

Allsherjar- og menntamálanefnd  
Nefndasvið Alþingis  
Tjarnargötu 9  
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. október 2026  
Þingskjal 97 – 97. mál

**Efni: Umsögn FTA við frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (tímabundin vernd vegna fjöldaflótta o.fl.), 97. mál á 158. löggjafarþingi**

1. FTA, félag talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, er félag lögfræðinga sem uppfylla skilyrði til skipunar sem talsmenn skv. 30. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 (hér eftir „útl.“). Félagið beitir sér m.a. fyrir löglegri, faglegri og mannúðlegri málsmeðferð og veitir umsagnir um lagafrumvörp á sviði alþjóðlegrar verndar. FTA þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn. Félagið vísar jafnframt til umsagnar sinnar frá 6. maí 2026 um 603. mál á 157. löggjafarþingi.

**I. Gildandi réttarstaða og áhrif frumvarpsins**

2. FTA leggst gegn því að 2. og 3. málsl. 3. mgr. 44. gr. útl. verði felldir brott. Samkvæmt gildandi lögum er heimilt að veita handhöfum sameiginlegrar verndar dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. að verndinni lokinni. Frumvarpið afnemur þessa sérstöku leið til áframhaldandi dvalar án þess að koma á sambærilegri heimild, og eykur þar með óvissu um réttarstöðu þeirra sem hafa notið sameiginlegrar verndar.

3. Samkvæmt 2. mgr. 44. gr. útl. getur leyfi á grundvelli sameiginlegrar verndar þegar ekki verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Fyrirhuguð endurtekning sömu reglu síðar í greininni þjónar engum lagalegum tilgangi og verður vart talin til vandaðrar lagasetningar að sama regla sé tvítekin í einu og sama ákvæði laga.

4. Brottfall 2. og 3. málsl. 3. mgr. 44. gr. torveldir leið handhafa sameiginlegrar verndar að ótímabundnum dvalarleyfum verulega. Samkvæmt gildandi ákvæði er heimilt að veita ótímabundið dvalarleyfi að liðnu einu ári með dvalarleyfi skv. 74. gr., að öðrum skilyrðum uppfylltum, þrátt fyrir hið almenna fjögurra ára skilyrði skv. 1. mgr. 58. gr. útl. Handhafar mannúðarleyfa njóta auk þess undanþágu frá skilyrði um trygga framfærslu skv. 5. mgr. 58. gr. Um er að ræða verulega breytingu, þótt veiting leyfa samkvæmt gildandi reglum sé matskennd og háð öðrum skilyrðum.

5. Þegar sameiginleg vernd var virkjuð árið 2022 gerði 44. gr. ráð fyrir heimild til veitingar mannúðarleyfis eftir þrjú ár. Með lögum nr. 139/2024 var tímabilið lengt í fimm ár; nú er lagt til að lengja það í sex ár og afnema jafnframt heimildina. Forsendum fyrir áframhaldandi dvöl hefur þannig ítrekað verið breytt áður en viðkomandi tímamark næst. Þótt ekki sé um áunninn, skilyrðislausan rétt að ræða vekur þetta spurningar um réttmætar væntingar og fyrirsjáanleika.

## **II. Önnur dvalarleyfi skv. nógildandi rétti og afstaða UNHCR**

6. Í greinargerð frumvarpsins er bent á að unnt sé að sækja um önnur dvalarleyfi, m.a. vegna atvinnu eða tengsla við landið. Þær heimildir eru þó hvorki rýmkaðar né styrktar með frumvarpinu. Dvalarleyfi vegna atvinnu skv. 61.–64. gr. útl. eru bundin við afmarkaða flokka og skilyrði, þ.e. m.a. þarf sérfræðipækingu skv. 61. gr. eða að uppfyllt séu sérstök skilyrði vegna skorts á starfsfólki skv. 62. gr. Það eitt að einstaklingur hafi starfað hér um árábil, sé í föstu starfi og framfæri fjölskyldu sína veitir honum ekki sjálfkrafa rétt til atvinnutengds dvalarleyfis. Enn síður er tryggt að fólk utan vinnumarkaðar vegna aldurs, fötlunar, veikinda eða annarra aðstæðna uppfylli almenn skilyrði.

7. Í umsögn UNHCR um frumvarpið, dags. 7. október 2026, einkum 14.–20. mgr., er hvatt til raunhæfra og aðgengilegra leiða til lengri lögmætrar dvalar, einfaldari skilyrða eftir atvikum og sérstakrar tillitssemi við fólk í viðkvæmri stöðu. UNHCR bendir jafnframt á hættu á fjölgun einstaklingsbundinna umsókna um alþjóðlega vernd og auknu álagi á stjórnsýsluna. FTA tekur undir þessi sjónarmið.

8. Í 78. gr. útl. er þegar heimild til dvalarleyfis vegna sérstakra tengsla við landið, meðal annars þegar tengsl hafa myndast á grundvelli leyfis sem ekki verður endurnýjað. Ákvæðið hefur jafnframt komið til álita þegar alþjóðleg vernd hefur verið afturkölluð vegna breyttra aðstæðna í heimaríki og viðkomandi hefur myndað sérstök tengsl við Ísland. Alþingi þarf þó að taka afstöðu til þess hvort skilyrði þess og framkvæmd tryggi þessum hópi nægilega fyrirsjáanlega og aðgengilega leið, eða hvort sérstök lagaútfærsla sé nauðsynleg.

## **III. Tillögur um áframhaldandi dvöl og atvinnuréttindi**

9. Verði ekki fallið frá því að afnema tenginguna við 1. mgr. 74. gr. útl. telur FTA að Alþingi eigi að tryggja raunhæfa leið til áframhaldandi dvalar fyrir fólk sem hefur dvalið hér löglega um árábil og myndað sterk tengsl við landið. Til greina kemur að útfæra sérstaklega heimild 78. gr. útl. um dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla við landið eða lögfesta sérstakt dvalarleyfi við lok sameiginlegrar verndar, sem gæti orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Við mat mætti líta til dvalartíma, atvinnuþátttöku, fjölskyldutengsla og skólagöngu barna. Framfærsluskilyrði mættu ekki útiloka fólk með sterk tengsl sem á erfitt með að uppfylla þau, m.a. vegna veikinda, fötlunar eða ótryggrar stöðu á vinnumarkaði.

10. Slík leið gæti einnig haft góð samfélagsleg áhrif og dregið úr álagi á stjórnsýslu og verndarkerfið. Án raunhæfs dvalargrundvallar kunna einstaklingar sem hafa starfað og séð fyrir fjölskyldum sínum um árábil að þurfa að sækja um alþjóðlega vernd. Við það gætu þeir misst atvinnuréttindi, þurft að hætta störfum og orðið háðir grunnþjónustu meðan umsóknir eru til meðferðar. Slíkt myndi raska aðlögun og sjálfstæði fólks og skapa óvissu fyrir fjölskyldur þess. Jafnframt gæti það aukið álag á Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála. Dvalarleyfisleið byggð á skýrum skilyrðum og upplýsingum sem stjórnvöld búa sumpart þegar yfir gæti dregið úr þörf fyrir umfangsmikla

einstaklingsbundna verndarmeðferð, án þess þó að skerða rétt til að sækja um alþjóðlega vernd.

11. Óháð því hvaða leið verður farin telur FTA nauðsynlegt að tryggja óslitna lögmæta dvöl og atvinnuréttindi þeirra sem sækja um annað dvalarleyfi áður en sameiginlegri vernd lýkur, meðal annars skv. 78. gr. útl. Rétturinn ætti að haldast meðan umsókn og eftir atvikum stjórnsýslukæra er til meðferðar, án þess að vera bundinn við tiltekinn atvinnurekanda. Ekki verður séð að gildandi ákvæði um áframhaldandi dvöl eða atvinnuleyfi tryggi þessa samfellu við breytingu á grundvelli dvalar. Fólk sem hefur starfað hér löglega um árábil ætti ekki að þurfa að hætta störfum eingöngu vegna þess að mál þeirra séu í biðstöðu.

12. Í tengslum við framangreindar tillögur bendir FTA á að sérstaklega þyrfti að huga að samspiли útlendingalaga og laga nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga.

#### **IV. Réttindi barna og önnur álitaefni**

13. Sérstakt tillit verður að taka til barna sem hafa dvalið hér stóran hluta ævi sinnar, gengið í skóla og myndað félagsleg tengsl. Við mat á áframhaldandi dvöl ber að virða friðhelgi einkalífs og fjölskyldu skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og hafa hagsmuni barna í fyrirrúmi, sbr. 3. gr. barnasáttmálans, sbr. lög nr. 19/2013, og 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki nægir að ganga út frá því að allir fjölskyldumeðlimir geti uppfyllt skilyrði almennra dvalarleyfa.

14. FTA telur nauðsynlegt að skýra og afmarka fyrirhugaða reglugerðarheimild ráðherra um „beitingu, gildissvið og undanþágur“ skv. 44. gr. útl. Ákvarðanir um það hvaða hópar njóta sameiginlegrar verndar, hvaða efnislegu skilyrði gilda um dvöl þeirra og hvaða undanþágur koma til greina varða grundvallarréttarstöðu einstaklinga. Með hliðsjón af verkaskiptingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar og lögmætisreglu stjórnsýsluréttar verður að gera kröfu um að meginreglur og efnisleg mörk slíkrar heimildar komi skýrt fram í lögum. Hin fyrirhugaða heimild er að mati FTA of almenn og óljós að þessu leyti og veitir ráðherra verulegt svigrúm til að móta réttarstöðu einstaklinga án nægilegrar leiðsagnar frá löggjafanum. FTA telur því rétt að afmarka heimildina nánar í lögum og fela ráðherra fyrst og fremst útfærslu hennar innan þess ramma.

## V. Niðurstaða og tillögur

15. FTA leggur fyrst og fremst til að fallið verði frá niðurfellingu 2. og 3. málsl. 3. mgr. 44. gr. útl. Verði sú breyting engu að síður samþykkt þarf að tryggja raunhæfa og fyrirsjáanlega leið til áframhaldandi dvalar, annaðhvort með sérstakri útfærslu 78. gr. eða nýrri dvalarleyfisheimild. Óháð því þarf að lögfesta samfellu í dvalar- og atvinnuréttindum meðan umsóknir og kærur eru til meðferðar. Jafnframt þarf að skýra reglugerðarheimildir og leggja mat á áhrif breytinganna á börn, fólk í viðkvæmri stöðu, atvinnuþátttöku og stjórnsýslu. Loks er lögð áhersla á það, verði frumvarpið samþykkt með brottfalli 2. og 3. málsl. 3. mgr. 44. gr. útl., að lágmarki verði lögfest verði bráðabirgðaákvæði sem taki tillit réttmætar væntingar þeirra sem þegar njóta sameiginlegrar verndar. FTA er reiðubúið að koma á fund nefndarinnar til að ræða umsögnina nánar.

Virðingarfyllst, f.h. FTA



Jón Sigurðsson lögmaður, formaður FTA

