Dómsmálaráðuneytið
Samráðsgátt stjórnvalda, mál nr. S-225/2026 (4372)

Reykjavík, 16. nóvember 2026

Umsögn FTA - félags talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd um drög að reglugerð um skilyrði til framfærslu vegna umsókna um dvalarleyfi og íslenskan ríkisborgararétt

I. Inngangur og meginafstaða

1. FTA, félag talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, beitir sér fyrir löglegri, faglegri og mannúðlegri málsmeðferð íslenskra stjórnvalda. Félagið gerir verulegar athugasemdir við reglugerðardrögin. Athugasemdirnar lúta einkum að hækkun framfærsluviðmiða, lagastoð þeirra, áhrifum á dvalarrétt og brottvísun, skilyrðum ríkisborgararéttar og gildistöku gagnvart óafgreiddum umsóknum.

2. Reglugerðardrögin eru sett með vísan til 4. mgr. 56. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 og 2. mgr. 9. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952. Þessar heimildir heimila útfærslu lögbundinna skilyrða, en veita ekki sjálfkrafa heimild til að setja ný efnisleg skilyrði sem ganga lengra en lögin. Ráðuneytið verður að rökstyðja sérstaklega að fyrirhugaðar kröfur rúmist innan þeirra heimilda.

3. Hér skiptir 66. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 verulegu máli. Samkvæmt 1. mgr. verður útlendingi aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum og samkvæmt 2. mgr. skal með lögum skipað rétti útlendinga til komu og dvalar hér á landi og fyrir hvaða sakir megi vísa þeim úr landi. Ákvæðið útilokar ekki nánari reglugerðarfyrirmæli á grundvelli laga, en gerir sérstaklega mikilvægt að skilyrði sem geta ráðið úrslitum um dvalarrétt séu skýrlega reist á lögum en ekki sjálfstæðri stefnumörkun ráðherra.

II. Athugasemdir við einstakar greinar reglugerðardraganna

Um 4. og 13. gr. - fjárhæð framfærsluviðmiða

4. Samkvæmt samanburði sem ráðuneytið hefur birt hækkar almennt framfærsluviðmið einstaklings úr 259.951 kr. í 501.186 kr. á mánuði, eða um 93%. Viðmið einstæðs foreldris með tvö börn verður 801.897 kr. og hjóna með tvö börn 1.102.609 kr. Hækkunin er svo mikil að ekki nægir að vísa almennt til þess að framfærsluskilyrði tíðkist á Norðurlöndum. Ráðuneytið þarf að sýna fram á hvers vegna nákvæmlega þessar fjárhæðir séu nauðsynlegar og hvernig þær samrýmist tilgangi lagaheimildanna.

5. Sem dæmi eru byrjunarlaun í launaflokki 4 samkvæmt launatöflu Eflingar og Samtaka atvinnulífsins frá 1. apríl 2026 476.379 kr. á mánuði, eða 24.807 kr. undir fyrirhuguðu einstaklingsviðmiði. Hjón sem bæði vinna fullt starf á þessum taxta hefðu 952.758 kr. í samanlögð mánaðarlaun, eða 149.851 kr. undir viðmiði hjóna með tvö börn. Dæmin taka ekki til annarra tekna, eigna eða undanþága og spá ekki fyrir um niðurstöðu einstakra umsókna. Þau sýna hins vegar að full atvinnuþátttaka samkvæmt kjarasamningum dugar ekki ætíð til að ná viðmiðunum.

6. Grunnfjárhæðin er reiknuð sem meðaltal þriggja viðmiða úr ólíkum áttum velferðarkerfisins. Ekki verður séð að rökstutt hafi verið hvers vegna sú reikniaðferð gefi réttan mælikvarða á nauðsynlega framfærslu. Norrænn samanburður þarf einnig að greina á milli brúttó- og nettótekna, húsnæðiskostnaðar, fjölskyldugerðar og undanþáguheimilda; kerfi Finnlands, Noregs og Svíþjóðar eru ekki reist á einni sambærilegri fjárhæðarreglu.

7. FTA leggur til að 4. og 13. gr. verði endurskoðaðar og að ráðuneytið geri sérstaklega grein fyrir markmiðum þeirra framfærsluviðmiða sem þar eru lögð til og hvernig þau samrýmast tilgangi þeirra reglugerðarheimilda sem byggt er á. Ekki nægir að vísa til þess að ætlunin sé

að samræma íslenskar reglur við reglur annarra Norðurlanda, enda felur slíkt samræmi ekki í sér málefnalegan rökstuðning fyrir þeim fjárhæðum sem lagðar eru til. Skýra verður hvaða vandamál breytingunum er ætlað að leysa. Sé markmiðið að koma í veg fyrir að útlendingar þurfi að reiða sig á opinbera fjárhagsaðstoð þarf að liggja fyrir mat á umfangi þess vanda og hvernig fyrirhuguð hækkun viðmiðanna sé til þess fallin að bregðast við honum. Sé markmiðið hins vegar að takmarka fjölda þeirra sem geta öðlast eða viðhaldið dvalarrétti hér á landi vakna sérstakar spurningar um lagastoð slíkrar stefnumörkunar, meðal annars með hliðsjón af 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar. FTA telur jafnframt nauðsynlegt að lagt verði fram mat á því hversu margir umsækjendur sem uppfylla gildandi skilyrði muni ekki lengur ná nýju viðmiðunum, sérstaklega barnafjölskyldur og einstaklingar í fullu starfi á lágum launum. Án slíks rökstuðnings verður ekki séð að nægilega hafi verið sýnt fram á nauðsyn breytinganna eða að þær gangi ekki lengra en tilgangur lagaheimildanna réttlætir.

Um 5. og 14. gr. - fjölskyldur og börn

8. Í drögunum er heimilt að meta framfærslu hjóna sameiginlega, en sambúðarmakar þurfa að sýna fram á sjálfstæða framfærslu. Munur á lögbundinni framfærsluskyldu hjóna og sambúðarmaka er viðurkenndur, en útilokun raunverulegrar og sannanlegrar fjárhagslegrar samstöðu sambúðarmaka getur engu að síður leitt til óhóflegrar niðurstöðu. Þá kallar föst viðbót vegna hvers barns á rökstuðning, sérstaklega þegar synjun getur haft áhrif á fjölskyldusameiningu.

9. FTA leggur til að heimilað verði einstaklingsbundið mat á raunverulegri framfærslu fjölskyldu að því marki sem lög leyfa. Í málum sem varða börn verður að taka tillit til þess sem þeim er fyrir bestu, sbr. 3. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, og friðhelgi fjölskyldulífs samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Um 7. gr. - tímabundið tekjufall

10. FTA telur rétt að geta þess sérstaklega að 1. mgr. 57. gr. laga um útlendinga heimilar undanþágu frá tryggri framfærslu við endurnýjun dvalarleyfis þegar atvinnuleysi, slys, veikindi, sambærilegar ástæður eða ríkar sanngirnisástæður mæla með því. Reglugerð verður ekki túlkuð þannig að hún þrengi þá lagaheimild umfram það sem ákvæðið leyfir. Í 7. gr. er almennt miðað við þriggja mánaða tímabil ótryggrar framfærslu, með tilteknum heimildum vegna atvinnuleysisbóta og sjúkrasjóðsgreiðslna í allt að sex mánuði. Tekjufall vegna alvarlegra veikinda, endurhæfingar eða umönnunar getur varað lengur. Þá getur sú viðbótarkrafa að atvinnuleysisbætur teljist aldrei lengur en fjórðungur gildistíma dvalarleyfis skapað ómálefnalegan mun eftir leyfislengd. FTA leggur til að skýrt verði tekið fram að tímamörk 7. gr. takmarki ekki undanþáguheimildir samkvæmt lögum og að ávallt fari fram mat á sérstökum aðstæðum.

Um 8. gr. - upplýsingar um fjármál

11. FTA telur eðlilegt að stjórnvöld geti sannreynt að fjármunir séu tiltækir og af lögmætum uppruna. Hins vegar gerir félagið verulegar athugasemdir við þær víðtæku heimildir sem 8. gr. reglugerðardraganna felur í sér til öflunar bankayfirlita umsækjenda, allt að tólf mánuði aftur í tímann, og jafnvel bankayfirlita þriðju aðila. Slík gagnaöflun felur í sér verulegt inngrip í friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Bankayfirlit geta meðal annars geymt upplýsingar um heilsufar og trúarskoðanir, sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt persónuverndarlöggjöf. Þá leiðir af meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar, sbr. meðal annars 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að ekki verður beitt meira íþyngjandi úrræðum en nauðsynlegt er til að ná lögmætu markmiði. Jafnframt ber að gæta meginreglna 5. gr. laga nr. 90/2018 um lögmæti, tilgangstakmörkun og gagnalágmörkun. FTA telur að ekki hafi verið sýnt fram á nauðsyn svo umfangsmikillar gagnaöflunar og að reglugerðarákvæðið verði að afmarka mun skýrar.

Um 9. gr. - afturköllun dvalarleyfis og brottvísun

12. Samkvæmt 9. gr. draganna er Útlendingastofnun heimilt að afturkalla dvalarleyfi vegna þess að framfærsluskilyrði séu ekki lengur uppfyllt. Ákvæðið verður að lesa með 59. gr. laga um útlendinga, sem mælir fyrir um heimild en ekki fortakslausa skyldu til afturköllunar. Stjórnvaldi ber því að rannsaka mál, veita andmælarétt og meta meðalhóf áður en svo íþyngjandi ákvörðun er tekin.

13. Mikilvægt er að horfa til raunverulegra afleiðinga ákvörðunarinnar. Þegar afturköllun eða synjun á endurnýjun bindur enda á heimild til dvalar getur komið til brottvísunar samkvæmt 2. mgr. 98. gr. útlendingalaga. Brottvísun er sérstök, verulega íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem sætir meðal annars takmörkunum 102. gr. laganna; hún er ekki sjálfkrafa lögmæt afleiðing þess að framfærsla teljist ótrygg. Við slíkt mat geta fjölskyldutengsl, dvalarsaga og hagsmunir barna skipt verulegu máli. Brottvísun getur jafnframt haft í för með sér endurkomubann samkvæmt 101. gr. laganna.

14. Í ljósi 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar er óviðunandi að fjalla um fjárhagsleg skilyrði reglugerðarinnar sem eingöngu tæknilegt útfærsluatriði þegar beiting þeirra kann að leiða til þess að einstaklingur missi dvalarrétt sinn og sæti brottvísun. FTA óskar eftir því að ráðuneytið geri sérstaka grein fyrir lagastoð og samspili 9. gr. draganna við 59., 98. og 102. gr. laga um útlendinga. Um leið verði tryggt að reglugerðin sé ekki túlkuð þannig að undanþágur eða skyldubundið meðalhófsmat samkvæmt lögum séu sniðgengin.

Um 11., 12. og 16. gr. - íslenskur ríkisborgararéttur

15. Samkvæmt 5. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt þarf umsækjandi að geta framfleytt sér, hafa ekki þegið framfærslustyrk sveitarfélags síðustu þrjú ár og hafa framfært sig með löglegum hætti á sama tímabili. Af því leiðir ekki sjálfkrafa skylda til að hafa náð tiltekinni nýrri lágmarksfjárhæð á hverjum tíma síðustu þrjú ár. Orðalag 1. mgr. 16. gr. draganna, um að sýna fram á „trygga framfærslu síðastliðin þrjú ár“, er því varhugavert og getur farið lengra en lögin heimila.

16. FTA telur ástæðu til að árétta grundvallarreglu íslenskrar réttarheimildafræði um rétthæð réttarheimilda. Reglugerðir eru lægra sett stjórnvaldsfyrirmæli sem verða að eiga fullnægjandi stoð í lögum og geta hvorki breytt efni þeirra né bætt við sjálfstæðum, íþyngjandi skilyrðum sem ekki verða leidd af lögunum. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952 er ráðherra einungis falið að setja nánari ákvæði um framkvæmd þeirra skilyrða sem tilgreind eru í 1. og 5. tölul. 1. mgr. greinarinnar. Í þeirri heimild felst ekki sjálfkrafa heimild til að breyta lögbundinni kröfu um löglega framfærslu undanfarin þrjú ár í nýtt sjálfstætt skilyrði um að umsækjandi hafi á öllu tímabilinu náð tiltekinni lágmarksfjárhæð framfærslu. Þá er í 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar sérstaklega kveðið á um að útlendingi verði aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum. Af þessu leiðir að efnisleg skilyrði ríkisborgararéttar verða að eiga sér fullnægjandi lagastoð og ekki verður farið út fyrir þann ramma sem löggjafinn hefur markað með reglugerð. FTA telur því nauðsynlegt að ráðuneytið geri sérstaklega grein fyrir því á hvaða lagagrundvelli unnt sé að túlka 16. gr. reglugerðardraganna þannig að hún feli í sér strangari framfærsluskilyrði en leiða af lögunum sjálfum. Ef ætlunin er að innleiða nýtt sjálfstætt efnislegt skilyrði verður það að eiga sér viðhlítandi stoð í lögum en verður ekki komið á með reglugerð einni saman.

Um 19. gr. - gildistaka og óafgreiddar umsóknir

17. Samkvæmt 19. gr. eiga nýju reglurnar að ná til allra óafgreiddra umsókna við gildistöku 1. janúar 2027. Þetta getur leitt til þess að fólk sem uppfyllti framfærsluviðmið þegar það sótti um missi möguleika á leyfi vegna þess eins að málsmeðferð stjórnvalda stóð fram yfir gildistökudag.

18. FTA gerir verulegar athugasemdir við að nýjum og mun strangari framfærsluviðmiðum skuli beitt á umsóknir sem þegar hafa verið lagðar fram. Sú aðlögunarheimild sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 19. gr. reglugerðardraganna nær eingöngu til endurnýjunar dvalarleyfa en ekki umsókna um fyrsta dvalarleyfi eða íslenskan ríkisborgararétt. FTA telur að slík tilhögun veki alvarleg álitaefni um lögmætisreglu stjórnsýsluréttar, jafnræði, meðalhóf og vernd réttmætra væntinga umsækjenda. Sérstaklega ber að hafa í huga að samkvæmt 1. og 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar skulu reglur um veitingu ríkisborgararéttar og rétt útlendinga til komu og dvalar eiga sér fullnægjandi stoð í lögum. Þegar nýjum og verulega íþyngjandi skilyrðum er komið á með reglugerð verður að gæta sérstaklega að mörkum þeirrar heimildar sem löggjafinn hefur veitt framkvæmdarvaldinu. Það að niðurstaða umsóknar geti ráðist af því hvenær stjórnvöld afgreiða hana, fremur en hvenær hún var lögð fram, getur jafnframt leitt til ómálefnalegs munar á réttarstöðu umsækjenda. FTA telur því nauðsynlegt að ráðuneytið geri sérstaka grein fyrir lagastoð og málefnalegum rökum fyrir fyrirhuguðum lagaskilum og hvernig þau samrýmast framangreindum réttarreglum. Til að tryggja réttaröryggi og draga úr hættu á lögbrotum leggur FTA til að umsóknir sem bárust fyrir gildistöku reglugerðarinnar verði almennt afgreiddar samkvæmt eldri viðmiðum, að því marki sem lög heimila, eða að öðrum kosti að settar verði almennar og fullnægjandi aðlögunarreglur.

III. Lokaorð

19. FTA telur að framangreindar athugasemdir veki verulegan vafa um hvort reglugerðardrögin samrýmist lögmætisreglu stjórnsýsluréttar og þeim kröfum um lagastoð sem leiða af 1. og 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar. Í því sambandi verður sérstaklega að hafa í huga að fyrirhuguð hækkun framfærsluviðmiða getur haft afgerandi áhrif á réttarstöðu einstaklinga, meðal annars leitt til synjunar um endurnýjun eða afturköllunar dvalarleyfis og í kjölfarið ákvörðunar um brottvísun, sbr. 59. og 98. gr. laga um útlendinga. Því er sérstaklega brýnt að skýrt sé að þau skilyrði sem sett eru með reglugerð eigi sér fullnægjandi stoð í lögum og rúmist innan þeirra marka sem löggjafinn hefur sett framkvæmdarvaldinu. FTA telur að ráðuneytið hafi ekki sýnt nægilega fram á að svo sé og leggur því til að reglugerðardrögin verði tekin til endurskoðunar, einkum 4., 7., 9., 13., 16. og 19. gr. þeirra. Áður en reglugerðin verður sett verður að leysa úr framangreindum vafa með ítarlegri greiningu á lagastoð, markmiðum og meðalhófi fyrirhugaðra breytinga og, eftir atvikum, efnislegum breytingum á drögunum. Að óbreyttu telur FTA ekki unnt að fullyrða að reglugerðin standist þær kröfur sem leiða af lögum og stjórnarskrá.

Virðingarfyllst,
F.h. FTA, félags talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd

Þ. H.

_____
Þorgeir Helgason, stjórnarmaður FTA