: Lokuð búseta útlendinga sem sætir frelsisskerðingu í samræmi við lög þessi í tengslum við framkvæmd ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar hjá stjórnvöldum.
- b. Í stað „3. mgr.“ í b-lið 1. mgr. 11. gr. laganna kemur: 4. mgr.
- c. Á undan 1. mgr. 13. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þegar lögregla tekur ákvörðun um vistun útlendinga í lokaðri búsetu skal hún skipa útlendingi lögmann sem gæta skal hagsmuna hans í málinu meðan á vistun stendur. Kostnaður vegna starfa hans greiðist úr ríkissjóði.

- d. Á eftir 9. mgr. 33. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
 Réttindi sem umsækjandi um alþjóðlega vernd og útlendingur sem hefur fengið endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd njóta samkvæmt þessari grein fellur niður á meðan viðkomandi er vistaður í lokaðri búsetu.
- e. Eftirfarandi breytingar verða á 105. gr. laganna:
1. Við 3. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: útlendingur hefur ekki sinnt tilkynningarskyldu, skyldu til dvalar á tilteknum stað eða sótt viðtöl hjá yfirvöldum.
 2. 1. másl. 4. mgr. orðast svo: Ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd er heimilt að frelsissvipta útlending og vista í lokaðri búsetu að uppfylltum skilyrðum 114. gr. a, 114. gr. b og/eða 114. gr. c.
 3. 5. og 6. mgr. falla brott.
- f. Á eftir 114. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, 114. gr. a, 114. gr. b og 114. gr. c, ásamt fyrirögnum, svohljóðandi:
- a. (114. gr. a.)

Vistun í lokaðri búsetu.

Lögreglu er heimilt að taka ákvörðun um að frelsissvipta útlending og vista hann í lokaðri búsetu ef:

- a. ekki liggur fyrir hver útlendingurinn er, útlendingurinn neitar að gefa upp hver hann er eða ef rökstuddur grunur er um að útlendingurinn gefi rangar upplýsingar um hver hann er,
- b. 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 Dyflinnarsamningsins; frelsissvipting og vistun er auk þess heimil við meðferð máls sem getur leitt til ákvörðunar sem getið er í þessum staflið,
- c. útlendingurinn hefur ekki sinnt kröfu um tilkynningarskyldu eða skyldu til dvalar á ákveðnum stað skv. 114. gr. og mál hans er enn til meðferðar hjá stjórnvöldum eða frestur til að yfirgefa landið sjálfviljugur er ekki liðinn,
- d. endanleg ákvörðun hefur verið tekin um brottvísun, réttaráhrifum hefur ekki verið frestað og tilgangur frelsissviptingar er að flytja útlendinginn úr landi; skilyrði er að brottvísunin sé vegna brots og út frá aðstæðum útlendingins megi telja líkur til að hann fremji frekari brot,
- e. útlendingurinn gerir ekki það sem nauðsynlegt er til að afla sér ferðaskilríkja, sbr. 5. mgr. 104. gr., og tilgangurinn er að færa útlendinginn fyrir fulltrúa þess lands sem við á í því skyni að fá útgefin ferðaskilríki; frelsissvipting og vistun getur einnig átt sér stað við meðferð máls samkvæmt þessum staflið,
- f. útlendingurinn millilendir á íslenskum flugvelli og ætlunin er að senda hann úr landi,
- g. líklegt er að umsókn útlendingins um alþjóðlega vernd verði synjað um efnismeðferð skv. a- og d-lið 1. mgr. 36. gr.; þetta á ekki við ef útlendingurinn er barn eða er með barn með sér sem hefur einnig sótt um alþjóðlega vernd,

- h. umsókn útlendingsins um alþjóðlega vernd er metin bersýnilega tilhæfulaus; þetta á ekki við ef útlendingurinn er barn eða er með barn með sér sem hefur einnig sótt um alþjóðlega vernd,
- i. útlendingnum hefur verið synjað um komu til landsins eða mun líklega vera synjað um komu til landsins og frávísað eða brottvísað; þetta á ekki við ef útlendingurinn hefur sótt um alþjóðlega vernd, er barn eða er með barn með sér sem uppfyllir ekki skilyrði fyrir inngöngu í landið.

Óheimilt er að taka ákvörðun um vistun útlendings í lokaðri búsetu ef það myndi fela í sér ósanngjarna ráðstöfun með hliðsjón af eðli máls og atvikum að öðru leyti eða ef talið er fullnægjandi að útlendingurinn sæti þess í stað öðrum vægari úrræðum skv. XIII. kafla.

Ákvörðun um vistun í lokaðri búsetu skal vera skrifleg ásamt rökstuðningi um málsatvik og lagaatriði. Skal henni markaður ákvæðinn tími skv. 114. gr. b og birt viðkomandi fyrir upphaf vistunar á tungumáli sem hann skilur.

Réttaráhrif ákvörðunar miðast við birtingu hennar. Við birtingu skal leiðbeina um réttaráhrif ákvörðunar og málsmeðferð fyrir héraðsdómi samkvæmt ákvæði þessu.

Ákvæði 12. gr. þessara laga, 13. gr. og VII. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um andmælarétt og stjórnsýslukæru gilda ekki um ákvörðun lögreglu um vistun í lokaðri búsetu.

Ef nauðsyn ber til er lögreglu heimilt að beita valdi við framkvæmd ákvörðunar um vistun í lokaðri búsetu og handtaka útlending til samræmis við ákvæði lögreglulaga.

Lögregla skal bera ákvörðun um vistun útlendings í lokaðri búsetu undir héraðsdóm til staðfestingar svo fljótt sem verða má og eigi síðar en 72 klukkustundum eftir að ákvörðun var birt útlendingi. Hið sama gildir um ákvörðun um framlengingu vistunar. Málsmeðferð fyrir héraðsdómi frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunarinnar nema lögregla ákveði annað.

Eftir að héraðsdómi hefur borist krafa lögreglu ákveður dómari stað og stund þinghalds þar sem málið verður tekið fyrir. Þinghald skal háð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en 24 klukkustundum eftir að gögn málsins hafa borist héraðsdómi. Útlendingi er skylt að mæta fyrir dóm og gefa þar skýrslu ef dómari telur þess þörf.

Dómari skal að jafnaði leggja úrskurð á kröfu lögreglu um vistun í lokaðri búsetu svo fljótt sem verða má og innan 24 klukkustunda frá því að þinghaldi lauk.

Ákvörðun um vistun útlendings fellur niður ef hann fer af landi brott.

Úrskurður sætir kæru til Landsréttar eftir ákvæðum XXX. kafla laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, en kæra frestar ekki framkvæmdum í málinu.

Um málsmeðferð fyrir dómi fer að öðru leyti eftir XV. kafla, XVIII. kafla og öðrum ákvæðum laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, eftir því sem við á.

Dæma skal bætur úr ríkissjóði vegna vistunar útlendings í lokaðri búsetu ef lögmæt skilyrði hafa brostið til slíkrar aðgerðar, hún hefur staðið lengur en efni stóðu til eða að henni staðið á óþarflega hættulegan, særandi eða móðgandi hátt. Bæta skal fjártjón og miska ef því er að skipta. Að öðru leyti gilda almennar reglur skaðabótaréttar.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar.

b. (114. gr. b.)

Vistunartími og endurmat ákvörðunar.

Vistun í lokaðri búsetu skal ekki vara lengur en þörf krefur og má ekki vera lengri en fjórar vikur í senn. Heimilt er þó að vista útlending skv. a-lið 1. mgr. 114. gr. a til lengri tíma, en þó eigi lengur en átta vikur í senn, ef fyrirséð er að mat á skilyrðum vistunar muni ekki taka breytingum innan fjögurra vikna.

Vistun í lokaðri búsetu verður ekki framlengd nema til komi ný ákvörðun lögreglu sem skylt er að bera undir dóm skv. 114. gr. a. Vistun skal einungis framlengd ef unnið er að brottflutningi útlendings af tilhlýðilegri kostgæfni.

Óheimilt er að vista útlending í lokaðri búsetu lengur en 12 vikur nema líklegt þyki að brottflutningur muni dragast á langinn vegna:

- a. skorts á samvinnu viðkomandi útlendings eða
- b. tafa við öflun nauðsynlegra gagna frá yfirvöldum annars ríkis.

Vistun skv. g-i-lið 1. mgr. 114. gr. a skal ekki vara lengur en tvær vikur.

Heildartími vistunar í lokaðri búsetu skal ekki vara lengur en 18 mánuði.

Lögregla skal láta útlending lausan jafnskjótt og ástæður til vistunar eru ekki lengur fyrir hendi.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar.

c. (114. gr. c.)

Sérstakar reglur um vistun barna í lokaðri búsetu.

Einungis er heimilt að vista barn skv. a-f-lið 1. mgr. 114. gr. a þegar brýna nauðsyn ber til og sem síðasta úrræði.

Lögregla skal tilkynna barnaverndarþjónustu þegar ákvörðun um vistun barns er tekin skv. 1. mgr. Börnum er ekki skylt að mæta fyrir dóm og gefa skýrslu nema dómari telji þess þörf. Að öðru leyti gildir 114. gr. a um framkvæmd og málsmeðferð vistunar barna í lokaðri búsetu.

Það sem er barni fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar um er að ræða vistun þess.

Barni sem myndað getur eigin skoðanir skal tryggður réttur til að tjá sig í máli sem það varðar og skal tekið tillit til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska.

Heimilt er að vista barn í lokaðri búsetu í allt að þrjú sólarhringa í senn. Þó er heimilt að vista barn lengur þegar sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Með sérstökum ástæðum er fyrst og fremst átt við þegar barnið sjálf eða fjölskylda þess ber ábyrgð á því að flutningur hafi ekki farið fram innan þriggja sólarhringa frá birtingu ákvörðunar eða þegar dagsetning á framkvæmd flutnings liggur fyrir.

Heildartími vistunar barns í lokaðri búsetu skal ekki vara lengur en níu daga.

Óheimilt er að vista fylgdarlaus börn í lokaðri búsetu.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar.

g. Eftirfarandi breytingar verða á 115. gr. laganna:

1. a-, c-, d-, e-, g- og h-liður 1. mgr. falla brott.
2. 3. mgr. fellur brott.
2. *Vopnalög, nr. 16/1998*: Á eftir orðinu „fangelsa“ í 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: lokaðrar búsetu.
3. *Lög um tóbaksvarnir, nr. 6/2002*: Við 1. mgr. 10. gr. laganna bætist nýr tölulíður, svohljóðandi: Í lokaðri búsetu.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, er lagt til að sett verði lög um vistun útlendinga í lokaðri búsetu, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Með frumvarpinu er lagt til að innleidd verði að fullu 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). Frá því að brottvísunartilskipunin öðlaðist gildi 24. desember 2010 hefur Ísland verið bundið af henni á grundvelli þátttöku í 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. Tilskipunin hefur hins vegar ekki verið innleidd að fullu hér á landi því að ákvæði IV. kafla hennar sem fjallar um lokað búsetuúrræði og skilyrði fyrir beitingu slíkra úrræða voru ekki að fullu innleidd, a.m.k. ekki með fullnægjandi hætti. Ákvæði um lokað búsetuúrræði er jafnframt að finna í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 604/2013 sem nefnist öðru nafni Dyflinnarreglugerðin.

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. Í megindráttum lutu athugasemdirnar að því að íslenskum stjórnvöldum bæri að tryggja lokað búsetuúrræði (e. specialised detention facility) fyrir ríkisborgara þriðju ríkja sem dveldu ólöglega hér á landi og biðu brottflutnings.

Í núgildandi lagaumhverfi er lögreglu heimilt á grundvelli laga um útlendinga, nr. 80/2016, að leggja fyrir útlending að tilkynna sig, afhenda vegabréf eða annað kennivottorð og halda sig á ákveðnu afmörkuðu svæði til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um frávísun eða brottvísun. Þá er lögreglu heimilt að handtaka útlending og úrskurða í gæsluvarðhald samkvæmt lögum um meðferð sakamála eftir því sem við á. Samsvarandi gildir ef útlendingur gerir ekki það sem nauðsynlegt er til að afla ferðaskilríkja og tilgangurinn er að færa útlendinginn fyrir fulltrúa lands í því skyni að fá útgefin ferðaskilríki. Heimilt er að beita sömu þvingunarúrræðum þegar tekin er ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar. Hins vegar kemur fram í lögnum að útlending megi hvorki handtaka né úrskurða í gæsluvarðhald ef það feli í sér ósanngjarna ráðstöfun með hliðsjón af eðli máls og atvikum eða ef dómari telji fullnægjandi að útlendingur sæti þess í stað vægari úrræðis. Þegar útlendingur er úrskurðaður í gæsluvarðhald á þessum grundvelli er viðkomandi jafnan færður í fangelsið á Hólmsheiði.

Í fyrrgreindri skýrslu föstu eftirlitsnefndarinnar frá árinu 2017 komu jafnframt fram athugasemdir vegna þess fyrirkomulags hér á landi að ríkisborgarar þriðju ríkja sem dveldu hér án leyfis væru vistaðir í fangelsi með föngum þrátt fyrir að staða þeirra væri ekki sambærileg stöðu fanga. Lokað búsetuúrræði yrði að tryggja fullan aðskilnað þessara einstaklinga og fanga, auk þess yrði þjálfun starfsfólks í tengslum við slíkt úrræði að vera tilhlýðileg. Nefndin áréttaði að samkvæmt brottvísunartilskipuninni skyldi vistun (e. detention) að meginstefnu til fara fram í lokaðri búsetu (e. specialised detention facility). Einungis í algjörum undantekningartilvikum væri heimilt að vista slíka einstaklinga í almennu fangelsi en þá yrði að fullnægja kröfum um fullan aðskilnað þessara einstaklinga og fanga og þjálfun starfsfólks.

Í kjölfar úttektarskýrslu föstu eftirlitsnefndarinnar skipaði dómismálaráðherra árið 2018 starfshóp sem falið var að gera tillögur og áætlun vegna lokaðs búsetuúrræðis. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar frá dómismálaráðuneytinu, Útlendingastofnun, Fangelismálastofnun, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu og Mannréttindaskrifstofu Íslands. Í lok árs 2019 hélt dómismálaráðuneytið vinnustofu með sérfræðingum Evrópuráðsins um efnið þar sem ræddar voru aðrar leiðir til að ná settum markmiðum en með lokuðu búsetuúrræði, auk þess sem fulltrúar frá Írlandi, Lúxemborg og Svíþjóð kynntu sín lokuðu búsetuúrræði og regluverk sem um þau gilda. Tilteknum fulltrúum stjórnvalda var boðið að taka þátt í vinnustofunni. Þá var í upphafi árs 2020 útbúið samantekt á vegum dómismálaráðuneytisins þar sem fjallað var almennt um alþjóðlegar skuldbindingar íslenskra stjórnvalda hvað þetta varðar, hvernig gildandi lagaumhverfi og framkvæmd er háttáð, hvaða atriða þarf að huga að við framkvæmd slíkra búsetuúrræða, svo sem réttarvernd útlendinga í lokaðri búsetu, og samanburð við önnur Evrópuríki. Vegna mikilla anna hjá stjórnvöldum í upphafi Covid-faraldursins gafst hins vegar ekki svigrúm til að halda þeirri vinnu áfram og skilaði starfshópurinn því ekki formlegum niðurstöðum.

Árið 2022 gerði fasta eftirlitsnefndin úttekt á ný á sviði endursendinga. Í skýrslu nefndarinnar árið 2023, sem var unnin í kjölfar úttektarinnar, áréttaði nefndin fyrri athugasemdir sínar hvað varðar þörf á fyrrnefndum aðskilnaði ríkisborgara þriðju ríkja og fanga. Sem viðbrögð við þeirri skýrslu var ákveðið haustið 2023 að stofna starfshóp innan dómismálaráðuneytisins til að vinna að frumvarpi til laga um lokað búsetuúrræði.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ísland hefur skuldbundið sig með þátttöku í Schengen-samstarfinu til að fylgja samræmdum reglum um eftirlit á ytri landamærum og um frjálst flæði fólks án eftirlits á innri landamærum. Með þeirri þátttöku felst jafnframt skuldbinding um að tryggja að útlendingar sem dveljast ólöglega hér á landi ferðist ekki hindrunarlaust til annarra aðildarríkja þegar þeim ber að yfirgefa Schengen-svæðið. Það sama á við þegar annað aðildarríki hefur samþykkt viðtöku á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Aðildarríkin þurfa að geta treyst á hvert annað og að sömu eða sambærilegar reglur og framkvæmd gildi í öllum aðildarríkjum um þau mál sem ríkin hafa sameinast um. Ísland hefur tekið þátt í Schengen-samstarfinu frá árinu 2001 og síðan þá hefur samstarfið aukist gríðarlega mikið og umfang þess orðið talsvert meira en á árum áður. Núverandi upplýsingakerfi samstarfsins eins og Schengen-upplýsingakerfið (SIS) og upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir (VIS) hafa verið uppfærð, Schengen-upplýsingakerfið þá m.a. í þeim tilgangi að styrkja stefnu Evrópusambandsins um endursendingu ríkisborgara þriðju ríkja sem dvelja ólöglega á Schengen-svæðinu. Þá hafa ný kerfi verið kynnt til sögunnar sem verið er að koma upp á öllu Schengen-svæðinu, þ.e. komu- og brottfararkerfið (Entry/Exit System (EES)) og ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfið (European Travel Information and Authorization System (ETIAS)). Kerfin munu halda utan um upplýsingar um ríkisborgara þriðju ríkja sem eru að ferðast inn á Schengen-svæðið og með því á m.a. að nást betri yfirsýn yfir þá sem eru ólöglega á svæðinu, þ.e. hafa ekki yfirgefið svæðið. Auk þess náði Evrópuþingið og ráðið nýlega samkomulagi um nýtt regluverk um meðferð mála umsækjenda um alþjóðlega vernd, þar á meðal breyttar Dyflinnarreglur og reglur um brottvísanir, regluverk um forskoðun ríkisborgara þriðju ríkja sem hafa ekki heimild til dvalar á Schengen-svæðinu (e. screening regulation) og breytingar á landamæraeignum (e. Schengen Borders Code). Allt í þeim tilgangi að styrkja landamæraeftirlit, tryggja betur öryggi á Schengen-svæðinu og að þar dveldust einungis einstaklingar sem hafi til þess tilskylda

heimild, m.a. með auknum skráningum upplýsinga, tækninýjungum og samvirkni kerfa. Til þess að öll þessi kerfi og regluverk skili tilætluðum árangri og markmiðum aðildarríkja Schengen-samstarfsins sé náð er jafnframt mikilvægt að endursendingarkerfi ríkjanna sé skilvirkt. Lokuð búsetuúrræði eru hluti af því en flest ef ekki öll Evrópuríki, þ.m.t. allar hinar Norðurlandabjórðirnar, auk annarra Schengen-ríkja, hafa tekið þau upp.

Ísland er skuldbundið af brottvísunartilskipuninni og í henni greinir að aðildarríki skuli gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að framfylgja ákvörðun um endursendingu, sbr. 1. mgr. 8. gr. hennar. Vistun útlendinga samkvæmt lokuðu búsetuúrræði (e. specialised detention facility) í þeim tilgangi að flytja viðkomandi af landi brott snertir grundvallarmannréttindi þeirra og er því háð ströngum takmörkunum. Því er mælt fyrir um í 1. mgr. 15. gr. brottvísunartilskipunarinnar að henni sé aðeins beitt sem síðasta úrræði, þ.e. þegar ljóst er að önnur vægari úrræði duga ekki til að framfylgja ákvörðun sem felur í sér að viðkomandi skuli yfirgefa Schengen-svæðið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar. Vistun í lokaðri búsetu er því aðeins fyrir hendi í þeim aðstæðum þar sem ljóst er að það er eina leiðin til að tryggja að hægt sé að undirbúa endursendingu og flytja viðkomandi úr landi. Öll ríki Schengen-samstarfsins glíma við þann vanda að sumir einstaklingar sýna enga samvinnu við yfirvöld um flutning þeirra aftur til heimaríkis eða þess ríkis sem þeir koma frá, auk þess sem einstaklingar láta sig hverfa því að þeir setta sig ekki við ákvörðun stjórnvalda þess efnis að þeim beri að yfirgefa landið. Vegna þessa er nauðsynlegt að í lagaumgjörð ríkja sé mælt fyrir um úrræði sem gera ríkjum kleift að framfylgja skuldbindingum sínum samkvæmt brottvísunartilskipuninni. Þau úrræði geta t.d. verið haldlagning skilríkja, tilkynningarskylda eða krafa um að 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. Úrræðin eru hins vegar ekki í öllum tilvikum fullnægjandi þar sem þau koma t.d. ekki í veg fyrir að viðkomandi útlendingur láti sig hverfa. Það er í raun lítið ef nokkurt því til fyrirstöðu að útlendingur sem sætir þessum úrræðum fari í flug til annars Schengen-ríkis, jafnvel þó að hann sé skilríkjalaus, enda er ekki landamæraeftirlit á innri landamærum. Ísland er þar engin undantekning. Af þessum ástæðum er í brottvísunartilskipuninni gert ráð fyrir úrræði sem heimilar frekari frelsissviptingu einstaklinga þegar ljóst er að öll önnur úrræði duga ekki til.

Þegar einstaklingum er synjað um dvöl hér á landi ber þeim að yfirgefa landið og fá allir tækifæri til fara sjálfviljugir úr landi. Þegar útlendingar í þessari stöðu vilja ekki fara af landi brott og frestur til slíkrar heimfarar rennur út tekur embætti ríkislögreglustjóra, þ.e. stöðdeild, yfir málið og skipuleggur brottflutning. Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkislögreglustjóra 1. nóvember 2023 höfðu 74 einstaklingar horfið það ár þegar til stóð að flytja þá úr landi, þ.e. þegar flutningur var að fullu skipulagður. Þar af voru tíu fjölskyldur, þ.e. fullorðinn/fullorðnir með barn/börn. Í nóvember 2023 voru jafnframt 164 verkbeiðnir skráðar hjá stöðdeild ríkislögreglustjóra frá árinu 2018 sem eru óframkvæmanlegar því að útlendingur hefur ekki fundist fyrir flutning hans úr landi, þ.e. ekki verið á uppgefnum dvalarstað og ekki látið ná í sig eftir öðrum leiðum. Þá eru ótalin mál þar sem einstaklingar/fjölskyldur hafa ekki fundist fyrir brottflutning en síðan gefið sig fram þegar frestur til flutnings var liðinn. Samkvæmt upplýsingum frá stöðdeild ríkislögreglustjóra hafa einkum verið áskoranir varðandi flutning fjölskyldna úr landi en oftast hefur einhver úr fjölskyldunni ekki verið á staðnum þegar til kom, t.d. eitt af börnum eða annað foreldri eða öll fjölskyldan farin. Í slíkum tilvikum hefur brottflutningur almennt ekki farið fram.

Þvingaðir flutningar einstaklinga úr landi eru flóknir, taka talsverðan tíma í undirbúningi, eru kostnaðarsamir og krefjast oft mikils mannafla. Tryggja þarf ákveðinn fjölda lögreglumanna fyrir brottflutning að undangengnu hættumati auk þess sem afla þarf

samþykkis flugfélaga, flugstjóra, lögreglu á millilendingarflugvöllum og lögreglu og/eða stjórnvalda í aðildarríki sem flytja á viðkomandi til, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Þá þarf að tryggja flug fyrir flutninginn, en það getur reynst tímafrekt og krafist mikilla samskipta við flugfélög því að oft eru svokallaðir kvótar í flug þannig að aðeins er í boði að flytja einn einstakling í hverju flugi. Það liggur því fyrir að gríðarlegur tími og vinna fer forgörðum við þennan undirbúning hjá lögreglunni, svo ekki sé minnst á fjármuni sem glatast. Eins og fyrr greinir hafa einkum verið áskoranir varðandi flutning fjölskyldna með börn sem er sérstaklega óheppilegt í ljósi þess að undirbúningur brottflutnings fjölskyldna er enn umfangsmeiri en annarra þar sem um er að ræða viðkvæma einstaklinga og fjölmennari fylgd.

Í gildandi lögum er ekki heimild fyrir lokuðu úrræði varðandi vistun barna í fyrrnefndum tilgangi en lögreglu er heimilt samkvæmt lögum um útlendinga að handtaka lögráða útlending og úrskurða í gæsluvarðhald samkvæmt lögum um meðferð sakamála m.a. í þeim tilgangi að tryggja framkvæmd ákvörðunar um að útlendingur skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar. Heimild til frelsissviptingar lögráða einstaklinga í framangreindum tilgangi er því til staðar í gildandi löggjöf, en hún er ekki talin vera fullnægjandi. Fasta eftirlitsnefndin á vegum Schengen-samstarfsins hefur tvívegis gert athugasemdir við það fyrirkomulag laga að útlendingar í þessari stöðu séu vistaðir í fangelsi. Lutu athugasemdir nefndarinnar m.a. að því að íslenskum stjórnvöldum bæri að tryggja lokað búsetuúrræði. Með frumvarpinu er ætlunin að bregðast við því og jafnframt tryggja réttarstöðu þessara einstaklinga í lokaðri búsetu. Í ljósi fyrrnefndrar áskorunar stoðdeildar við flutning fjölskyldna með börn úr landi þykir einnig þörf á að mæla fyrir um heimild til vistunar barna í framangreindum tilgangi, en þó að uppfylltum strangari skilyrðum.

Markmiðið með frumvarpi þessu er að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt Schengen-samstarfinu, þ.e. brottvísunartilskipuninni, og bregðast við athugasemdum föstu eftirlitsnefndar Schengen-samstarfsins með því að setja skýrar reglur um það hvenær og að hvaða skilyrðum uppfylltum er heimilt að beita lokuðu búsetuúrræði, sem væri þá síðasta úrræðið. Ef það verður ekki gert innan þess ramma sem reglur Schengen-samstarfsins um úttektir kveða á um er hætt við að það hafi áhrif á samstarf Íslands við önnur aðildarríki. Ætla má að kostnaður sem hlytist af slíkri stöðu, m.a. vegna áhrifa á ferðaþjónustu hér á landi, leiðarkerfis íslenskra flugfélaga og þess ferðafrelsis sem íbúar Schengen-svæðisins njóta, yrði umtalsvert meiri en skipulagning og rekstur í tengslum við lokað búsetuúrræði. Þá er ekki forsvaranlegt að vista útlendinga vegna ólögmatrar dvalar hérlendis með föngum í fangelsum til að tryggja návist þeirra, líkt og gert er á grundvelli gildandi laga, í stað þess að vera með sérstakt úrræði fyrir útlendinga í þessari stöðu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er kveðið á um lokað búsetuúrræði, um þær meginreglur sem gilda um vistun útlendinga í lokaðri búsetu og um réttindi þeirra og skyldur. Ákveðið var að setja heildarlöggjöf um lokað búsetuúrræði en mæla fyrir um skilyrði fyrir vistun útlendinga í lokaðri búsetu og vistunartíma í XIII. kafla laga um útlendinga, sem kveður á um þvingunaraðgerðir.

Ákvæði frumvarpsins eru í grunninn byggð á IV. kafla brottvísunartilskipunarinnar sem kveður á um vistun útlendinga í lokaðri búsetu. Við vinnslu frumvarpsins var einnig að miklu leyti litið til norskrar framkvæmdar um sama málefni þar sem ákveðið var að miða í grunninn við sambærileg skilyrði fyrir vistun og tímafesti. Markmiðið með frumvarpinu er að setja skýrar og gagnsæjar reglur um framangreint og uppfylla þar með skilyrði brottvísunartilskipunarinnar. Þá verða reglugerðarheimildir settar þar sem ákvæði laga þessara

verða nánar útfærð og skýrð. Auk þess er lagt til að nauðsynlegar reglur verði settar um mismunandi fyrirkomulag lokaðs búsetuúrræðis.

Frumvarpið skiptist í fjóra kafla sem eru eftirfarandi:

I. Almenn ákvæði.

II. Lokuð búseta.

III. Valdbeitingarheimildir, leit, agabrot, agaviðurlög o.fl.

IV. Gildistaka o.fl.

Í I. kafla eru ákvæði um gildissvið, orðskýringar, ábyrgð á rekstri lokaðrar búsetu, bæði almennt sem og á daglegum rekstri, um starfsfólk, réttindi þess og skyldur. Gert er ráð fyrir að ríkislögreglustjóri beri ábyrgð á rekstrinum enda ber hann ábyrgð á framkvæmd ákvarðana um brottvísun og frávísun og annast auk þess þjónustu við þá útlendinga sem hefur verið synjað um alþjóðlega vernd á stjórnarsýslustigi. Þá er gert ráð fyrir að fangaverðir starfi í lokaðri búsetu. Fangaverðir eru embættismenn sem eru skipaðir til starfans og hafa lokið tilteknu námi til að gæta frelsissviptra einstaklinga auk þess sem þeir hafa valdbeitingarheimildir. Þó að frelsissvipting í lokaðri búsetu sé ekki vegna gruns um refsiverða háttsemi og einstaklingar því ekki fangar í skilningi refsilaga þá er um að ræða frelsissviptingu og því mikilvægt að tryggja sem best öryggi vistmanna og gæslu þeirra. Það er best talið gert með starfsmönnum sem hafa þá þekkingu, menntun og reynslu sem fangaverðir búa yfir. Jafnframt er gert ráð fyrir að annað starfsfólk starfi í lokaðri búsetu eða hafi einhverja viðveru þar, t.d. heilbrigðisstarfsfólk og annað fagfólk sem hefur sérstaka þekkingu á aðstæðum þeirra sem þar eru vistaðir.

Sum ákvæði frumvarpsins svipa til ákvæða í lögum um fullnustu refsinga enda er í báðum tilvikum um að ræða ákvæði sem varða frelsissvipta einstaklinga. Hins vegar er mikilvægt að gera greinarmun á þeim einstaklingum sem um ræðir í þessu frumvarpi og þeim sem fullnusta fangelsisrefsingu. Markmið frelsissviptingar í lokaðri búsetu er annað en markmið með fullnustu refsinga og endurspeglast sá munur í ýmsum ákvæðum frumvarpsins, til að mynda er gert ráð fyrir að starfsfólk lokaðrar búsetu hljóti sérstaka og viðeigandi þjálfun til að starfa með þeim einstaklingum sem þar eru vistaðir. Viðkomandi afplánar því ekki refsivist heldur er tilgangur með vistuninni að tryggja návist hans í þeim tilgangi að tryggja framkvæmd ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar.

Í II. kafla er kveðið á um reglur sem gilda um vistun í lokaðri búsetu. Þar er vísað til þess að heimilt sé að vista útlending til samræmis við ákvæði laga um útlendinga en í 22. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um útlendinga þar sem þremur ákvæðum er bætt við XIII. kafla laganna, 114. gr. a – 114. gr. c, þar sem mælt er fyrir um skilyrði fyrir vistun í lokaðri búsetu. Í XIII. kafla laga um útlendinga er kveðið á um þvingunarúrræði eins og um skyldu útlendingis til að tilkynna sig eða dveljast á ákveðnum stað og heimildir til handtöku og gæsluvarðhalds. Rétt þótti því að mæla fyrir um skilyrði fyrir vistun í lokaðri búsetu í sama kafla en kveða nánar á um reglur sem gilda þar um, svo sem um vistunina sjálfa og um réttindi og skyldur vistmanna í þessum lögum, verði frumvarpið að lögum. Stefnit var að því að innleiða sambærileg ákvæði brottvísunartilskipunarinnar. Að lokum má í II. kafla finna ákvæði sem heimilar að vikið sé frá tilteknum aðstæðum í lokaðri búsetu í neyðartilvikum, sbr. 11. gr. frumvarpsins. Hér er um algjöra neyðarráðstöfun að ræða en ákvæðið er innleiðing á 18. gr. brottvísunartilskipunarinnar. Í skýringum við 11. gr. frumvarpsins er ítrekað að ekkert í þeirri grein skuli túlka þannig að það heimili yfirvöldum að víkja frá almennri skyldu sinni til að grípa til allra viðeigandi ráðstafana, almennra eða

sérstakra, til að tryggja efndir á skyldum sínum samkvæmt þessum lögum, verði frumvarpið að lögum, og brottvísunartilskipuninni.

Í III. kafla er mælt fyrir um valdbeitingarheimildir starfsfólks. Þar má einnig finna reglur er varða leit, líkamsleit, agabrot, agaviðurlög o.fl. Var litið til laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, við samningu þeirra ákvæða og ákveðið að sambærilegar reglur skyldu gilda um lokaða búsetu, þó með einhverjum undantekningum að teknu tilliti til þess grundvallarmunar sem er á þeim einstaklingum sem eru vistaðir í lokaðri búsetu og þeim sem fullnusta refsingu í fangelsi. Til að mynda er ekki kveðið sérstaklega á um heimild forstöðumanns til að taka ákvörðun um líkamsrannsókn líkt og gert er í lögum um fullnustu refsinga. Þá var ákveðið að einangrun yrði ekki beitt sem agaviðurlögum og að ekki yrði heimilt að beita börn agaviðurlögum. Í kaflanum má einnig finna heimild til að kæra ákvarðanir um agaviðurlög, sem og málsmeðferðarreglur þegar slíkar ákvarðanir hafa verið teknar.

Í IV. kafla eru lagðar til heimildir ráðherra til að setja reglugerð. Þar er einnig kveðið á um gildistöku. Lagt er til að lögin taki gildi 1. janúar 2026 en sú dagsetning tekur mið af því að frumvarpið verði samþykkt á vorþingi 2024, enda fyrir sé að ákveðið svigrúm þurfi til að undirbúa starfsemi lokaðrar búsetu.

Að lokum eru lagðar til ákveðnar breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, vopnalögum, nr. 16/1998, og lögum um tóbaksvarnir, nr. 6/2002, m.a. á gæsluvarðhaldsheimildum í 105. og 115. gr. laga um útlendinga þar sem frumvarp þetta mælir fyrir um breytingar á framkvæmd þannig að útlendingar verði vistaðir í lokaðri búsetu sé tilgangurinn að tryggja návist þeirra í tengslum við framkvæmd ákvörðunar um að þeir skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar hjá stjórnvöldum. Einnig er með þessum breytingum lagt til að mælt verði fyrir um skilyrði fyrir vistun í lokaðri búsetu í lögum um útlendinga. Úrræðið á eingöngu að nota þegar ljóst er að aðrar leiðir muni ekki skila árangri og þá skal vista útlending í eins skamman tíma og mögulegt er. Sú krafa er einnig lögð á stjórnvöld að vinna eins hratt og mögulegt er í máli viðkomandi svo að vistunartími verði sem stytstur. Með breytingunum er jafnframt lagt til að sérreglur gildi um börn og vistun þeirra í lokaðri búsetu. Almenn er ekki forsvaranlegt að skilja börn frá foreldrum sínum eða umsjónarmanni og því talið að það þjóni betur hagsmunum þeirra að þau fylgi foreldrum sínum eða umsjónarmanni og verði vistuð með þeim í lokaðri búsetu sé slík ákvörðun tekin. Mat í tengslum við vistunina er þó einstaklingsbundið og sett eru þrengri skilyrði fyrir vistun barna en almennt gildir um vistun lögráða einstaklinga. Þá er vistunartími þeirra mun styttri og gert ráð fyrir að öll þjónusta taki mið af aðstæðum þeirra og þörfum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um útlendinga sem snúa m.a. að skilyrðum gæsluvarðhalds. Samkvæmt gildandi lögum er að finna heimild til að úrskurða útlendinga í gæsluvarðhald að tilgreindum skilyrðum uppfylltum og um meðferð slíkra mála gilda ákvæði laga um meðferð sakamála. Útlendingar hafa svo í framhaldinu verið vistaðir í fangelsum, aðallega í fangelsinu á Hólmsheiði. Fangelsið er gæsluvarðhalds- og móttökufangelsi með deild fyrir kvenfanga og aðstöðu fyrir afplánun þeirra sem hljóta styttri fangelsisrefsingu eða vararefsingu. Fangar eru því vistaðir þar meðan á meðferð sakamáls stendur eða til að afplána refsidóma. Svo sem að framan er rakið er talið að staða útlendinga sé ekki sambærileg stöðu þeirra sem frelsissviptir eru vegna sakamáls og því rétt að tryggja fullan aðskilnað útlendinga frá föngum. Er til þess að líta í fyrsta lagi að frelsissvipting útlendinga samkvæmt frumvarpi þessu er ekki í réttarvörsluskyni vegna gruns um refsiverða háttsemi heldur almennt í því skyni að tryggja návist þeirra vegna framkvæmdar ákvörðunar

um að þeir skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar hjá stjórnvöldum. Vistun í lokaðri búsetu á því aldrei að vera á grundvelli mögulegra brota og sakamáls heldur í framangreindum tilgangi. Í annan stað er til þess að líta að samkvæmt frumvarpi þessu verður aðstaða og aðbúnaður lokaðrar búsetu (e. specialised detention facility) ekki sá sami og í fangelsum þótt um sé að ræða frelsissviptingu í báðum tilvikum. Þá er í stjórnarskránni gerður greinarmunur á réttarstöðu þeirra sem eru frelsissviptir vegna gruns um refsivert brot og þeirra sem eru frelsissviptir af öðrum ástæðum, sbr. umfjöllun hér síðar. Loks er gert ráð fyrir að unnt sé að vista börn í lokaðri búsetu, sem og fjölskyldur, sem undirstrikar mikilvægi þess að aðskilja útlendinga og fanga.

Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum, sbr. 1. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar, og hver sá sem sviptur er frelsi á rétt á að fá að vita tafarlaust um ástæður frelsissviptingarinnar, sbr. 2. mgr. sömu greinar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að útlendingi verði kynnt skrifleg ákvörðun lögreglu um frelsissviptingu hans og vistun í lokaðri búsetu og röksemdir fyrir vistuninni á tungumáli sem hann skilur. Er tekið fram að réttaráhrif ákvörðunarinnar miðist við birtingu ákvörðunarinnar og því fái útlendingurinn strax að vita um ástæður frelsissviptingarinnar, sbr. áskilnað samkvæmt stjórnarskrá þar um. Lögreglu er heimilt að beita valdi við framkvæmd ákvörðunar ef nauðsyn ber til skv. 14. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, og handtaka útlending skv. 16. gr. sömu laga. Handtaka er aldrei réttlæt看leg sé unnt að grípa til vægari ráðstafana, sbr. meðalhófsreglu 2. másl. 14. gr. lögreglulaga.

Eins og að framan greinir er í stjórnarskránni gerður greinarmunur á réttarstöðu þess sem frelsissviptur er vegna gruns um refsiverða háttsemi, sbr. 3. mgr. 67. gr., og þess sem eru frelsissviptir af öðrum ástæðum, sbr. 4. mgr. 67. gr. Í athugasemdum við 5. gr. frumvarps þess sem varð að stjórnskipunarlögum, nr. 97/1995, segir:

Ákvæði 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins eru nýmæli sem snúa sérstaklega að aðstöðu þar sem maður er sviptur frelsi af öðrum ástæðum en með handtöku vegna gruns um refsiverða háttsemi. Undir þetta geta t.d. átt tilvik þar sem frelsissvipting er studd við heimild í lögræðislögum, nr. 68/1984. Á reglunum um stöðu manns sem er handtekinn og ákvæði 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins eiga að ná til og þess sem hefur verið sviptur frelsi í tilviki sem á undir 4. mgr. er einna helst sá munur að í fyrrnefnda tilvikinu er fortakslaus skylda að leiða alltaf mann fyrir dómara ef hann er ekki látinn laus í kjölfar handtöku. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins gildir þetta á hinn bóginn ekki um stöðu þess sem er sviptur frelsi af öðrum ástæðum, heldur er ráðgert að hann skuli alltaf eiga kost á að bera lögmæti frelsissviptingarinnar undir dómstóla ef hann óskar eftir því. Ástæðan fyrir þessum mun er einkum sú að í tilvikum sem falla undir 4. mgr. er frelsissvipting að öðru jöfnu reist á stjórnsluákvörðun sem fer eftir reglum um málsmeðferð í stjórnslulögum, nr. 37/1993. Aðgangur að dómara í þeim tilvikum þjónar því einkum tilgangi málskots til endurskoðunar á stjórnvaldsákvörðun. Vert er að benda á að reglan í 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins getur falið í sér sjálfstæðan rétt til að fá máli um frelsissviptingu skotið til dómstóla þótt ekki sé kveðið á um slíkan rétt í sérlögum sem geyma heimild til frelsissviptingarinnar. Þá er ástæða til að vekja athygli á að í 4. mgr. 5. gr. er ekki mælt fyrir um að frelsissviptur maður eigi rétt á að fá úrlausn dómstóls um mál sitt innan ákveðinna tímamarka, heldur er sagt að þetta verði að gerast svo fljótt sem verða má. Þessi orð getur þurft að skýra með hliðsjón af eðli frelsissviptingar hverju sinni, en ætla má að kröfur yrðu að öðru jöfnu gerðar til þess að ekki yrði farið í þessum efnum fram úr viðmiðunarmörkunum skv. 3. mgr. 5. gr. sem rædd voru að framan nema viðhlítandi ástæður þættu réttlæta það. Um 4. mgr. 5. gr. má að endingu

vekja athygli á að í síðari málslið ákvæðisins er ráðgert að maður skuli látinn laus ef dómstóll kemst að þeirri niðurstöðu að frelsissvipting sé ólögmat og bæri að fylgja slíkri ákvörðun þegar í stað.

Í frumvarpi þessu er gengið lengra en lágmarksréttindi stjórnarskrárinnar kveða á um. Aðkoma dómstóla er þannig ekki háð því að útlendingur óski eftir að bera ákvörðunina undir dóm heldur er það fortakslaus skylda lögreglu að bera lögmæti ákvörðunar um vistun útlendinga í lokaðri búsetu undir héraðsdóm til staðfestingar. Breytir þá engu þótt útlendingur samþykki ákvörðun lögreglu.

Eins og hefur komið fram er ákvörðun um vistun í lokaðri búsetu ávallt síðasta úrræðið sem unnt er að grípa til þegar kemur að framkvæmd frávísana og brottvísana. Regla þessi er byggð á 12. gr. stjórnsýslulaga, en það ákvæði byggist á hinni óskráðu grundvallarreglu um meðalhóf. Af dómaframkvæmd má ráða að hin óskráða regla gildi einnig á sviði stjórnskipunarréttar. Reglan hefur gilt lengi og ekki síst um valdbeitingu lögreglu. Meginsjónarmiðin að baki reglunni eru þau að stjórnvaldi sé ekki aðeins skylt að líta til þess markmiðs sem stefnt er að með ákvörðun heldur beri einnig að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra sem athafnir stjórnvaldsins og valdbeiting beinist að. Ber stjórnvaldi að fara ákveðinn meðalveg á milli þessara andstæðu sjónarmiða. Sökum þess hve mikið inngrip getur falist í vistun í lokaðri búsetu verður henni einungis beitt sem síðasta úrræði þegar fullnægjandi mat hefur farið fram sem staðfestir að vægari úrræði muni ekki skila árangri. Ekki þarf að sýna fram á að brotið hafi verið gegn vægara úrræði til að úrskurða megi útlending í vistun. Það telst fullnægjandi að mat hafi farið fram sem staðfestir að vægari úrræði muni ekki duga til. Dómstólar hafa mótað þá reglu samkvæmt gildandi lögum með áralangri dómaframkvæmd. Ekki er ætlunin með frumvarpi þessu að hrófla við því mati. Réttaráhrif ákvörðunar lögreglu taka mið af birtingu ákvörðunar og marka upphaf frelsissviptingarinnar. Lögreglu ber við það tímamark að kynna viðkomandi réttarstöðu sína með skriflegri ákvörðun eins og áður greinir. Ef þörf krefur getur lögregla gripið til valdbeitingar en hér eftir sem áður gildir meðalhófsreglan og skal ekki grípa til handtöku ef unnt er að komast hjá því, sbr. 14. gr. lögreglulaga.

Ákvæði 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar um frelsissviptingu tekur jafnt til barna og fullorðinna. Skv. b-lið 37. gr. barnasáttmálans, sbr. lög nr. 19/2013, er gert ráð fyrir að börn geti sætt frelsissviptingu að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Frelssviptingin má hvorki vera ólögleg né gerræðisleg, og skal einungis beita sem síðasta úrræði og í skemmsta tíma sem við getur átt. Þá skal skv. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar börnum tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Stjórnarskrárákvæðið sækir m.a. fyrirmynd í 3. gr. barnasáttmálans eins og tiltekið er í greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnskipunarlögum, nr. 97/1995. Frumvarp þetta uppfyllir framangreind skilyrði. Er fyrst til þess að líta að sett eru þröng skilyrði fyrir vistun barna í lokaðri búsetu, en auk þeirra skilyrða sem eiga við um fullorðna einstaklinga er einungis heimilt að vista barn af brýnni nauðsyn og skal það vera síðasta úrræðið. Þá skal það sem er barni fyrir bestu ávallt hafa forgang og er því um einstaklingsbundna nálgun að ræða. Fortakslaus skylda er lögð á lögreglu að tilkynna barnaverndarþjónustu þegar ákvörðun um vistun barns er tekin og því tryggt að barnaverndaryfirvöld geti haft aðkomu að máli telji það ástæðu til, sbr. 20. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Þá er til samræmis við ákvæði 13. gr. barnasáttmálans, sbr. 46. gr. barnaverndarlaga til hliðsjónar, tryggður réttur barns til að tjá sig og skal tekið tillit til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska. Í frumvarpinu er vísað til þess að ákvæði laga um meðferð sakamála gildi við meðferð máls fyrir dómi eftir því sem við á, m.a. XV. og XVIII. kafli laganna. Gengið er út frá því að réttarstaða útlendinga í þessu tilliti sé sambærileg

Því sem gildir um réttarstöðu vitna þegar gefin er skýrsla fyrir dómi, allt eftir því sem við á, enda er frelsisviptingin ekki á grundvelli þess að viðkomandi sé grunaður um refsiverða háttsemi. Dómari getur þannig ákveðið að heyja dómþing á öðrum stað en föstum þingstöðum ef það þykir heppilegra ef taka á skýrslu af útlendingi þar sem hann er staddur, sjá 9. gr. laga um meðferð sakamála en lokað búseta gæti fallið þar undir enda tilvik ekki tæmandi talin. Þá er unnt að taka skýrslu af börnum yngri en 15 ára í sérútbúnu húsnæði sem og útlendingum með geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun á grundvelli sömu heimildar. Einnig er unnt að taka skýrslu af útlendingi, þ.m.t. börnum, í gegnum síma eða annað fjarskiptatæki á grundvelli 4. mgr. 116. gr. laga um meðferð sakamála, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þá er gert ráð fyrir að tímamörk vistunar barna séu mun skemmri en eiga við um fullorðna einstaklinga. Jafnframt er í frumvarpinu gert ráð fyrir að barn sé aldrei vistað eitt. Fjölskyldum skal tryggðar aðskildar vistarverur frá öðrum til verndar friðhelgi þeirra og til að uppfylla áskilnað skv. 9. gr. og b-lið 37. gr. barnasáttmálans um að aðildarríki skuli tryggja að börn séu ekki skilin frá foreldrum sínum gegn vilja þeirra nema tilgreindar undanþágur eigi við og að farið sé mannuðlega með hvert það barn sem svipt er frelsi sínu, sbr. og 3. gr. Mannréttinasáttamála Evrópu. Í frumvarpinu er því börnum tryggður réttur til barnvæns umhverfis, en gert er ráð fyrir því að þau eigi möguleika á að taka þátt í frístundastarfi eftir því sem hæfir aldri þeirra. Þá eiga börn samkvæmt frumvarpinu rétt á heilbrigðisþjónustu sem almennt gildir og rétt á skjótri lögmannsaðstoð til samræmis við barnasáttmálann, sbr. 24. gr. og d-lið 37. gr. barnasáttmálans.

Þá tekur frumvarp þetta mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, en í 9. gr. þess er sérstaklega kveðið á um að huga skuli einkum að aðstæðum einstaklinga í sérstaklega viðkvæmri stöðu og í 2. gr. er skýring á hugtakinu og vísað til þeirra sem samningurinn verndar. Þegar kemur að skilyrðum þess að vista útlending í lokaðri búsetu er ekki heimilt samkvæmt frumvarpinu að taka ákvörðun um slíka vistun ef hún fæli í sér ósanngjarna ráðstöfun með hliðsjón af eðli máls og atvikum að öðru leyti eða ef talið er fullnægjandi að útlendingurinn sæti vægari úrræðum. Hér þarf að huga að meðalhófi og leggja mat á hvort vistun geti stefnt heilsufari útlendingis í hættu eða hann þoli ekki vistun sökum viðkvæmra aðstæðna og hvort hann þurfi sérstaka umönnun, athygli eða aðstoð eins og segir í skýringum við 22. gr. frumvarpsins.

Frumvarpið gaf tilefni til að skoðað yrði að öðru leyti hvort það uppfyllti skilyrði stjórnarskrár og þeirra mannréttinasáttmála sem Ísland hefur fullgilt, svo sem 71. gr. stjórnarskrár um friðhelgi einkalífs í tengslum við leit í herbergi svo fátt eitt sé nefnt, og var það metið svo að frumvarpið stæðist mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og þá mannréttinasáttmála sem Ísland hefur fullgilt.

5. Samráð.

[...]

6. Mat á áhrifum.

Meginmarkmið frumvarpsins er að uppfylla skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist með þátttöku í Schengen-samstarfinu. Fyrir liggur mat á kostnaði við að koma á fót lokaðri búsetu en gera má ráð fyrir að viðkomandi staður þyrfti að geta rúmað 35–50 einstaklinga hverju sinni. Heilsárkostnaður á hvert rými er áætlaður 10 millj. kr. og heildarkostnaður við búsetuúrræðið liggur því á bilinu 350–500 millj. kr. Þar sem úrræðið er ekki til á Íslandi er töluverð óvissa um áætlaðan kostnað og því verður að gera ráð fyrir ákveðnu óvissubili. Ef miðað er við 20% óvissubil gæti heildarkostnaður við úrræðið orðið á bilinu 420–600 millj.

kr. Ríkissjóður ber nú þegar kostnað af umræddum einstaklingum, bæði hvað varðar búsetu og annan kostnað við upphald, þar til þeir fara úr landi. Með bættri lagaumgjörð og framkvæmd þessara mála er gert ráð fyrir aukinni skilvirkni í málaflokknum þannig að hægt verði að fjármagna úrræðið með því að lækka kostnað annars staðar í málaflokknum en hann kostar ríkissjóð nú þegar um 15 milljarða kr.

Ef ekki er brugðist 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, leiðarkerfis íslenskra flugfélaga og þess ferðafrelsis sem íbúar svæðisins njóta, yrði margfalt kostnaðarsamari en að koma á fót og reka lokaða búsetu.

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. Það mun auka skilvirkni í málaflokknum.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi neikvæð kostnaðaráhrif á sveitarfélögin.

Við gerð frumvarpsins var höfð hliðsjón af kynjahlutfalli umsækjenda um alþjóðlega vernd undanfarin misseri og gengið út frá því að fleiri karlar en konur yrðu vistaðir í lokaðri búsetu þó svo að kynjahlutfallið hafi verið nokkuð jafnt á viðmiðunartímabilinu. Var það mat einkum reist á því að algengara er að karlar komi hingað einir en konur í fylgd með maka sínum eða sem hluti af fjölskyldu. Þá hafði stöðdeild ríkislögreglustjóra borist 176 verkbeiðnir 1. desember 2023, þar af voru 117 vegna karla (66%) en 59 vegna kvenna (34%), auk þess sem embættið hafði sama dag fylgt 226 útlendingum af landi brott það ár, þar af voru 187 karlar (83%). Í ljósi eðlis lokaðrar búsetu í tengslum við flutninga útlendinga úr landi í fylgd lögreglu má gera ráð fyrir að frumvarpið hafi meiri áhrif á karla en konur. Þá tekur frumvarpið mið af ólíkri stöðu og þörfum kynjanna sem og barna en gert er ráð fyrir að vistarverur einstæðra karla verði aðskildar frá konum og börnum en að samgangur einstæðra karla og kvenna sé þó almennt heimill í sameiginlegum rýmum, nema sérstakar aðstæður eða húsrými komi í veg fyrir það.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um gildissvið. Kemur þar fram að lögin, verði frumvarpið samþykkt, gildi um lokað búsetuúrræði og er þá átt við lokaða búsetu útlendinga sem sætir frelsisskerðingu í samræmi við ákvæði frumvarpsins vegna framkvæmdar ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar hjá stjórnvöldum. Er jafnframt tekið fram að um skyldur og réttindi útlendinga í lokaðri búsetu muni ákvæði þessa frumvarps gilda. Lokuð búseta skerðir ferðafrelsi útlendinga. Um er að ræða frelsisvoptingu í skilningi 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar.

2. mgr. felur í sér almenna tilvísun þess efnis að við meðferð mála samkvæmt lögnum, verði frumvarpið samþykkt, skuli fara eftir stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, nema annað leiði af ákvæðum laganna. Mál samkvæmt frumvarpinu falla undir stjórnsýslu ríkisins og því gilda stjórnsýslulög almennt um þau.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er að finna orðskýringar. Markmið þeirra er að tryggja samræmda framkvæmd við beitingu laganna, verði frumvarpið samþykkt, og eru þar skilgreind hugtök sem gert er ráð fyrir að byggt verði á í reglugerðum sem settar yrðu á grundvelli þeirra. Við skilgreiningu

hugtakanna var m.a. litið til skilgreininga í lögum um útlendinga, nr. 80/2016 og lögum um fullnustu refsinga, nr. 15/2016.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að reka lokaða búsetu á fleiri en einum stað. Þannig væri til að mynda hægt að aðskilja vistarverur í lokaðri búsetu eftir kyni eða hafa hluta þeirra sérstaklega fyrir fjölskyldur, allt eftir þörfum hverjum sinni.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ríkislögreglustjóri beri ábyrgð á rekstri lokaðrar búsetu hér á landi. Þykir það samræmast núverandi hlutverki ríkislögreglustjóra, enda ber hann ábyrgð á að framkvæma ákvarðanir um brottvísun og frávísun, sbr. i-lið 2. tölul. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, auk þess að annast þjónustu við þá útlendinga sem endanlega hefur verið synjað á stjórnarsýslustigi um alþjóðlega vernd.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ráðherra fari með yfirstjórn þessara laga.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um forstöðumann lokaðrar búsetu sem er ætlað að bera ábyrgð á daglegum rekstri í tengslum við úrræðið.

Samkvæmt 1. mgr. ræður ríkislögreglustjóri forstöðumann enda ber hann ábyrgð á rekstri lokaðrar búsetu.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að sami forstöðumaður geti haft umsjón með rekstri lokaðrar búsetu þó að um nokkra staði sé að ræða. Það þekkist í mörgum Schengen-ríkjum að fyrirkomulag lokaðrar búsetu er jafnvel útfært á tvenna vegu og má sem dæmi nefna lokaða búsetu þar sem einstæðir karlmenn eru vistaðir annars vegar og hins vegar lokaða búsetu þar sem eingöngu konur, börn og fjölskyldur eru vistaðar. Þá reka sum ríki sérstök vistunarúrræði á landamærum. Hvernig svo sem þessu verður hagað hér á landi er talið rétt að veita heimild til að ráða forstöðumann sem gæti haft umsjón með fleiri en einum stað.

Um 5. gr.

Í greininni er kveðið á um að ríkislögreglustjóri skuli skipa fangaverði og ráða annað starfsfólk lokaðrar búsetu.

Ríkislögreglustjóri skal ráða annað starfsfólk en skipa fangaverði til fimm ára í senn, sbr. 1. mgr. Miðað er við að skipunartími sé sá sami og hjá fangavörðum í fangelsum skv. 1. mgr. 8. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016. Fangaverðir skulu gæta einstaklinga sem vistaðir eru í lokaðri búsetu. Með öðru starfsfólki er m.a. átt við fagfólk sem hefur sérstaka þekkingu á aðstæðum þeirra sem vistaðir eru í lokaðri búsetu. Þá verður að telja mikilvægt að starfandi sé fólk með börnum sem hefur sérþekkingu á málefnum þeirra. Gert er ráð fyrir að heilbrigðisstarfsfólk verði ráðið til starfa á grundvelli 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ríkislögreglustjóra sé heimilt við ráðningu og skipun alls starfsfólks að afla upplýsinga úr sakaskrá þess og úr málaskrá lögreglu. Finna má sambærilega heimild í 28. gr. a lögreglulaga, nr. 90/1996. Með öllu starfsfólki er átt við forstöðumann, fangaverði og annað starfsfólk.

Samkvæmt 3. mgr. skulu fangaverðir jafnframt uppfylla sömu skilyrði til starfa og eru sett í lögum um fullnustu refsinga og reglugerðum settum á grundvelli þeirra laga með þeirri undanþágu að heimilt er að ráða fangavörð tímabundið til afleysinga að tilteknum skilyrðum uppfylltum, sbr. 2. mgr. Þau skilyrði sem fangaverðir þurfa m.a. að uppfylla samkvæmt lögum um fullnustu refsinga er að hafa lokið fangavörðarnámi eða sambærilegu námi sem viðurkennt

er af Fangelsismálastofnun að fenginni umsögn Fangavarðafélags Íslands. Þá er einnig gert að kröfu að fangavörður hljóti tiltekna bakgrunnsskoðun.

Í 4. mgr. er kveðið á um að fangaverðir skuli hljóta sömu réttinda og bera sömu skyldur og mælt er fyrir um í lögum um fullnustu refsinga. Er þar m.a. kveðið á um rétt þeirra til bóta úr ríkissjóði vegna líkams- eða munatjóns sem þeir verða fyrir í starfi sínu, takmörkun á verkfallsrétti vegna eðlis þeirra starfa sem þeir sinna við að gæta frelsissviptra einstaklinga, þagnarskyldu o.fl.

Þó starf fangavarða í fangelsum geti verið sambærilegt starfi þeirra í lokaðri búsetu, þ.e. starfið felst í því að gæta frelsissviptra einstaklinga, þá er mikilvægt að halda til haga þeim meginmunum sem er á fangelsum og lokaðri búsetu. Starfsumhverfi og störf fangavarða og annars starfsfólks sem er í samneyti við útlendinga í lokaðri búsetu þurfa að endurspegla það. Þess vegna er í 5. mgr. gert ráð fyrir að fangaverðir og annað starfsfólk lokaðrar búsetu hljóti viðeigandi og sérstaka þjálfun sem taki mið af þeim einstaklingum sem þar verði vistaðir. Er þar einkum átt við starfsfólk sem er í beinum samskiptum við vistmenn. Með viðeigandi þjálfun er m.a. átt við aukinn skilning á málefnum er varða fjölbreytileika, þ.m.t. félagslegan, menningarlegan og trúarlegan, málum sem tengjast ofbeldi gegn konum, mansali og jafnréttismálum og sérþörfum viðkvæmra einstaklinga, enda má ætla að starfsfólkið muni starfa með fjölbreyttum hópi einstaklinga. Þá þarf starfsfólk að öðlast sérstaka þjálfun sem tekur sem dæmi mið af þörfum barna sem kunna að vera vistuð í lokaðri búsetu og öðlast þekkingu á aðstæðum barna í þessari stöðu. Einnig skal kynna starfsfólki siðareglur og reglur um lokað búsetuúrræði. Ekki er um tæmandi talningu að ræða. Starfsfólk skal hljóta þjálfun þegar það hefur störf en einnig reglulega þjálfun til að tryggja að þekking og færni starfsfólks sé ávallt uppfærð og til staðar. Gert er ráð fyrir að ráðherra kveði nánar á um þjálfun starfsfólks í reglugerð, sbr. 20. gr.

Um 6.

Í greininni er kveðið á um að heimilt sé að vista útlending í lokaðri búsetu. Til samræmis er lagt til í f-lið 1. tölul. 22. gr. frumvarpsins að kveðið verði á um skilyrði fyrir vistun í lokaðri búsetu í lögum um útlendinga.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri taki ákvörðun um hvar vista skuli einstakling í lokaðri búsetu. Við ákvörðunina skal m.a. taka tillit til aldurs, kynferðis, kynvitundar, aðstæðna og heilsufars hans, auk þeirra sjónarmiða sem gilda um vistun á hverjum stað fyrir sig í lokaðri búsetu. Þegar frumvarp þetta er skrifað liggur ekki fyrir hvort um verði að ræða rekstur á einum eða fleiri stöðum, en rétt þykir að setja umrædda heimild í frumvarpið, ásamt þeirri sem er að finna í 3. mgr., ef þeir verða fleira en einn. Þróun í málaflokki útlendinga getur síðar meir þýtt að lokuð búseta verði rekin á fleiri en einum stað.

Um 7. gr.

Í greininni er kveðið á um ýmsar reglur um upphaf vistunar.

Í 1. mgr. er kveðið á um þá skyldu að skrá tilteknar upplýsingar um útlending við upphaf vistunar, svo sem persónuupplýsingar, taka andlitsmynd af honum og skrá helstu upplýsingar er varða mál hans. Er sú skylda lögð á yfirvöld í þeim tilgangi að tryggja yfirsýn yfir þá sem sæta lokuðu búsetuúrræði en ekki síður í þeim tilgangi að halda til haga upplýsingum sem geta reynst mikilvægar við mat á því hvort vistun er og/eða hafi verið lögleg.

Í 2. mgr. er kveðið á um læknisskoðun við upphaf vistunar útlending og meðan á vistun stendur ef þörf krefur. Skal miðað við að læknisskoðun fari almennt fram innan 24 tíma frá upphafi vistunar. 2. málsl. 2. mgr. er samhljóða ákvæði 2. mgr. 23. gr. laga um fullnustu

refsinga, nr. 15/2016. Markmiðið með læknisskoðun er m.a. að greina smitsjúkdóma til að vernda lýðheilsu og sérstaklega heilsu annarra vistmanna, starfsfólks og þeirra sem eru í samskiptum við einstaklinginn, ásamt því að bera kennsl á mögulegar heilsufarslegar þarfir viðkomandi og hvort hann sé í sérstaklega viðkvæmri stöðu sem krefst sérstakrar læknishjálpar og eftirfylgni, einkum vegna færniskerðingar, fötlunar, meðgöngu eða annarra vandamála sem tengjast sem dæmi aldri, áföllum eða hættu á sjálfsskaða. Þá er skráning heilsufarsupplýsinga og sjúkrasögu ásamt upplýsingum um persónulega hagi viðkomandi ekki síður mikilvæg þegar meta á hvort vistun sé viðeigandi eða skuli haldið áfram út frá læknisfræðilegu sjónarmiði. Hafa skal í huga að það kann að vera að einstaklingar vilji ekki deila upplýsingum um áföll sín við fyrstu skoðun og því ætti lækni að fylgja skoðuninni eftir með annarri læknisskoðun telji hann þörf á því.

Ákvæði 3. mgr. er samhljóða því sem kveðið er á um í 3. mgr. 23. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, og þarfnast ekki nánari skýringar.

Í 4. mgr. má finna ákvæði um leiðbeiningaskyldu yfirvalda sem starfrækja lokaða búsetu. Samkvæmt ákvæðinu skal veita útlendingi upplýsingar um reglur sem um vistunina gilda ásamt upplýsingum um réttindi og skyldur viðkomandi eins fljótt og auðið er við upphaf vistunar í lokaðri búsetu. Þetta á einnig við ef flytja á einstakling í lokaðri búsetu á milli staða. Þá er mikilvægt að kynna viðkomandi upplýsingarnar á tungumáli sem hann skilur sem og miðla þeim með þeim hætti sem hæfir aldri og þroska hans. Ákvæðið er sambærilegt 4. mgr. 23. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016. Í 3. mgr. 20. gr. er gert ráð fyrir heimild til handa ríkislögreglustjóra að setja reglur sem gilda eiga í lokaðri búsetu.

Loks er í 5. mgr. lagt til að útlendingi sé heimilt að hafa samband við lögmann, aðstandendur eða þar til bærán ræðismann eins fljótt og auðið er. Sé þörf á skal kalla til túlk þegar viðkomandi hefur samband við lögmann. Ákvæðið er sett til innleiðingar á 2. mgr. 16. gr. brottvísunartilskipunarinnar. Að öðru leyti krefst ákvæðið ekki nánari skýringar.

Um 8. gr.

Í greininni má finna reglur um vistarverur lokaðrar búsetu og heimild til deildaskiptingar.

Í 1. mgr. er kveðið á um heimild til að hafa lokaða búsetu deildaskipta og er gert ráð fyrir slíku fyrirkomulagi í 2. og 3. mgr.

Í 2. mgr. er lagt til að vistarverur karla og kvenna skuli vera aðskildar. Aðskilnaður karla og kvenna í lokaðri búsetu tíðkast í flestum nágrannaríkjum okkar sem og öðrum Schengen-ríkjum. Hins vegar er hér lagt til að vistmönnum verði almennt heimilt að hafa samgang sín á milli í almennum rýmum, þ.e. sameiginlegum rýmum, en lagt bann við því að vistmaður fari inn í herbergi vistmanns af öðru kyni.

Með 3. mgr. er 2. mgr. 17. gr. brottvísunartilskipunarinnar innleidd þar sem kveðið er á um sérstakt rými fyrir fjölskyldur til að tryggja friðhelgi þeirra. Tíðkast hefur í mörgum öðrum Schengen-ríkjum að fjölskyldur og konur séu vistaðar saman þannig að vistarverur þeirra og einstæðra karlmanna séu aðskildar. Fjölskyldum er þannig annaðhvort séð fyrir sérstöku húsnæði, þar sem þeim er tryggt viðunandi fjölskyldulíf og aðbúnaður sem hentar hagsmunum og þörfum barna og áhersla er lögð á barnvænt umhverfi, eða þær eru vistaðar á sérstökum fjölskyldugangi eða á fjölskyldudeild með sömu áherslum og að framan greinir. Jafnframt er þá séð fyrir sérstöku útsvæði fyrir fjölskyldur. Með hugtakinu *fjölskylda* er almennt átt við þör, foreldra með barn/börn og umsjónarmenn með barn/börn. Með umsjónarmanni er átt við tilvik þegar barn kemur hingað til lands í fylgd annarra en foreldra þess, svo sem forsjáraðila, fjölskyldumeðlims eða aðila sem hefur með einum eða öðrum hætti tekið að sér að annast barnið. Meta þarf hverju sinni hvort einstaklingur 18 ára eða eldri skuli vistast með

foreldrum/umsjónarmönnum en almennt skal huga að friðhelgi fjölskyldunnar við slíka ákvörðun nema annað mæli því í móti.

Í 4. mgr. er lagt til að útlendingur geti fengið að hafa búnað inni í herbergi hjá sér. Þannig getur forstöðumaður heimilað vistmanni að hafa sem dæmi nettengda tölvu til samræmis við reglur um lokaða búsetu.

Samkvæmt 20. gr. skal ráðherra setja reglugerð þar sem kveðið er nánar á um heimildir forstöðumanns til að læsa herbergjum. sbr. 5. mgr. þessarar greinar. Með „sérstakar ástæður“ er t.d. átt við þegar tryggja þarf öryggi vistmanna eða vegna tímabundinnar manneklu. Hér skal þó athugast að þótt herbergjum sé almennt ekki læst utan frá þá munu vistmenn hafa val um hvort þeir læsi herbergjum sínum innan frá til samræmis við reglur um lokaða búsetu.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um réttindi og skyldur útlendinga sem vistaðir eru í lokaðri búsetu.

Þykir rétt að áréttu í 1. mgr. að þjónusta sem er veitt í lokaðri búsetu skuli taka mið af þörfum og stöðu útlendinga og að einkum skuli huga að aðstæðum einstaklinga í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Með *einstaklingum í sérstaklega viðkvæmri stöðu* er líkt og fjallað er um í 2. gr. m.a. átt við börn, fatlaða einstaklinga, einstaklinga með geðraskanir eða geðfötlun, aldraða einstaklinga, þungaða einstaklinga, einstæða foreldra með ung börn, fórnarlömb mansals, alvarlega veika einstaklinga og einstaklinga sem hafa orðið fyrir pyndingum, kynfæralímlestingum, nauðgun eða öðru alvarlegu andlegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi. Aðstæður sérstaklega viðkvæmra einstaklinga geta kallað á sérstakan aðbúnað eða þjónustu sem ber að huga að. Sem dæmi ber að sjá fyrir vistarverum fyrir börn og fjölskyldur þeirra sem eru aðskildar frá öðrum og barnvænar. Allur aðbúnaður innan þeirra þarf jafnframt að vera öruggur og hæfa aldri og þörfum barna, svo sem örugg og aðgengileg leiksvæði, tómstundasvæði og útileiktæki. Tryggja þarf aðgengi að frístundastarfi, sbr. 5. mgr., og þá er einnig í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að með börnum vinni starfsmaður með sérþekkingu á málefnum barna. Annað dæmi um aðbúnað eða þjónustu sem þarf að huga að samkvæmt ákvæði þessu er heilbrigðisþjónusta fyrir barnshafandi konu og barn hennar, meðgöngufatnaður og lyf við ógleði. Þá gætu þarfir einstaklinga með fötlun t.d. verið hjólastólaaðgengi að útisvæðum, öllum dagrymum, herbergi viðkomandi, aðlöguð rúm og salerni og/eða möguleiki á að eiga í samskiptum við einhvern sem talar táknmál o.fl. Undir ákvæðið fellur einnig geðheilbrigðisþjónusta sem einstaklingur kann að þarfnast. Huga þarf því einkar vel að þessum einstaklingum og aðstæður í lokaðri búsetu þurfa að vera til samræmis við þeirra þarfir. Má í þessu skyni einnig nefna heimild skv. 8. gr. til að hafa lokaða búsetu deildaskipta og takmarka samgang o.fl. ef aðstæður krefjast þess. Í 20. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra hafi heimild til að kveða nánar á um þjónustu, aðstæður og aðbúnað í lokaðri búsetu í reglugerð. Með 1. mgr. er 1. málsl. 3. mgr. 16. gr. brottvísunartilskipunarinnar innleiddur.

Í 2. mgr. er lagt til að útlendingar í lokaðri búsetu njóti sömu heilbrigðisþjónustu og almennt gildir samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu. Gert er ráð fyrir að gerður verði samningur við heilbrigðisyfirvöld um þjónustu sem vistmönnum stendur til boða og að þar undir falli geðheilbrigðisþjónusta. Með 2. mgr. er 2. málsl. 3. mgr. 16. gr. brottvísunartilskipunarinnar innleiddur.

Í 3. mgr. er kveðið á um rétt útlendinga í lokaðri búsetu til dagpeninga og er gert ráð fyrir að þeir geti keypt sér helstu nauðsynjar eins og hreinlætisvörur sem og drykki, máltíðir og/eða millimál, sigarettur og þess háttar. Samkvæmt ákvæðinu skal ráðherra kveða á um fjárhæð dagpeninga í gjaldskrá.

Í 4. mgr. má finna heimild sambærilega þeirri sem má finna í 28. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, til að takmarka greiðslu dagpeninga og þarfnast ákvæðið ekki nánari skýringar.

Í 5. mgr. er kveðið á um réttindi sem útlendingar skulu njóta meðan á vistun stendur, þó með þeim takmörkunum sem ákvæði frumvarpsins og reglur um lokað búsetuúrræði gera ráð fyrir. Til að mynda geta verið ákveðin takmörk á því hvenær sólarhrings viðkomandi getur fengið heimsóknir, hversu oft í viku, hvenær tíma dags megi hringja og taka má móti símtölum o.s.frv. Alla jafna skulu vistmenn þó á dagtíma geta farið frjálssir um dagrými í lokaðri búsetu, notið útivistar, stundað hreyfingu og iðkað trú sína eins og aðstæður leyfa. Einnig skulu þeir eiga rétt á að iðka tómsundur eftir því sem aðstæður leyfa og þá er sérstaklega gert ráð fyrir rétti barna til tómsundaiðkunar sem hæfir aldri þeirra. Með hliðsjón af þeim skamma tíma sem börn eru vistuð í lokaðri búsetu er ekki gerð krafa um að þau njóti menntunar þann skamma tíma sem um ræðir. Skv. 20. gr. getur ráðherra kveðið nánar á um þessi réttindi og takmarkanir á þeim í reglugerð. Í III. kafla má einnig finna heimild til að takmarka einhver af þessum réttindum sem hluta af agaviðurlögum, þó aldrei réttindi barna.

Að lokum er í 6. mgr. kveðið á um að vistmönnum beri að hlýða fyrirmælum alls starfsfólks, svo sem vegna leitar, heimsóknar eða til að halda uppi ró og reglu í lokaðri búsetu og áréttað að þeim sé óheimilt að hindra fangaverði eða annað starfsfólk í að gegna skyldustörfum sínum. Ekki er um tæmandi talningu að ræða. Ákvæðið er samhljóða því sem mælt er fyrir um í 57. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, en rétt er að taka fram að skv. 15. gr. frumvarpsins varðar brot á ákvæðinu agaviðurlögum.

Um 10. gr.

Í greininni er kveðið á um heimsóknir og aðgang fjölmiðla. Á meðan útlendingur er í lokaðri búsetu er gert ráð fyrir að hann geti fengið heimsóknir ef hann svo kýs. Mikilvægt er að fyllsta öryggis sé gætt þegar kemur að heimsóknum og tryggja að þær fari þannig fram að unnt sé að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi á staðnum. Í ákvæðinu er því mælt fyrir um heimild forstöðumanns til að þess að ákveða að heimsóknir tiltekinna einstaklinga fari fram undir eftirliti starfsmanns, í öðrum vistarverum eða banna líkamlega snertingu gests og útlendinga eða banna tilteknum einstaklingum að heimsækja útlending ef nauðsynlegt þykir til að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi í lokaðri búsetu til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað eða ef ástæða er til að ætla að heimsóknin verði misnotuð að öðru leyti. Forstöðumanni ber að rökstyðja ákvörðunina skriflega.

Einnig er heimilt að rjúfa heimsókn skv. 2. mgr. ef það þykir nauðsynlegt til að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi í lokaðri búsetu eða til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað. Þá skal heimsókn lögmanns til útlendinga fara fram eftirlitslaust nema lögmáður óski sérstaklega eftir öðru, sbr. 3. mgr.

Í 4. mgr. er 4. mgr. 16. gr. brottvísunartilskipunarinnar innleidd en henni er ætlað að tryggja að viðeigandi stofnanir og aðilar og félagasamtök eigi kost á að heimsækja vistunarstað að undangengnu leyfi frá forstöðumanni.

Að lokum er í 5. mgr. lagt til að ríkislögreglustjóri ákveði í samráði við forstöðumann hvort heimila skuli fjölmiðlaviðtal við útlending. Slík ákvörðun er háð mati á því hvort viðtalið teljist andstætt þeim hagsmunum sem í ákvæðinu eru tilgreindir. Í 20. gr. gert ráð fyrir að ríkislögreglustjóri setji nánari reglur um framkvæmd fjölmiðlaviðtala við útlending í lokaðri búsetu.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er heimild til að beita neyðarráðstöfun í þeim sérstöku tilvikum sem talin eru upp. Með ákvæðinu er 18. gr. brottvísunartilskipunarinnar innleidd. Ekkert í þessari grein skal túlka þannig að það heimili stjórnvöldum að víkja frá almenntri skyldu sinni til að grípa til allra viðeigandi ráðstafana, almennra eða sérstakra, til að tryggja efndir á skyldum sínum samkvæmt ákvæðum frumvarpsins og brottvísunartilskipuninni. Enginn tímarammi er settur um það hversu lengi má beita neyðarráðstöfun samkvæmt þessari grein enda verður það að vera háð mati hverju sinni og aðstæðum, en almennt skal þó leitast við að beita henni í sem skemmstan tíma. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um neyðarráðstafanir samkvæmt þessu ákvæði, sbr. 20. gr.

Um 12. gr.

Í greininni er kveðið á um heimild til handa fangavörðum og öðru starfsfólki að beita valdi við framkvæmd starfa sinna ef það telst nauðsynlegt og er vísað til skilyrða sem þarf að uppfylla skv. 1. mgr. 11. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016. Skilyrðin eru til að koma í veg fyrir stök, að verjast yfirvofandi árás, yfirbuga grófa mótspyrnu, að hindra að útlendingur skaði sig eða aðra eða til að koma í veg fyrir skemmdarverk eða til að framfylgja fyrirskipuðum aðgerðum sem þörf er á að framkvæma þegar í stað og útlendingur hafnar eða lætur ógert að fylgja fyrirmælum um. Þar er um tæmandi talningu að ræða. Líta verður hins vegar á það sem meginreglu að þeir sem starfa í lokuðum búsetuúrræðum sinni skyldustörfum sínum án valdbeitingar. Fangaverðir hafa heimild til valdbeitingar en gert er ráð fyrir að haldin verði sérstök námskeið fyrir annað starfsfólk í þessu skyni í samvinnu við Fangavarðaskóla ríkisins. Þykir nauðsynlegt að starfsfólk sem starfar með vistmönnum hafi heimild til að beita valdi og valdbeitingartækjum þar sem upp geta komið aðstæður þar sem grípa þarf til varnar. Valdbeiting samkvæmt þessu ákvæði getur falist í líkamlegum tókum eða beitingu viðeigandi valdbeitingartækja, sbr. 2. mgr. Meginreglan um meðalhóf gildir vitaskuld um valdbeitingu þessa, þ.e. að ekki verði beitt harkalegra úrræði en nauðsyn er til að ná því markmiði sem að er stefnt hverju sinni.

Ákvæði 3. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Að lokum er í 4. mgr. kveðið á um að óheimilt sé að beita börn valdi nema það sé nauðsynlegt til að ná lögmætum markmiðum, til verndar lífi, heilsu og þroska viðkomandi barns eða annarra vistmanna, lífi eða heilsu starfsmanna eða til verndar eignum. Ákvæðið er sambærilegt því sem má finna í barnaverndarlögum, sbr. b-lið 2. mgr. 82. gr. laganna, nr. 80/2002. Er hér haft til hliðsjónar að öll börn eiga rétt á sérstakri vernd, svo sem kveðið er á um í lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, nr. 19/2013. Nauðsynlegt þykir, með þröngum skilyrðum, að starfsfólk hafi valdbeitingarheimildir þegar barn er vistað í lokaðri búsetu. Ljóst er að þrátt fyrir að um sé að ræða börn í skilningi laga þá geta komið upp tilvik þar sem nauðsynlegt þykir að beita valdi. Ekki er heimilt fyrir starfsfólk að beita valdbeitingartækjum gegn barni.

Ákvæðið útilokar þó ekki að starfsfólk óski eftir aðstoð lögreglu eftir því sem við á.

Gert er ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur um valdbeitingarheimildir starfsfólks í reglugerð, sbr. 20. gr.

Um 13. gr.

Í greininni er kveðið á um leit og líkamsleit.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að leita megi á útlendingi, í fötum hans og munum við upphaf vistunar í lokaðri búsetu, eftir heimsóknir og við almennt eftirlit til þess að koma í veg fyrir að hann hafi í vörslum sínum muni eða efni sem honum er óheimilt að hafa. Auk þess megi

leita skv. 2. og 3. mgr. í herbergi útlendinga ef grunur leikur á um að hann hafi í vörslum sínum muni eða efni sem honum er óheimilt að hafa eða vegna almenns eftirlits. Tilgangurinn með því er að fjarlægja og/eða gera upptæka þá muni sem viðkomandi er óheimilt að hafa og getur í sumum tilvikum verið nauðsynlegt til að tryggja heilsu og vellíðan viðkomandi, annarra vistmanna og/eða starfsmanna.

Um 14. gr.

Í greininni er fjallað um framkvæmd leitar og líkamsleitar og tekur það mið af gildandi reglum um leit og líkamsleit samkvæmt lögum um fullnustu refsinga.

Í 1. mgr. er áskilið að líkamsleit skuli ávallt gerð af starfsmanni sem sé sama kyns og sá sem leitað sé á. Þá er mælt fyrir um að einstaklingar með hlutlausa kynskráningu skuli boðið að velja hvort kona eða karl framkvæmi leit á þeim. Er hér miðað við kynskráningu skv. 1. mgr. 9. gr. eða í öðrum kerfum stjórnvalda, en hafi skráning ekki farið fram skal fara eftir óskum viðkomandi einstaklings.

Í 2. mgr. er lagt til að forstöðumaður taki ákvörðun um leit í herbergi útlendinga vegna almenns eftirlits eða ef grunur leikur á um að hann hafi í vörslum sínum muni eða efni sem honum er óheimilt að hafa.

Í 3. mgr. er kveðið á um að útlendingur skuli að jafnaði vera viðstaddur leit í herbergi sínu en mælt fyrir um heimild forstöðumanns til að víkja frá þessu skilyrði ef þörf krefji, svo sem ef útlendingur reynir að trufla leit eða koma í veg fyrir að mál upplýsist. Þá er kveðið á um að gera skuli skýrslu um leitina, m.a. um þá muni eða efni sem kunna að hafa fundist og útlendingi er óheimilt að hafa, og eins skal ákvörðun um leit í herbergi útlendinga tekin með rökstuddri bókun, sbr. 4. og 5. mgr. Er hér miðað við sömu málsmeðferð og samkvæmt lögum um fullnustu refsinga.

Í lokamálsgrein greinarinnar eru tekin af öll tvímæli um að stjórnsýslukæra fresti ekki leit og þá gildir ekki andmælaréttur við leit og líkamsleit. Er hér miðað við sömu framkvæmd og samkvæmt lögum um fullnustu refsinga.

Um 15. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 16. gr.

Í greininni er fjallað um viðurlög við agabrotum útlendinga í lokaðri búsetu. Stjórnvöld bera ábyrgð á heilsu og öryggi þeirra og í því skyni er nauðsynlegt að skilgreina agabrot og mæla fyrir um hvaða viðurlögum þau sæta. Áréttað er að agaviðurlög þau sem mælt er fyrir um í þessari grein eru ekki refsingar í skilningi almennra hegningarlaga heldur viðurlög í því skyni að viðhalda reglu í lokaðri búsetu, auk þess að vernda starfsfólk og vistmenn. Því eru ekki gerðar sömu kröfur til sönnunar í málum sem byggjast á þessu ákvæði og t.d. þeim málum sem varða lög um meðferð sakamála. Í ákvæðinu er mælt fyrir um stigskiptingu agaviðurlaga þar sem gert er ráð fyrir að skrifleg áminning sé vægasta viðurlagategundin en að svipting tiltekinna réttinda eða búnaðar sé sú þyngsta, sbr. 1. mgr. Í samræmi við það er kveðið skýrt á um það í ákvæðinu að áminningu verði beitt hafi útlendingur ekki áður framið agabrot meðan á lokaðri búsetu stóð og þegar brot er smávægilegt, sbr. 2. mgr.

Einangrun er beitt sem agaviðurlögum í sérhæfðri búsetu í nágrannaríkjum okkar og öðrum Schengen-ríkjum. Í fangelsum hér á landi hefur einangrun hins vegar verið minna og minna beitt sem agaviðurlögum þar sem hún hefur ekki verið talin ná tilætluðum árangri. Flestar alþjóðlegar stofnanir hafa einnig gagnrýnt að einangrun sé beitt sem viðurlögum við agabroti.

Í ljósi þess hversu íþyngjandi úrræði einangrun er var ákveðið að mæla ekki fyrir um heimild til beitingar hennar í frumvarpi þessu. Hins vegar er lögð til heimild í 17. gr. til að aðskilja útlending frá öðrum vistmönnum eða vista í öryggisklefa að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Ekki er um agaviðurlög að ræða heldur úrræði sem má beita til að afstýra hættu eða koma í veg fyrir ólögsmæta háttsemi. Með vistun í öryggisklefa er tilgangurinn ætíð sá að koma í veg fyrir ofbeldi, hemja ofbeldisfullan mótþróa viðkomandi eða hindra að hann skaði sig eða aðra. Úrræðinu skal aðeins beitt þann tíma sem sú hættu varir og oft getur sá tími verið stuttur, jafnvel bara ein klukkustund eða nokkrar klukkustundir.

Í 3. mgr. er lagt til að beita megi fleiri en einni tegund agaviðurlaga samtímis. Fer það eftir mati hverju sinni en gæta skal meðalhófs þegar ákvörðun um agaviðurlög er tekin.

Ákvæði 4. mgr. krefst ekki nánari skýringar.

Í 5. mgr. er lagt bann við takmörkun á heimsóknum, símtölum og bréfaskiptum skv. b-lið 1. mgr. við þá aðila og stofnanir sem talin eru upp í ákvæðinu, en telja verður að útlendingur eigi ætíð rétt á að vera í samskiptum við þá aðila kjósi hann svo.

Í 6. mgr. er kveðið á um að ákvörðun um agaviðurlög skuli rökstudd, bókuð og birt útlendingi í viðurvist vitnis, og er með því verið að gæta að rétttri framkvæmd.

Að lokum er í 7. mgr. tekin af öll tvímæli um að ekki megi beita barn agaviðurlögum.

Um 17. gr.

Í ákvæðinu er að finna heimild til að aðskilja útlendinga í lokaðri búsetu frá öðrum vistmönnum. Vísað er til skilyrða 75. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, hvað varðar aðskilnað en þar eru tæmandi taldar þær kringumstæður þar sem heimilt er að beita úrræðinu. Skilyrðin fyrir beitingu aðskilnaðar eru af öryggisástæðum, vegna yfirvofandi hættu sem lífi eða heilbrigði hans er búin, vegna hættu á að útlendingur valdi meiri háttar spjöllum á eignum staðarins, til að koma í veg fyrir stök, til að koma í veg fyrir að útlendingur hvetji aðra til að brjóta reglur um lokaða búsetu, til að hindra að útlendingur taki þátt í að útvega sér eða öðrum áfengi, önnur vímuefni eða lyf og til að afstýra að hann beiti aðra vistmenn yfirgangi. Lögð er áhersla á að um bráðabirgðaúrræði er að ræða sem ekki skal standa lengur en nauðsyn krefur og aldrei lengur en í sólarhring, sbr. 2. mgr. 75. gr. laga um fullnustu refsinga. Ákvörðun um aðskilnað skal rökstudd og bókuð og eðli máls samkvæmt er ekki gert ráð fyrir að ákvörðun um aðskilnað samkvæmt greininni sé kæránleg til ráðuneytisins, sbr. 3. mgr. 75. gr. laga um fullnustu refsinga.

Einnig er heimilt að vista útlending í öryggisklefa ef nauðsyn krefur og skilyrði 76. gr. laga um fullnustu refsinga eru uppfyllt. Samkvæmt því ákvæði er heimilt að beita úrræðinu ef nauðsyn krefur til að koma í veg fyrir ofbeldi, hemja ofbeldisfullan mótþróa viðkomandi eða hindra að hann skaði sig eða aðra. Gert er ráð fyrir að þegar útlendingur er vistaður í öryggisklefa megi nota belti og fót- og handreimar, sbr. 2. mgr. 76. gr. laga um fullnustu refsinga, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að viðkomandi skaði sig. Vistun í öryggisklefa skal aldrei standa lengur en samræmist tilgangi vistunar og beitingar annarra aðgerða. Forstöðumaður tekur ákvörðun um vistun í öryggisklefa og skv. 2. mgr. þarf ekki að veita viðkomandi andmælarétt áður en sú ákvörðun er tekin eða þegar ákvörðun um aðskilnað er tekin. Hér er miðað við sömu framkvæmd og gildir samkvæmt lögum um fullnustu refsinga.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að áður en aðskilnaði sé beitt eða útlendingur settur í öryggisklefa samkvæmt ákvæðinu skuli kalla til lækni til að skoða hann. Þá skuli læknir skoða útlending í öryggisklefa daglega ef kostur er.

Í 4. mgr. er kveðið á um að aðeins í yrtustu neyð, og ef engin önnur vægari úrræði hafa dugað til, megi aðskilja barn frá öðrum vistmönnum til verndar því sjálfu. Skýra ber heimildina þröngt. Upp geta komið tilvik þar sem nauðsynlegt þykir að grípa til þessarar

ráðstöfunar til að vernda barnið gegn háttsemi annarra vistmanna. Einnig ef upp koma tilvik þar sem tryggja þarf öryggi barnsins, t.d. vegna sjálfskaðahegðunar. Ákvæðið tekur mið af áskilnaði barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna um skuldbindingu aðildarríkja til að tryggja börnum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst, sbr. lög nr. 19/2013.

Um 18. gr.

Ákvæðið fjallar um heimild forstöðumanns til að taka ákvörðun um að leggja hald á muni eða efni sem óheimilt er að koma með í húsakynni lokaðrar búsetu, hafa þar í vörslum sínum eða búa þar til eða smygla þangað. Frá þessu er sú undantekning að ekki er heimilt að gera upptæka eign grandlauss þriðja manns.

Um 19. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ákvarðanir á grundvelli laganna séu kærarlegar til ráðuneytisins nema annað sé tekið fram í lögnum. Um leið og ákvörðun er birt skal skýra útlendingi frá því og þegar ákvörðun er kærð skal þegar senda gögn málsins ráðuneytinu.

Í 2. mgr. er fjallað um sérstaka málsmeðferð og málsmeðferðarfresti ákvarðana um beitingu agaviðurlaga eða vistun í öryggisklefa og er miðað við sambærilega málsmeðferð og skv. 78. gr. laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016. Kveðið er á um málsmeðferðarfrest hjá ráðuneytinu. Upphafsdagur frestsins telst vera næsti virki dagur á eftir þeim degi þegar kærar berst ráðuneytinu. Þá gildir úrskurðarfrestur ekki ef kærar vegna agaviðurlaga berst ráðuneytinu eftir að agaviðurlög hafa verið tekin út.

Ákvæði 3. mgr. krefst ekki nánari skýringar.

Um 20. gr.

Í greininni er kveðið á um öll ákvæði þar sem ráðherra er skylt eða heimilt að setja reglugerð um og um heimild ríkislögreglustjóra til að setja reglur um lokaða búsetu.

Í d-lið 1. mgr. er gert að skilyrði að ráðherra kveði nánar á um í reglugerð um valdbeitingarheimildir starfsfólks og reglur um beitingu valdbeitingartækja í lokaðri búsetu, svo sem hvaða tæki eru heimil til valdbeitingar.

Í a-lið 2. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um réttindi og skyldur fangavarda og annars starfsfólks, svo sem um einkennisfatnað og undanþágur til að bera einkennisfatnað.

Í c-lið 2. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um upphaf vistunar, m.a. hvaða upplýsingar skuli skrá skv. 1. mgr. 7. gr. og um vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt sama ákvæði. Felst í því m.a. heimild til að kveða á um skráningu, meðferð, notkun, varðveislu, eyðingu og miðlun persónuupplýsinga.

Í d-lið 2. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um réttindi og skyldur útlendinga, svo sem um aðstæður, aðbúnað og þjónustu í lokaðri búsetu. Er þar m.a. átt við heilbrigðisþjónustu, dagpeninga og búnað í herbergjum útlendinga og dagrymum og öðrum rýmum, þ.m.t. sérstakan aðbúnað og þjónustu fyrir börn sem þarf að vera barnvæn. Ráðherra er einnig heimilt að mæla fyrir um takmarkanir á þessum réttindum og skyldum, svo sem um tiltekna heimsóknartíma, símatíma o.fl.

Aðrir staflidir 1. og 2. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Í 3. mgr. er ríkislögreglustjóra veitt heimild til að setja sérstakar reglur um lokaða búsetu og er þar m.a. átt við reglur sem eiga að vera aðgengilegar og birtar útlendingum sem vistaðir eru í lokaðri búsetu og gilda um vistunina, réttindi og skyldur og fleira er viðkemur vistun þeirra, ásamt verklagsreglum til handa starfsfólki lokaðrar búsetu.

Ákvæði 4. mgr. er sett í öryggisskyni.

Ákvæði 5. mgr. er sett á grundvelli 5. mgr. 10. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki nánari skýringar.

Um 21. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um gildistöku. Þar sem lokað búsetuúrræði er ekki starfrækt þarf að koma starfseminni á fót áður en löggin geta tekið gildi, verði frumvarpið samþykkt. Að því gefnu að frumvarpið verði samþykkt á vorþingi 2024 er miðað við að löggin taki gildi 1. janúar 2026, enda fyrirséð að ákveðið svigrúm sé nauðsynlegt til að undirbúa starfsemina.

Um 22. gr.

Um 1. tölul. Lagðar eru til breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, varðandi vistun í lokaðri búsetu.

Um a-lið. Í a-lið er lagt til að skýringu á lokaðri búsetu verði bætt við 3. gr. laganna þar sem um er að ræða nýja hugtakanotkun sem kveðið verður á um í nýjum ákvæðum, þ.e. 114. gr. a – 114. gr. c.

Um b-lið. Í liðnum er vísun lagfærð í samræmi við nýja málsgrein sem lögð er til í c-lið.

Um c-lið. Í c-lið er lagt til að lögregla skipi útlendingi lögmann þegar tekin er ákvörðun um vistun hans í lokaðri búsetu. Um er að ræða skipun lögmanns við meðferð máls hjá stjórnslu sem helst þarf til máli lýkur þegar útlendingur er farinn úr landi eða þegar vistun lýkur með öðrum hætti, svo sem vegna úrskurðar dómara þar um.

Um d-lið. Í d-lið eru lagðar til breytingar á 33. gr. laganna þess efnis að réttindi einstaklinga samkvæmt greininni falli niður á meðan útlendingur er vistaður í lokaðri búsetu. Á móti kemur að útlendingur í lokaðri búsetu fær húsnæði, fæði og dagpeninga, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Samkvæmt gildandi reglum er Vinnumálastofnun heimilt að fella niður alla þjónustu þegar viðkomandi er úrskurðaður í gæsluvarðhald á grundvelli 2. mgr. 25. gr. reglugerðar um útlendinga, nr. 540/2017.

Um e-lið. Hér eru lagðar til breytingar á 105. gr. laganna vegna tilkomu nýrra greina, 114. gr. a – 114. gr. c, um vistun í lokaðri búsetu. Sjá umfjöllun um f- og g-lið til nánari skýringar.

Um f-lið. Lagt er til að á eftir 114. gr. laganna komi þrjár nýjar greinar, 114. gr. a – 114. gr. c, ásamt fyrirsögnum, sem kveði á um skilyrði fyrir vistun í lokaðri búsetu og vistunartíma.

Um 114. gr. a.

Í greininni er kveðið á um heimild lögreglu til að frelsissvipta og vista útlending í lokaðri búsetu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Einnig er kveðið á um málsmeðferð og hlutverk dómstóla.

Í 1. mgr. er að finna skilyrði sem þarf að uppfylla til að heimila megi vistun í lokaðri búsetu. Slík vistun felur í sér skerðingu á persónufrelsi og frelsissviptingu í skilningi 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvörðun um vistun útlending í lokaðri búsetu á sér nokkra samsvörum með þvingunarúrræðum laga um meðferð sakamála en um er að ræða frelsissviptingu sem verður knúin áfram með valdi ef þörf krefur. Eins og áður hefur verið fjallað um er vistunin þó aldrei í tengslum við meðferð sakamáls heldur til að tryggja návist útlending vegna framkvæmdar ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar hjá stjórnvöldum. Skilyrðin í a–i-lið eru mörg samhljóða skilyrðunum í 115. gr. laga um útlendinga en hafa verið aðlöguð skilyrðum samkvæmt norski framkvæmd eftir því sem við á. Með þessum breytingum er lagt til að þeir einstaklingar sem nú sæta gæsluvarðhaldi, og eru vistaðir í fangelsi í tengslum við ákvörðun sem mælir fyrir um för viðkomandi úr landi og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar hjá

stjórnvöldum, verði frekar vistaðir í lokaðri búsetu. Þess vegna er einnig mælt fyrir um breytingar á 115. gr. laganna í þessari grein, sbr. g-lið. Eftir sem áður getur lögregla krafist gæsluvarðhalds yfir útlendingi á grundvelli laga um meðferð sakamála sé grunur fyrir hendi um refsivert brot og að þar tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Algengt er að nógildandi ákvæðum í staflaðum 1. mgr. 115. gr. laga um útlendinga sé beitt saman þegar lögregla gerir kröfu um gæsluvarðhald. Þá er algengt að vísað sé til 4. mgr. 105. gr. laganna í úrskurðum. Verði frumvarpið að lögum er ekkert sem stendur því í vegi að svo verði áfram séu skilyrði uppfyllt. Þannig gætu fleiri en eitt ákvæðanna átt við þegar ákvörðun er tekin um að vista útlending í lokaðri búsetu.

Ákvæði a-liðar er samhljóða ákvæði nógildandi a-lið 115. gr. laganna. Vistun á þessum grundvelli skal aðeins tekin í því sjónarmiði að skýra auðkenni útlendinga. Samkvæmt lögum um útlendinga og almennum hegningarlögum getur það varðað sektum eða fangelsi að framvísa ekki skilríkjum og upplýsa um auðkenni sitt, sem og að hafa í vörslum sínum eða framvísa fölsuðum skilríkjum/vegabréfi eða skilríki/vegabréfi annars einstaklings. Samhliða því að vista útlending í lokaðri búsetu getur sú staða komið upp að rekið er sakamál á hendur honum. Vistunin er þó aldrei í þágu sakamáls. Þegar grunur er um refsivert brot, og að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, metur lögregla hvort krafist er gæsluvarðhalds á öðrum grunni, svo sem á grundvelli laga um meðferð sakamála, sjá til hliðsjónar dóma Landsréttar í málunum nr. 434/2019 og nr. 627/2023.

Ákvæði b-liðar er að mestu samhljóða nógildandi g-lið 1. mgr. 115. gr. laganna sem heimilar handtöku útlendinga og færa þá í gæsluvarðhald þegar nauðsynlegt þykir til að tryggja ákvörðun um að þeir skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar. Þessi tegund gæsluvarðhalds laganna er algengust eins og sjá má af dómaframkvæmd. Með frumvarpinu er stefnt að því að útlendingar sem ákvæðið tekur til verði vistaðir í lokaðri búsetu fremur en látnir sæta gæsluvarðhaldi. Ákvæðinu hefur ýmist verið beitt einu og sér, en einnig með öðrum ákvæðum í staflaðum 1. mgr. 115. gr. þegar það á við, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Heimild til vistunar þegar verulegar líkur eru á að útlendingur komi sér undan framkvæmd ákvörðunar sem felur í sér að útlendingurinn verði fluttur til annars lands innan Evrópu á grundvelli Dyflinnarsamningsins er nýmæli í ákvæðinu. Sérstakar málsmeðferðarreglur gilda um Dyflinnarmál samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 604/2013. Í raun má segja að óþarfi sé að tiltaka ákvæðið sérstaklega þar sem nógildandi heimild geti hæglega rúmað tilvik sem þessi. Talið er þó rétt að setja ákvæðið inn til áréttingar svo að ekki leiki neinn vafi á því að heimild til að vista útlendinga í lokaðri búsetu nái til þeirra tilvika sem þar er lýst og er þannig komið til móts við alþjóðlegar skuldbindingar. Við mat á því hvort nauðsynlegt þykir að tryggja framkvæmd ákvörðunar um að útlendingur skuli yfirgefa landið er m.a. heimilt að taka tillit til almennrar reynslu af undankomu, sbr. viðmið skv. 3. mgr. 105. gr. laganna. Að öðru leyti ber að taka mið af aðstæðum í sérhverju tilviki.

Í c-lið er mælt fyrir um að heimilt sé að vista útlending í lokaðri búsetu ef útlendingurinn hefur ekki sinnt kröfu um tilkynningarskyldu eða skyldu til dvalar á ákveðnum stað skv. 114. gr. laganna og mál hans er enn til meðferðar hjá stjórnvöldum eða frestur til sjálfviljugrar heimfarar er ekki liðinn. Áréttað er að vistun í lokaðri búsetu samkvæmt þessu ákvæði er aðeins unnt að beita þegar tryggja þarf för viðkomandi úr landi. Ákvæðið er að mestu samhljóða nógildandi c-lið 1. mgr. 115. gr. laganna en við bætist að ekki verður unnt að beita úrræðinu þegar frestur til að yfirgefa landið sjálfviljugur er liðinn. Taka skal fram að ekki þarf að vera um ítrekuð brot að ræða til að skilyrðið telst uppfyllt.

Ákvæði d-liðar er samhljóða nógildandi d-lið 1. mgr. 115. gr. laganna og þarfnast ekki frekari skýringar.

Í e-lið er kveðið á um að heimilt sé að vista útlending í lokaðri búsetu ef hann gerir ekki það sem nauðsynlegt er til að afla sér ferðaskilríkja, sbr. 5. mgr. 104. gr. laganna og ef tilgangurinn er að færa útlendinginn fyrir fulltrúa þess lands sem við á í því skyni að fá útgefin ferðaskilríki. Ákvæðið er samhljóða nógildandi h-lið 1. mgr. 115. gr. laganna. Við mat á því hvort útlendingur gerir það sem nauðsynlegt þykir til að afla sér ferðaskilríkja skal m.a. líta til þess hvort hann hafi mætt á fundi, undirritað skjöl eða eyðublöð eða með öðrum hætti sýnt nægilega viðleitni til að tryggja að hið erlenda ríki geti sannreynt þjóðerni og auðkenni hans.

Ákvæði f-liðar er að mestu sambærilegt nógildandi e-lið 1. mgr. 115. gr. laganna og tekur til þess þegar útlendingurinn millilendir á íslenskum flugvelli og ætlunin er að senda hann úr landi. Ákvæðið krefst ekki nánari skýringar.

Í g-, h- og i-lið er kveðið á um að þau ákvæði eigi ekki við ef útlendingur er með barn með sér sem hafi einnig sótt um alþjóðlega vernd eða uppfylli ekki skilyrði fyrir inngöngu í landið. Hér er átt við þegar viðkomandi útlendingur er foreldri eða umsjónarmaður barnsins. Með umsjónarmanni er átt við tilvik þegar barn kemur hingað til lands í fylgd annarra en foreldra þess, svo sem forsjáraðila, fjölskyldumeðlims eða aðila sem hefur með einum eða öðrum hætti tekið að sér að annast barnið. Þessar undanþágur ná þó ekki til annarra fullorðinna einstaklinga í sömu fjölskyldu.

Í h-lið er kveðið á um heimild til vistunar í lokaðri búsetu ef umsókn útlendings er metin bersýnilega tilhæfulaus. Með því er átt við að umsóknin hafi hlotið forgangsmeðferð skv. 29. gr. laganna.

Í i-lið er kveðið á um heimild til vistunar í lokaðri búsetu ef útlendingi hefur verið synjað um komu til landsins eða mun líklega verða synjað um komu til landsins og frávísað eða brottvísað. Hér er almennt átt við meðferð mála hjá landamærayfirvöldum og gæti ákvæðið til að mynda verið lagt til grundvallar í þeim tilvikum þegar útlendingi hefur verið synjað um komu og það er ákveðin bið eftir því að útlendingurinn geti farið úr landi, t.d. vegna flugsamgangna. Einnig í þeim tilvikum þegar ekki er upplýst hver útlendingur er, verið er að vinna að því að afla slíkra upplýsinga og líklegt þykir að honum verði synjað um komu til landsins og frávísað.

Samkvæmt 2. mgr. er ekki heimilt að taka ákvörðun um vistun útlendings í lokaðri búsetu ef það myndi fela í sér ósanngjarna ráðstöfun með hliðsjón af eðli máls og atvikum að öðru leyti eða ef talið er fullnægjandi að útlendingurinn sæti þess í stað öðrum vægari úrræðum. Meta þarf hvort vistun sé nauðsynleg og í réttu hlutfalli við það markmið sem að er stefnt. Leggja þarf mat á sérstakar aðstæður hans ásamt heilsufari til að meta hvort vistun gæti sett viðkomandi í sérstaklega viðkvæmar aðstæður eða í hættu og hvort viðkomandi þurfi sérstaka umönnun, athygli eða aðstoð. Það þarf því alltaf að fara fram einstaklingsbundið mat áður en ákvörðun um vistun á grundvelli ákvæðisins er tekin. Höfð skal hliðsjón af skilgreiningu 2. gr. frumvarpsins á *einstaklingum í sérstaklega viðkvæmri stöðu*. Vegna þess hversu mikið inngrip vistun í lokaðri búsetu telst ætti aðeins að beita henni sem síðasta úrræði, þ.e. þegar nauðsyn krefur eftir að fullnægjandi mat hefur farið fram og ljóst er að vægari úrræði muni ekki skila árangri í umræddu tilviki. Hér skal tekið fram að ekki er þörf á því að vægari úrræði hafi verið brotin svo að úrskurða megi útlending í vistun heldur er fullnægjandi að mat hafi farið fram sem staðfesti að vægari úrræði muni ekki duga til. Margoft hefur reynt á skilyrðið fyrir dómstólum og ekki er ætlunin með frumvarpinu að hrófla við mati sem dómstólar hafa lagt til grundvallar fram að þessu um hvort skilyrðinu hafi verið fullnægt. Hér skal einnig tekið fram að flutningur útlendings úr landi þarf að vera raunhæfur kostur frá upphafi til þess að

vistun sé yfir höfuð réttlæt看leg. Má sem dæmi nefna að ef eitthvað gefur til kynna að ómögulegt er að flytja útlending til ákvæðins ríkis þá er ekki heimilt að vista hann í lokaðri búsetu á meðan sú staða er uppi. Er þá einkum átt við aðstæður sem eru ekki á ábyrgð útlendingans, svo sem vegna ómöguleika við að afla ferðaskilríkja frá heimaríki eða vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna. Þá ber að hafa hliðsjón af því hversu samvinnuþýður útlendingurinn er við öflun ferðaskilríkja, en skv. 5. mgr. 104. gr. laganna er útlendingi í þessari stöðu skylt að afla sér gildra ferðaskilríkja. Þá skal hafa í huga að í nær öllum tilvikum geta umræddir útlendingar farið sjálfviljugir til síns heimaríkis eða ríkis þar sem viðkomandi hefur heimild til dvalar.

Ákvæði 3., 4. og 5. mgr. tekur mið af 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar þar sem gert er ráð fyrir þeirri aðstöðu að menn séu sviptir frelsi af öðrum ástæðum en með handtöku vegna gruns um refsiverða háttsemi. Í athugasemdum með 5. gr. í frumvarpi því sem varð að stjórnskipunarlögum, nr. 97/1995, er tekið fram að frelsissvipting skv. 4. gr. 67. gr. stjórnarskrárinnar sé að öðru jöfnu stjórnvaldsákvörðun sem fari eftir reglum um málsmeðferð samkvæmt stjórnáskilum nr. 37/1993. Er bent á þágildandi lögræðislag sem dæmi um slíka frelsissviptingu, sbr. 19. gr. nógildandi lögræðisлага, nr. 71/1997. Í ákvæðinu er mælt fyrir um hvað skuli koma fram í ákvörðun lögreglu um vistun útlending í lokaðri búsetu, m.a. að hún skuli veitt skriflega og birt þeim sem henni er ætlað að gilda um. Réttaráhrif ákvörðunar miðast við birtingu hennar, sbr. 4. mgr. Þá er í 5. mgr. tekið fram að tilgreind ákvæði útlendingalaga og stjórnáskilulaga gildi ekki um ákvörðun lögreglu. Að öðru leyti skýra ákvæðin sig sjálf.

Í 6. mgr. er kveðið á um heimild lögreglu til að beita valdi við framkvæmd ákvörðunar um vistun í lokaðri búsetu. Eins og tekið er fram hér að framan hefur frelsissvipting vegna vistunar í lokaðri búsetu nokkra samsvörun með þvingunarráðstöfunum laga um meðferð sakamála og verður knúin fram með valdi ef þörf krefur. Hins vegar er ekki þörf á að beita einstakling valdi eða handtaka hann ef viðkomandi sýnir ekki mótþróa eða reynir að komast hjá ákvörðun lögreglu um vistun. Í ákvæðinu er vísað til lögreglulaga og er þar átt við 14. og 16. gr þeirra laga.

Í 7. mgr. er kveðið á um að lögregla skuli bera ákvörðun um vistun útlending í lokaðri búsetu undir héraðsdóm til staðfestingar innan tiltekins tíma og hvaða málsmeðferðarreglur gildi þar um. Í 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að hver sá sem sviptur sé frelsi af öðrum ástæðum en vegna gruns um refsiverða háttsemi eigi rétt á því að dómstóll kveði á um lögmæti frelsissviptingarinnar svo fljótt sem verða megi. Einnig kemur fram að ef frelsissvipting reynist ólögmæt skuli viðkomandi þegar látinn laus. Í skýringum við ákvæðið er farið yfir mun á réttarstöðu þess sem er frelsissviptur vegna gruns um refsiverða háttsemi og þess sem er frelsissviptur af öðrum ástæðum. Felst munurinn aðallega í því að í fyrra tilvikinu er ávallt fortakslaus skylda að leiða mann fyrir dómara ef hann er ekki látinn laus í kjölfar handtöku. Í því síðara gildi þetta ekki um þann sem er frelsissviptur af öðrum ástæðum en vegna gruns um refsiverðs verknaðar, heldur sé ráðgert að hann skuli alltaf eiga kost á að bera lögmæti frelsissviptingar undir dómstóla ef hann óskar eftir því. Aðgangur að dómara í þeim tilvikum þjóni því einkum tilgangi málskots til endurskoðunar á stjórnvaldsákvörðun. Hér er gengið lengra en lágmarksréttindi stjórnarskrár kveða á um með því að fela lögreglu að bera lögmæti ákvörðunar undir dómara. Málsmeðferðin er í samræmi við brottvísunartilskipunina, en í henni er ekki gerð krafa um úrskurð dómstóla þegar ákvörðun er tekin um vistun heldur er heimilt að taka stjórnvaldsákvörðun um vistun. Hins vegar er gerð krafa samkvæmt tilskipuninni að sú ákvörðun sé borin undir dómstóla til staðfestingar á lögmæti hennar eða að viðkomandi aðila sé veitt tækifæri til að kæra ákvörðunina til dómstóla. Það er misjafnt hvernig málsmeðferð er hagað í öðrum Schengen-ríkjum að þessu leyti. Ekki

er kveðið á um ákveðin tímamörk skv. 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar heldur er sagt að bera þurfi lögmati ákvörðunar undir dómstól svo fljótt sem verða má. Í skýringum við ákvæðið er sagt að þessi orð geti þurft að skýra með hliðsjón af eðli frelsissviptingar hverju sinni, en ætla megi að kröfur yrðu að öðru jöfnu gerðar til þess að ekki verði farið í þeim efnum fram úr viðmiðunarmörkum skv. 3. mgr. 67. gr. stjórnarskrár, þ.e. að leitað verði úrlausnar dómstóla án undandráttar. Til samræmis við þetta er gert ráð fyrir að lögregla beri ákvörðun undir dómara til staðfestingar alla jafna innan tímamarka sem hafa helgast af langvarandi venju, þ.e. innan sólarhrings og eigi síðar en 72 klukkustundum eftir að ákvörðun var birt útlendingi. Að öðru leyti skýrir ákvæðið sig sjálft.

Ákvæði 8. mgr. skýrir sig að mestu sjálft. Gert er ráð fyrir að útlendingi sé skylt að mæta fyrir dóm og gefa þar skýrslu ef dómari telur þess þörf. Nauðsynlegt er talið að útlendingur komi fyrir dóm og gefi þar skýrslu þegar ákvörðun lögreglu um vistun útlendingins í lokaðri búsetu er í fyrsta sinn borin undir dóm til staðfestingar. Hins vegar er ekki víst að dómari telji þörf á að hann mæti til skýrslutöku ef krafist er framlengingar heldur nægi að lögmaður mæti fyrir hans hönd. Hér er einungis fjallað um skyldu útlendingis til að mæta í dóm, en hann ætti ávallt rétt á því að mæta í þinghald ásamt lögmanni sínum.

Ákvæði 9. og 10. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Ákvæði 11. mgr. er sambærilegt 4. mgr. 193. gr. laga um meðferð sakamála og kveður á um að kæra til Landsréttar fresti ekki réttaráhrifum.

Í 12. mgr. er kveðið á um að málsmeðferð fyrir dómi fari að öðru leyti eftir XV. og XVIII. kafla og öðrum ákvæðum laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, eftir því sem við á. Er þar m.a. átt við reglur um þingfestingu, undirbúning og framlagningu kröfu, um form úrskurðar og að úrskurður verði ekki kærður hafi athöfn þegar farið fram. Ekki er um tæmandi talningu að ræða. Sjá skal til þess að kynna viðkomandi úrskurðinn á tungumáli sem hann skilur.

Loks er í 13. mgr. kveðið á um bætur vegna vistunar í lokaðri búsetu. Ákvæðið mælir fyrir um skyldu til að dæma útlendingi bætur úr ríkissjóði vegna frelsissviptingar hans ef lögmat skilyrði hefur brostið til slíkra aðgerða, hún hefur staðið lengur en efni stóðu til eða að henni hefur verið staðið á óþarflega hættulegan, særandi eða móðgandi hátt. Í 13. mgr. er vísað til þeirra skilyrða sem rakin eru í 114. gr. a. Ákvæði þetta er í samræmi við 5. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar. Þar segir að maður sem sviptur hafi verið frelsi að ósekju skuli eiga rétt til skaðabóta. Þá er tiltekið í 5. mgr. 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu að hver sá sem tekinn hafi verið höndum eða settur í gæslu gagnstætt ákvæðum greinarinnar skuli eiga bótarétt sem unnt sé að koma fram, en í 1. mgr. 5. gr. er tæmandi talið í hvaða tilvikum megi svipta menn frelsi sínu. Er m.a. heimilt að svipta menn frelsi til að koma í veg fyrir að þeir komist ólöglega inn í landið, en einnig er frelsissvipting heimil þegar vísa á mönnum úr landi. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að stjórnskipunarlögum, nr. 97/1995 kemur fram að gert sé ráð fyrir að nánari reglur um bótarétt manns vegna frelsissviptingar verði settar í almenn lög og þar verði að taka afstöðu til atriða varðandi m.a. skilyrði fyrir bótaréttinum. Þar kemur einnig fram að bótaréttur geti fallið brott ef maður telst sjálfur hafa átt sök á því að gripið hafi verið til sviptingar frelsis hans eða frelsissvipting hafi orðið svo löng sem raun ber vitni. Segir jafnframt að slíkar reglur verði þó að sjálfsögðu að samrýmast ákvæðum stjórnarskrárinnar. Í 2. másl. kemur fram að bæta skuli fjártjón og miska ef því sé að skipta. Í 3. másl. er síðan áréttað að almennar reglur skaðabótaréttarins gildi að öðru leyti og er þar átt við reglur um réttaráhrif eigin sakar, samþykkis o.fl. Um ákvörðun um fjárhæð bóta er til hliðsjónar unnt að líta til dóms Hæstaréttar í máli nr. 28/2022.

Samkvæmt 14. mgr. er ráðherra heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar.

Um 114. gr. b.

Í ákvæði þessu er kveðið á um vistunartíma í lokaðri búsetu og endurmat ákvörðunar um vistun. Um tímaviðmið í þessari grein var litið til norskrar löggjafar um sama efni, fyrir utan 4. mgr.

Miða skal við að vistun í lokaðri búsetu vari í eins stuttan tíma og mögulegt er og ekki lengur en fjórar vikur í senn, sbr. 1. mgr. Þykir vistun í allt að fjórar vikur í senn hæfilegur tími áður en gerð er krafa um að endurmat eigi sér stað um það hvort skilyrði fyrir vistun séu enn uppfyllt. Hins vegar er heimilt að vista útlending lengur skv. a-lið 1. mgr. 114. gr. a., en þó eigi lengur en átta vikur í senn ef fyrirséð er að mat á skilyrðum vistunar muni ekki taka breytingum innan fjögurra vikna. Á það einungis við um a-liðinn því að oft er fyrirséð í slíkum málum að málsmeðferð taki lengri tíma en fjórar vikur, m.a. vegna samskipta við önnur ríki.

Samkvæmt 2. mgr. verður vistun í lokaðri búsetu ekki framlengd nema til komi ný ákvörðun lögreglu sem skylt er að bera undir dóm skv. 114. gr. a. Skilyrði fyrir framlengingu er að skilyrði skv. 1. mgr. 114. gr. a séu enn fyrir hendi og að stjórnvöld sýni fram á að unnið hafi verið að máli viðkomandi af tilhlýðilegri kostgæfni. Með því er átt við að málið hafi verið rekið innan hæfilegs tíma og þess gætt að óútskýrðar tafir hafi ekki átt sér stað. Áréttað er þó að mál þessi geta tekið langan tíma og því er mikilvægt að stjórnvöld hafi svigrúm til að skipuleggja og undirbúa framkvæmd ákvörðunar um að útlendingur skuli yfirgefa landið.

Í 3. mgr. eru sett tiltekin skilyrði fyrir vistun sem á að vara lengur en 12 vikur og kveðið á um að hún sé eingöngu heimil ef líklegt þyki að brottflutningur muni dragast á langinn vegna skorts á samvinnu viðkomandi útlendinga eða vegna tafa við öflun gagna frá yfirvöldum annars ríkis. Ákvæðið er sett til innleiðingar á 5. mgr. 15. gr. brottvísunartilskipunarinnar.

Í 4. mgr. má finna sérstakt ákvæði er kveður á um vistunartíma skv. g–i-lið 1. mgr. 114. gr. a. Hún byggist á norski framkvæmd, en skilyrði a–i-liðar 1. mgr. 114. gr. a eru í meginatriðum þau sömu og í norski löggjöf um sama efni. Hins vegar er ekki hægt að miða við sömu fresti og í norsku löggjöfinni enda er málsmeðferð samkvæmt umræddum ákvæðum ekki bundin sömu málsmeðferðarfrestum hér á landi og í norski framkvæmd. Því er lagt til að vistunartími samkvæmt umræddum ákvæðum vari ekki lengur en tvær vikur.

Samkvæmt brottvísunartilskipuninni og í norskum lögum er hámarksvistunartími í lokaðri búsetu 18 mánuðir og verður miðað við þann hámarkstíma í 5. mgr. Það kemur þó ekki í veg fyrir að heimilt er að vista útlending sem hefur lokið vistun eftir 18 mánuði síðar meir í lokaðri búsetu séu nýjar eða breyttar forsendur til vistunar fyrir hendi.

Að lokum er í 6. mgr. kveðið á um að lögregla skuli láta útlending lausan jafnskjótt og ástæður til vistunar eru ekki lengur fyrir hendi. Ákvæðið er sambærilegt 2. mgr. 97. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, en ákvæðin eru innleiðing á 4. mgr. 15. gr. brottvísunartilskipunarinnar sem mælir fyrir um að útlendingur skuli látinn laus um leið og ástæður til vistunar eru ekki lengur fyrir hendi eða þegar vistunartíma lýkur.

Samkvæmt 7. mgr. er ráðherra heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar.

Um 114. gr. c.

Í ákvæðinu er kveðið á um sérstakar reglur er gilda eiga um vistun barna í lokaðri búsetu. Ríkari kröfur eru gerðar til vistunar barna í lokaðri búsetu en einstaklinga 18 ára og eldri og felst það m.a. í því að strangari kröfur eru gerðar til mats á nauðsyn þess að vista barn auk þess sem gæta þarf meðalhófs við ákvarðanatöku.

Þegar ákvörðun er tekin um vistun barns á grundvelli 1. mgr. verður að gæta að hagsmunum barnsins, enda er eðli málsins samkvæmt um viðkvæman hóp einstaklinga að ræða. Leiðir það m.a. af barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Þess vegna er gerð krafa um

brýna nauðsyn. Ákveðið var að miða við sambærileg skilyrði og má finna í norskrí löggjöf um vistun barna í lokaðri búsetu. Líkt og við mat skv. 114. gr. a verður að fara fram einstaklingsmat þegar ákvarðað er hvort vista eigi barn í lokaðri búsetu. Leggja þarf mat á aðstæður barnsins ásamt heilsufari þess til að meta hvort vistun gæti sett barnið í sérstaklega viðkvæmar aðstæður eða í hættu og hvort barnið þurfi sérstaka umönnun, athygli eða aðstoð. Auk þessa ætti vistun barns í lokaðri búsetu að vera síðasta úrræðið og einungis þegar brýn nauðsyn krefur eftir að fullnægjandi mat hefur farið fram og ljóst er að vægari úrræði muni ekki skila árangri. Gengið er út frá því að börn verði ekki vistuð ein í lokaðri búsetu heldur verði hugað að einingu fjölskyldunnar. Fjölskyldur eru yfirleitt fluttar saman og því er mikilvægt að þær séu vistaðar saman til að tryggja návist allra fjölskyldumeðlima við flutning.

Samkvæmt 2. mgr. skal lögregla tilkynna barnaverndarþjónustu þegar ákvörðun um vistun barns er tekin skv. 1. mgr. Það er þá mat barnaverndarþjónustu hverju sinni hvort ástæða er fyrir aðkomu hennar að máli barnsins. Það kann að vera að hún hafi haft aðkomu að máli barns áður en ákvörðun er tekin um vistun þess sem heldur þá áfram ef tilefni er til. Ef talin er þörf á aðkomu barnaverndar síðar í málsmeðferðinni eða eftir að barn hefur verið vistað í lokaðri búsetu þarf sérstaklega að gera henni viðvart. Gert er ráð fyrir, eins og fram kemur í skýringum við 5. gr., að í lokaðri búsetu starfi fagfólk sem hafi sérstaka þekkingu á börnum og aðstæðum barna í þessari stöðu. Starfsfólk öðlist einnig sérstaka þjálfun til að vinna með börnum og greina þarfir þeirra svo unnt sé að veita þeim þá þjónustu og aðbúnað sem þau þurfa. Starfsfólk þarf þannig að vera í stakk búíð til að greina aðstæður sem geri þeim skylt að tilkynna atvik/aðstæður til barnaverndarþjónustu og má í þessu tilliti árétta þá skyldu starfsfólks sem vinnur með börnum skv. 17. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, að tilkynna til barnaverndarþjónustu ef ástæða er til að ætla að barn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður, verði fyrir ofbeldi eða annarri vanvirðandi háttsemi eða stofni heilsu sinni og þroska í alvarlega hættu.

Samkvæmt ákvæðinu er börnum ekki skylt að mæta fyrir dóm og gefa skýrslu nema dómari telji þess þörf. Um framkvæmd og málsmeðferð vegna vistunar barna gildi að öðru leyti ákvæði 114. gr. a en ákvæði laga um meðferð sakamála þar sem henni sleppir, að teknu tilliti til hagsmuna barnsins, þ.m.t. að þinghöld séu háð fyrir luktum dyrum og tekið sé tillit til hagsmuna barnsins við þinghöld, svo sem með því að heyja dómþing á öðrum stað en föstum þingstöðum, sbr. 9. og 10. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Í þessu tilliti má einnig nefna þann möguleika að þinghald í málum barna og fjölskyldna í lokaðri búsetu fari fram í gegnum fjarfundabúnað á staðnum, en dómsmálaráðherra hyggst leggja fram frumvarp á yfirstandandi löggjafarþingi um breytingu á lögum um meðferð sakamála þar sem almennt ákvæði um þinghald í gegnum fjarfundabúnað verður heimilað samkvæmt nánari tilgreindum reglum þar um.

Í 3. mgr. kemur fram að það sem er barni fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar um er að ræða vistun barns. Þetta er í samræmi við grundvallarreglu barnaréttar og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Við ákvarðanatöku verður því að vera skýrt að hagsmunir barnsins hafi verið teknir til skoðunar í málinu og hvernig þessir hagsmunir hafa verið vegnir gegn öðrum þáttum málsins, svo sem um skyldu barnsins og fjölskyldu þess að yfirgefa landið. Mat á því sem er barni fyrir bestu er ekki alltaf það eina sem ræður úrslitum þegar aðrir þættir málsins eru vegnir. Hagsmunir barnsins ættu þó að vega þungt í málinu og vera ákveðinn útgangspunktur. Þá eru yfirvöld við beitingu og túlkun þessarar reglu að sjálfsgöðu bundin af þeim úrræðum sem lög gera ráð fyrir og heimila.

Samkvæmt 4. mgr. verður að gefa sjónarmiðum barnsins vægi í samræmi við aldur og þroska þess. Barni skuli ávallt veittur réttur til að tjá sig og tillit tekið til skoðana þess í

samræmi við aldur og þroska en ákvæði þar um er m.a. að finna í fyrrgreindum samningi Sameinuðu þjóðanna og í barnalögum. Barni er heimilt að tjá sig sjálft, í gegnum foreldri, fulltrúa eða aðra sem geta talað fyrir hönd þess og verður að meta út frá atvikum hvers máls fyrir sig með hvaða hætti barn tjái sig.

Samkvæmt 5. mgr. er vistun barna markaður mun skemmri tími en vistun einstaklinga 18 ára og eldri. Lagt er til að heimilt verði að vista barn í lokaðri búsetu í allt að þrjú sólarhringa. Þó verði heimilt að vista það lengur þegar sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Er þá fyrst og fremst átt við þegar barnið sjálft eða fjölskylda þess ber ábyrgð á því að flutningur hafi ekki farið fram innan þriggja sólarhringa frá birtingu ákvörðunar eða þegar dagsetning á framkvæmd flutnings liggur fyrir. Áréttað er að skv. 6. mgr. megi heildartími vistunar barns í lokaðri búsetu þó ekki vara lengur en níu daga. Þessar reglur taka mið af sambærilegum skilyrðum og má finna í norski löggjöf um vistun barna í lokaðri búsetu.

Að lokum er í 7. mgr. kveðið á um að óheimilt sé að vista fylgdarlaus börn í lokaðri búsetu. Að því marki sem unnt er skal þeim séð fyrir vistarverum samkvæmt úrræðum á vegum barnaverndaryfirvalda.

Samkvæmt 8. mgr. er ráðherra heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar.

Um g-lið. Lagðar eru til breytingar á 115. gr. laganna vegna tilkomu nýrra greina, 114. gr. a – 114. gr. c, um vistun í lokaðri búsetu. Ekki verður lengur heimilt að handtaka og færa útlending í gæsluvarðhald til að tryggja flutning hans úr landi heldur eiga skilyrði 114. gr. a – 114. gr. c að gilda um heimild til frelsissviptingar og vistunar í lokaðri búsetu. Hins vegar verði áfram heimilt að beita gæsluvarðhaldi skv. 115. gr. laganna þegar útlendingur sýnir af sér hegðun sem ógnar allsherjarreglu, öryggi ríkisins eða almannahagsmunum og þegar útlendingurinn telst ógna þjóðaröryggi að mati lögreglu og ætlunin er að senda hann úr landi. Vísað er til skýringar við f-lið um þessar breytingar.

Um 2. tölul.

Lagðar eru til breytingar á 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. vopnalaga, nr. 16/1998, á þá leið að lögin gildi ekki um tiltekin vopn, tæki og efni sem tilheyri lokaðri búsetu. Verði þessi breyting samþykkt mun ráðherra hafa heimild á grundvelli 3. gr. vopnalaga til að setja reglur um vopn, tæki og efni sem tilheyra lokaðri búsetu.

Um 3. tölul.

Lagðar eru til breytingar á 1. mgr. 10. gr. laga um tóbaksvarnir, nr. 6/2002, á þá leið að tóbaksreykingar verði óheimilar í lokaðri búsetu. Áréttað skal þó að reykingar verði leyfðar á útsvæðum lokaðrar búsetu til samræmis við reglur þar um.