

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016
(tímabundin vernd vegna fjöldaflóttá o.fl.).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Orðin „sem fer með félagsmál“ í 1. málsl. 1. mgr. falla brott.
- b. Á eftir orðunum „að fenginni tillögu ráðherra sem fer með dómsmál“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: sem jafnframt er formaður.
- c. Í stað orðanna „ráðherra sem fer með félagsmál sem jafnframt er formaður“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: ráðherra sem fer með félagsmál.
- d. Í stað orðsins „félagsmála“ í 4. mgr. kemur: dómsmála.
- e. Orðin „sem fer með félagsmál“ í 5. mgr. falla brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „sameiginlega vernd“ í 2. málsl. 1. mgr., 1. málsl. 2. mgr. og 2. málsl. 4. mgr. kemur: tímabundna vernd.
- b. Í stað orðsins „fimm“ í 1. málsl. 3. mgr. og 1. og 2. málsl. 4. mgr. kemur: sex.
- c. 2. og 3. málsl. 3. mgr. falla brott.
- d. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu getur ekki orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis.
Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar, svo sem um beitingu hennar, gildissvið og undanþágur.
- e. Í stað orðanna „Sameiginleg vernd“ í fyrirsögn greinarinnar kemur: *Tímabundin vernd*.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Við gildistöku laga þessara falla skipanir nefndarmanna í flóttamannanefnd úr gildi og skal ráðherra skipa nýja nefnd skv. 9. gr. laganna.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu og er í því kveðið á um breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Frumvarpið var lagt fram á 157. löggjafarþingi (603. mál) en náði ekki fram að ganga og er nú endurflutt með tilteknum breytingum í ljósi ákvörðunar Evrópusambandsins frá 30. júlí 2026 um framlengingu tímabundinnar verndar til 4. mars

2028. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 44. gr. laganna, sbr. kafla 2.1, svo að íslensk stjórnvöld geti fylgt samræmdri áætlun Evrópusambandsins hvað varðar úkraínska flóttamenn á Schengen-svæðinu þegar annaðhvort innrásarstríði Rússlands í Úkraínu lýkur eða þegar leyfilegur tími samkvæmt ákvæði um tímabundna vernd rennur út. Þá eru gerðar breytingar á ákvæði laganna varðandi skipun flóttamannanefndar sem verður framvegis á ábyrgðarsviði ráðherra útlendingamála en ekki ráðherra sem fer með félagsmál. Þá verður skipuð ný flóttamannanefnd í kjölfar gildistöku laganna, verði frumvarpið samþykkt.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Tímabundin vernd vegna fjöldaflóttu.

Tilgangur verndarkerfisins er að veita einstaklingum vernd gegn ofsóknum eða stríði. Sameiginlegri vernd vegna fjöldaflóttu er á hinn bóginn ætlað að vera viðbragð við tímabundnum aðstæðum þar sem hópur einstaklinga flýr afmarkað landsvæði og þarf á vernd að halda. Sameiginleg vernd er undantekning frá þeirri meginreglu að umsókn um alþjóðlega vernd skuli hljóta einstaklingsbundna málsmeðferð hjá stjórnvöldum.

Í mars 2022 beittu íslensk stjórnvöld samhlíða aðildarríkjum Evrópusambandsins og Schengen heimild skv. 44. gr. laga um útlendinga sem fjallar um sameiginlega vernd vegna fjöldaflóttu, í eitt ár, vegna innrásar Rússlands í Úkraínu. Frá þeim tíma hefur sú vernd verið framlengd, síðast til og með 2. mars 2027. Þeir einstaklingar sem falla undir ákvæði 44. gr. fá útgefið dvalarleyfi skv. 74. gr. Gildissvið og réttindi sem fylgja dvalarleyfinu eru útlistuð í ákvörðun ráðherra útlendingamála frá 22. febrúar 2024 sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. ákvörðun nr. 220/2024. Frá upphafi stríðsins hafa stjórnvöld á Íslandi átt í virku samstarfi við aðrar Norðurlandaþjóðir og ríki Evrópusambandsins um tímabundna vernd og hefur framkvæmdin á Íslandi tekið mið af þróun Evrópusambandsins þótt Ísland sé ekki bundið af tilskipun ráðsins 2001/55/EB eða framkvæmdarákvörðunum ráðsins sem teknar eru á grundvelli hennar.

Hinn 30. júlí 2026 samþykkti ráð Evrópusambandsins framkvæmdarákvörðun (ESB) 2026/1912 um framlengingu tímabundinnar verndar sem komið var á með framkvæmdarákvörðun 2022/382. Tímabundin vernd skv. 1. gr. ákvörðunarinnar var framlengd um eitt ár, eða til 4. mars 2028, og skal tímabundin vernd skv. 2. gr. ákvörðunarinnar aðeins veitt þeim sem fullnægja herskyldum sínum í Úkraínu og leggja fram sönnun þess efnis. Sú regla tekur ekki til þeirra sem nutu tímabundinnar verndar í viðkomandi aðildarríki fyrir, þ.e. 30. júlí 2026. Í forsendum ákvörðunarinnar er jafnframt áréttað að einstaklingur geti einungis notið réttinda sem fylgja tímabundinni vernd í einu aðildarríki í senn.

Í kjölfar ákvörðunar Evrópusambandsins uppfærði ráðherra leiðbeiningar um meðferð nýrra umsókna skv. 44. gr. laga um útlendinga, sbr. auglýsingu um ákvörðun ráðherra um breytingu á leiðbeiningum vegna beitingar 44. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 20. ágúst 2026. Með nýjum leiðbeiningum var tekið mið af framkvæmdarákvörðun Evrópusambandsins frá 30. júlí sl. hvað varðar einstaklinga sem þegar hafa gilt dvalarleyfi á sama eða sambærilegum grundvelli í öðru Evrópuríki og einstaklinga sem sæta takmörkunum á brottför frá Úkraínu vegna herskyldu. Leiðbeiningarnar miða að því að framkvæmd á Íslandi taki áfram mið af þróun samevrópskrar nálgunar á sviði tímabundinnar verndar.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 44. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016. Lagt er til að hámarkstími tímabundinnar verndar verði lengdur úr fimm árum í sex en með breytingunni er tekið mið af framkvæmdarákvörðun ráðsins (ESB) 2026/1912 frá 30. júlí 2026 um framlengingu tímabundinnar verndar til 4. mars 2028. Nauðsynlegt er að íslensk stjórnvöld

hafi svigrúm til að fylgja þeim tímamörkum sem nú hafa verið ákveðin innan Evrópusambandsins.

Þá er felld á brott sérstök heimild til að veita mannúðarleyfi að lokinni tímabundinni vernd en ákvæði 3. mgr. 44. gr. laga um útlendinga um útgáfu mannúðarleyfis, sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis eftir eitt ár eftir að tímabundinni vernd vegna fjöldaflóttu lýkur, er ekki í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins 2001/55/EB og ekki í samræmi við norska og danska löggjöf. Breytingunni er ætlað að tryggja samræmda framkvæmd á þá leið að ekki verði kveðið á um það í lögum hvað taki við af tímabundnu verndinni enda mikilvægt að sú ákvörðun verði unnin með aðildarríkjum Evrópusambandsins og samstarfsríkjum Schengen og ekki síst Úkraínu. Því geta einstaklingarnir sótt sérstaklega um og átt rétt á dvalarleyfi hér á landi uppfylli þeir sett skilyrði laganna, svo sem í tengslum við atvinnu. Mikilvægt er að Ísland geti fylgt samræmdri áætlun Evrópusambandsins og samstarfsríkja Schengen hvað varðar úkraínska flóttamenn á svæðinu þegar annaðhvort stríðinu lýkur eða þegar leyfilegur tími samkvæmt ákvæðinu um tímabundna vernd lýkur, og skeri sig ekki úr hvað varðar framkvæmd annarra ríkja. Þá er mikilvægt að Ísland, líkt og önnur ríki í Evrópu, vinni að því markmiði með úkraínskum yfirvöldum að þau endurheimti eigin ríkisborgara að stríði loknu. Með frumvarpinu er því ekki verið að draga úr stuðningi við Úkraínu á nokkurn hátt heldur þvert á móti verið að tryggja að íslenskt lagaumhverfi sé í takt við markmið og tilgang ákvæðisins um að annars vegar veita tímabundna vernd á meðan hennar er þörf og hins vegar að meta næstu skref, samhliða öðrum ríkjum Evrópu og í ríku samráði við úkraínsk stjórnvöld, svo að ríkisborgarar Úkraínu geti snúið farsællega til síns heima. Mikilvægt er að leyfi á grundvelli tímabundinnar verndar sé eins samræmt og kostur er innan Evrópu og sé í takt við það markmið sem því er ætlað að ná. Til að taka af allan vafa er breytingin ekki til þess fallin að takmarka rétt ríkisborgara Úkraínu til að sækja um vernd á grundvelli ákvæðisins á meðan ákvæðið er virkt.

Ákvæði frumvarpsins fela ekki í sér breytingu á gildandi framkvæmd um að einstaklingar sem dvelja á Íslandi á grundvelli ákvæðis 44. gr. geti óskað eftir dvalarleyfi hér á landi á öðrum grundvelli samkvæmt lögum um útlendinga, svo sem á grundvelli atvinnu eða tengsla við landið. Þá er áréttað að markmið stjórnvalda hvað varðar móttöku fólks sem flýr stríðið í Úkraínu standa óhögguð.

2.2. Flóttamannanefnd.

Ríkisstjórn Íslands ákvað 4. mars 2025 að málefni sem vörðuðu hlutverk og verkefni flóttamannanefndar skv. 9. gr. laga um útlendinga skyldu flutt til dómsmálaráðuneytisins frá félags- og húsnæðismálaráðuneyti. Í ljósi þeirrar ákvörðunar er nauðsynlegt að gera breytingar á 9. gr. laga um útlendinga og kveða á um að við gildistöku laganna, nái frumvarpið fram að ganga, falli skipanir núverandi nefndarmanna í flóttamannanefnd úr gildi og að ráðherra skipi nýja nefnd.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagðar til breytingar á ákvæði 44. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, varðandi sameiginlega vernd vegna fjöldaflóttu. Í fyrsta lagi er lagt til að hámarkstími tímabundinnar verndar verði lengdur úr fimm árum í sex en með breytingunni er tekið mið af framkvæmdarákvörðun ráðsins (ESB) 2026/1912 frá 30. júlí 2026 um framlengingu tímabundinnar verndar til 4. mars 2028. Í öðru lagi er lagt til að 2. og 3. málsl. 3. mgr. 44. gr. falli brott. Með því að fella brott sérstaka heimild til að veita mannúðarleyfi að lokinni tímabundinni vernd, sem síðar getur orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis, er skýrar

dregið fram að um tímabundið neyðarúrræði er að ræða. Með breytingunni er ekki tekin sérstök afstaða til þess hvaða úrræði eigi almennt að taka við þegar tímabundinni vernd sleppir. Einstaklingar sem dvelja hér á landi á grundvelli tímabundinnar verndar munu áfram geta sótt um dvalarleyfi á öðrum lagagrundvelli samkvæmt almennum reglum laga um útlendinga.

Í september 2025 samþykkti ráðherraráð Evrópusambandsins tilmæli C/2025/5129 um samhæfða nálgun aðildarríkja gagnvart einstaklingum sem njóta tímabundinnar verndar vegna fjöldaflóttu frá Úkraínu (e. Council Recommendation on a coordinated approach to the transition out of temporary protection for displaced persons from Ukraine). Með tilmælunum er leitast við að stuðla að fyrirsjáanlegri, stöðugri og að lokum varanlegri lausn fyrir þá einstaklinga sem hafa dvalið um lengri tíma í aðildarríkjum á grundvelli tímabundinnar verndar. Í tilmælunum er m.a. hvatt til þess að aðildarríki bjóði einstaklingum í þessari stöðu að fá endurskoðun á grundvelli dvalar með það að markmiði að kanna hvort skilyrði séu uppfyllt fyrir útgáfu dvalarleyfis á öðrum grundvelli en tímabundinni vernd. Slík endurskoðun getur leitt til útgáfu dvalarleyfis sem endurspeglar betur raunverulega stöðu viðkomandi, svo sem á grundvelli atvinnu, starfsþjálfunar, náms eða fjölskylduadstæðna.

Markmiðið með þessu er að auðvelda einstaklingum sem hafa fest rætur í ríkjum, tekið þátt í atvinnulífi, stundað nám eða tekið þátt í samfélaginu að geta sótt um hefðbundið dvalarleyfi í stað þess að dvelja hér á grundvelli bráðabirgðaverndarúrræðis. Jafnframt er með þessu verið að tryggja skilvirka stjórnsýslu, jafnræði og fyrirsjáanleika í framkvæmd reglna um dvöl einstaklinga sem upphaflega nutu tímabundinnar verndar vegna fjöldaflóttu. Tillaga ráðherraráðsins felur ekki í sér skyldu aðildarríkja til að veita tiltekið dvalarleyfi heldur er um að ræða leiðbeinandi tilmæli þar sem lögð er áhersla á sveigjanleika og einstaklingsbundið mat í samræmi við innlenda löggjöf og stjórnsýsluframkvæmd hvers ríkis.

Þrátt fyrir að ekki verði kveðið sérstaklega á um stöðu einstaklinga að lokinni verndar skv. 44. gr. laganna í íslenskri löggjöf munu einstaklingar sem dvelja hér á landi hafa á þeim grundvelli sömu möguleika og aðrir útlendingar til að sækja um dvalarleyfi á öðrum lagagrundvelli, svo sem í tengslum við atvinnu, nám eða fjölskyldusameiningu, að uppfylltum almennum skilyrðum viðkomandi leyfisflokks. Slík umsókn leiðir til efnislegrar meðferðar samkvæmt almennum reglum laga um útlendinga og veitir, að uppfylltum skilyrðum, sjálfstæðan dvalargrundvöll sem er óháður gildistíma tímabundinnar verndar. Með þessu er tryggt að þeir einstaklingar sem hafa fest rætur hér á landi eða hafa myndað tengsl sem réttlæta áframhaldandi dvöl hafi raunhæfa leið til að fá ótímabundið dvalarleyfi án þess að þörf sé á sérreglum sem tengja rétt til ótímabundinnar dvalar beint við tímabundið neyðarúrræði.

Gerðar eru orðalagsbreytingar á hugtakanotkun 44. gr. þannig að í stað *sameiginlegrar verndar* komi *tímabundin vernd*. Breytingin felur ekki í sér breytingu á réttarstöðu þeirra sem njóta verndar samkvæmt ákvæðinu heldur miðar að því að samræma hugtakanotkun íslensks réttar við hugtakanotkun í tilskipun 2001/55/EB.

Lagt er til að við 44. gr. bætist við tvær nýjar málsgreinar. Annars vegar er lagt til að áréttað verði í ákvæðinu að dvalarleyfi sem veitt er á grundvelli tímabundinnar verndar vegna fjöldaflóttu geti ekki verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Breytingunni er ekki ætlað að breyta gildandi réttarstöðu heldur að taka af allan vafa um tímabundið eðli dvalarleyfisins og að dvöl á þessum grundvelli myndi ekki rétt til ótímabundins dvalarleyfis. Einstaklingum verður eftir sem áður unnt að sækja um dvalarleyfi á öðrum grundvelli samkvæmt almennum reglum laga um útlendinga. Hins vegar er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd ákvæðisins, svo sem um beitingu þess, gildissvið og undanþágur. Sambærilega reglugerðarheimild er að finna í norskum útlendingalögum.

Loks eru gerðar breytingar á 9. gr. laganna um að færa ábyrgðarsvið flóttamannanefndar frá ráðherra félagsmála til ráðherra útlendingamála.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ísland er aðili að ýmsum þjóðréttarsamningum sem varða málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra. Við gerð frumvarpsins hefur verið tekið tillit til þessara alþjóðlegru skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna, m.a. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1951 og Schengen-samstarfsins.

Tilskipun ráðsins 2001/55/EB um tímabundna vernd vegna fjöldaflóttá og framkvæmdar-ákvæðanir ráðsins á grundvelli hennar eru ekki bindandi fyrir Ísland. Með frumvarpinu er því ekki verið að innleiða gerðirnar í íslenskan rétt. Við mótnun og framkvæmd íslenska fyrirkomulagsins um fjöldaflóttá hefur hins vegar frá upphafi verið tekið mið af þróun á vettvangi Evrópusambandsins og framkvæmd í Noregi og Danmörku. Frumvarpið miðar að því að íslensk löggjöf veiti áfram skýra umgjörð til að taka mið af þeirri þróun.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitafni sem kalla á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar að öðru leyti.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 5.–19. febrúar 2026 (mál nr. S-29/2026). 276 umsagnir bárust, flestar frá úkraínskum ríkisborgurum sem eru búsettir á Íslandi á grundvelli tímabundinnar verndar vegna fjöldaflóttá. Í umsögnum var lýst áhyggjum af því að brottfall heimildar til mannúðarleyfis að lokinni tímabundinni vernd myndi skapa óvissu um framtíð þeirra sem hafa fest rætur hér á landi, einkum með hliðsjón af stöðu barna í skólakerfinu, atvinnuþátttöku og félagslegri aðlögun. Jafnframt var lögð áhersla á mikilvægi fyrirsjáanleika og stöðugleika í réttarstöðu þeirra sem dvelja hér um lengri tíma á þessum grundvelli. Þá var bent á að samræmi við framkvæmd annarra ríkja, sérstaklega í Evrópu, væri mikilvægt, en einnig að íslensk stjórnvöld hefðu svigrúm til sjálfstæðrar stefnumótunar. Umsagnaraðilar vísuðu enn fremur til mannúðarsjónarmiða og þess að margir þeirra sem njóta tímabundinnar verndar væru virkir þátttakendur í atvinnulífi og samfélagi. Loks beindust nokkrar umsagnir að lagatæknilegum atriðum, m.a. túlkun gildandi ákvæða og þörf á skýrari afmörkun á því hvaða réttarstaða tæki við að lokinni tímabundinni vernd.

Í ljósi þeirra sjónarmiða sem fram komu er rétt að árétta það sem þegar kemur fram í frumvarpinu að það feli ekki í sér breytingu á almennum heimildum útlendinga til að sækja um og fá dvalarleyfi á öðrum lagagrundvelli samkvæmt lögum um útlendinga. Þvert á móti er tilgangur breytinganna að stuðla að því að einstaklingar sem dvelja hér á landi á grundvelli tímabundinnar verndar vegna fjöldaflóttá eigi kost á að sækja um dvalarleyfi sem endurspeglar raunverulegan grundvöll dvalar, svo sem á grundvelli atvinnu eða tengsla við landið. Slíkar umsóknir sæta sjálfstæðri og einstaklingsbundinni málsmeðferð samkvæmt almennum reglum laganna.

Frumvarpið felur hvorki í sér afturvirka réttindaskerðingu né sjálfvirka brottvísun einstaklinga að lokinni tímabundnar verndar. Ákvörðun um dvöl eða brottför úr landi fer ávallt fram á grundvelli einstaklingsbundins mats í samræmi við ákvæði laga um útlendinga og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Sérstaklega er áréttað að Ísland er bundið af alþjóðlegum skuldbindingum, þar á meðal flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna frá 1951 og mannréttindasáttmála Evrópu, sem fela í sér bann við endursendingu (e. non-refoulement) til ríkis

þar sem einstaklingur á yfir höfði sér raunverulega hættu á ofsóknum, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða öðrum alvarlegum mannréttindabrotum. Enginn verður því sendur til Úkraínu ef slíkar aðstæður eru fyrir hendi. Með frumvarpinu er eingöngu verið að skýra tímabundið eðli úrræðisins en ekki að takmarka möguleika einstaklinga til áframhaldandi lögmætrar dvalar hér á landi. Frumvarpið endurspeglar einnig betur tilgang ákvæðisins í þá veru að um tímabundna vernd er að ræða sem hefur það markmið í sjálfu sér að einstaklingar sem dvelja hér á landi á grundvelli hennar snúi aftur til sín heima þegar aðstæður leyfa.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 20.–27. febrúar 2026 (mál nr. S-48/2026). Sex umsagnir bárust, m.a. frá Alþýðusambandi Íslands, Barnaheillum, Rauða Krossinum á Íslandi og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Í umsögnum kemur fram almenn gagnrýni á fyrirhugaðar breytingar á 44. gr. laganna. Lögð er áhersla á að breytingarnar raski réttmætum væntingum þeirra sem hafa dvalið hér á landi á grundvelli verndarinnar og skipulagt dvöl á grundvelli gildandi löggjafar, einkum með tilliti til heimilda til áframhaldandi dvalar að verndartíma loknum. Sérstaklega er bent á stöðu barna og fjölskyldna sem hafa fest rætur hér á landi. Þá er í umsögnum vísað til þess að óljóst sé hvaða raunhæfu úrræði standi hópnum til boða að lokinni tímabundinni vernd og að almennar leiðir, svo sem útgáfa dvalarleyfis á grundvelli atvinnuþátttöku, kunni að vera torfærar í framkvæmd. Umsagnaraðilar hvetja almennt til þess að frumvarpið verði endurskoðað og að tryggt verði að mannúðar- og sanngirnissjónarmið sem og hagsmunir barna og fjölskyldna sem hafi fest hér rætur verði höfð að leiðarljósi.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er bent á að þeir einstaklingar sem fengið hafa dvalarleyfi skv. 74. gr. laga um útlendinga vegna fjöldaflótt falli ekki undir gildissvið laga um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða, nr. 74/2020, og þurfi því að reiða sig á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga við 67 ára aldur. Sú staða sé að fjöldi einstaklinga í þessum hópi á framfærslu sveitarfélaga fari hratt vaxandi og að óbreyttu megi gera ráð fyrir að þeir verði á slíkri framfærslu til frambúðar. Samhliða breytingum á 44. gr. laganna leggur sambandið til að komið verði til móts við einstaklinga með framlengt tímabundið mannúðarleyfi með því að fleiri eigi rétt á viðbótarstuðningi við ellilífeyri.

Talið er mikilvægt að hafa þessi sjónarmið sambandsins í huga, einkum með tilliti til stöðu þeirra einstaklinga sem dvelja hér á grundvelli 44. gr. og eru þegar komnir á eftirlaunaaldur eða munu ná honum á næstu árum. Þau geta þó ekki ein og sér leitt til þess að fallið verði frá frumvarpinu, enda lúta þau að réttindum samkvæmt annarri löggjöf og á ábyrgð annars stjórnvalds. Lög um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða, nr. 74/2020, eru á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra og hefur framangreindum sjónarmiðum verið komið á framfæri til frekari skoðunar. Rétt er að árétta að um tímabundið úrræði er að ræða. Markmið þess er að bregðast við neyðaraðstæðum vegna fjöldaflótt skjótt og á einfaldan hátt. Úrræðið byggist á þeirri forsendu að þeir sem njóta tímabundinnar verndar geti snúið aftur til heimalands síns þegar aðstæður þar leyfa.

Frumvarpið felur ekki í sér breytingu á því að einstaklingar sem telja sig eiga rétt á áframhaldandi dvöl hér á landi geti sótt um dvalarleyfi á grundvelli almennra ákvæða laga um útlendinga, svo sem á grundvelli atvinnu eða tengsla við landið. Slíkar umsóknir sæta þá einstaklingsbundnu mati samkvæmt gildandi lögum.

Að framangreindu virtu og með hliðsjón af markmiðum þeirra ákvæða sem fram koma voru athugasemdir umsagnaraðila ekki taldar gefa tilefni til breytinga á frumvarpinu.

Eftir að frumvarpið var lagt fram á 157. löggjafarþingi hafa orðið frekari breytingar á evrópsku regluverki og framkvæmd á Íslandi. Með framkvæmdarákvörðun ráðsins (ESB) 2026/1912 frá 30. júlí 2026 var tímabundin vernd innan Evrópusambandsins framlengd til 4.

mars 2028 og jafnframt gerð breyting á skilyrðum verndar að því er varðar hernaðarskyldu í Úkraínu. Í kjölfarið voru leiðbeiningar ráðherra um meðferð nýrra umsókna skv. 44. gr. uppfærðar. Því er nú lagt til að hámarkstími tímabundinnar verndar og sá tími sem leggja má umsókn um alþjóðlega vernd til hliðar verði lengdur úr fimm árum í sex.

6. Mat á áhrifum.

Megintilgangur með ákvæðum frumvarpsins er annars vegar að tryggja að íslensk stjórnvöld hafi lagalegt svigrúm til að haga tímabundinni vernd vegna fjöldaflóttu í samræmi við þróun aðstæðna í Úkraínu og, eftir því sem við á, sameiginlega evrópska framkvæmd og hins vegar að viðhalda skýru tímabundnu eðli úrræðisins. Komi ekki til lagabreytinga mun fimm ára hámark gildandi 3. og 4. mgr. 44. gr. laga um útlendinga renna sitt skeið í mars 2027. Að þeim tíma liðnum er samkvæmt gildandi ákvæði heimilt að veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða sem getur, að öðrum skilyrðum uppfylltum, orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Með frumvarpinu er lagt til að lögbundinn hámarkstími tímabundinnar verndar verði lengdur úr fimm árum í sex. Einstaklingar munu eftir sem áður geta sótt um dvalarleyfi á öðrum lagagrundvelli og umsóknir þeirra verða þá metnar samkvæmt almennum reglum laga um útlendinga.

Framlenging lögbundins hámarkstíma úr fimm árum í sex felur ekki ein og sér í sér ákvörðun um að tímabundin vernd verði veitt til mars 2028. Verði ákvæði um beitingu skv. 44. gr. framlengt má gera ráð fyrir að áfram falli til kostnaður vegna þjónustu við þá sem dvelja hér á grundvelli tímabundinnar verndar. Á móti kemur að áframhaldandi beiting tímabundinnar verndar sem hópúrræðis getur komið í veg fyrir eða frestað verulegum kostnaði í stjórnsýslunni sem annars kynni að falla til ef taka þyrfti mikinn fjölda umsókna um alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á öðrum grundvelli til einstaklingsbundinnar meðferðar á sama tíma. Fjárhagsleg heildaráhrif ráðast því m.a. af fjölda þeirra sem njóta tímabundinnar verndar, þróun aðstæðna í Úkraínu og ákvörðunum um áframhaldandi beitingu 44. gr.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna. Frumvarpið nær til allra dvalarleyfishafa sem hlotið hafa sameiginlega vernd á grundvelli fjöldaflóttu, óháð kyni. Hlutfall dvalarleyfishafa er 54% konur og 46% karlar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagðar eru til breytingar á 9. gr. laganna sem fjallar um flóttamannanefnd og skipun hennar. Í ákvæðinu er vikið að því að ráðherra sem fer með félagsmál skipi flóttamannanefnd til fimm ára í senn og formann nefndarinnar, leggi nefndinni til starfsmann og sé í reglugerð heimilt að kveða nánar á um störf nefndarinnar. Þessu er breytt til samræmis við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að það sé í höndum ráðherra sem fer með útlendingamál að skipa flóttamannanefnd.

Um 2. gr.

Lagðar eru til orðalagsbreytingar á hugtakanotkun 44. gr. þannig að í stað *sameiginlegrar verndar* komi *tímabundin vernd*. Breytingin felur ekki í sér breytingu á réttarstöðu þeirra sem njóta verndar samkvæmt ákvæðinu heldur miðar að því að samræma hugtakanotkun íslensks réttar við hugtakanotkun í tilskipun 2001/55/EB.

Lagt er til að í 1. málsl. 3. mgr. og 1. og 2. málsl. 4. mgr. verði hámarkstími lengdur úr fimm árum í sex. Með breytingunni verður íslenskum stjórnvöldum unnt, verði ákvörðun tekin um það skv. 1. mgr. 44. gr., að framlengja tímabundna vernd til mars 2028. Með breytingunni

er tekið mið af framkvæmdarákvörðun ráðsins (ESB) 2026/1912 frá 30. júlí 2026 um framlengingu tímabundinnar verndar til 4. mars 2028.

Lagt er til að 2. og 3. másl. 3. mgr. 44. gr. falli brott. Samkvæmt þeim er að lokinni sameiginlegri vernd vegna fjöldaflótta heimilt að veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Að liðnu einu ári með slíkt leyfi er heimilt að gefa út ótímabundið dvalarleyfi enda séu skilyrði fyrir því að halda leyfinu enn fyrir hendi og skilyrðum að öðru leyti fullnægt. Með breytingunni verður þeim einstaklingum sem dvelja hér á landi á grundvelli sameiginlegrar verndar vegna fjöldaflótta áfram kleift að sækja um dvalarleyfi hér á landi á öðrum grundvelli, svo sem atvinnu eða tengsla við landið.

Lagt er til að við 44. gr. bætist við tvær nýjar málsgreinar. Annars vegar er lagt til að áréttað verði í ákvæðinu að dvalarleyfi sem veitt er á grundvelli tímabundinnar verndar vegna fjöldaflótta geti ekki verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Hins vegar er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmdina, svo sem um beitingu ákvæðisins, gildissvið og undanþágur. Með hliðsjón af eðli og þýðingu þeirra atriða sem um ræðir þykir heppilegra að nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins séu settar með reglugerð fremur en að framkvæmdin sé útfærð með sérstökum leiðbeiningum ráðherra.

Um 3. gr.

Lagt er til að lögin, nái frumvarpið fram að ganga, öðlist þegar gildi. Þá er lagt til að ný flóttamannanefnd verði skipuð við gildistöku laganna í ljósi þess að ráðherra útlendingamála ber þá ábyrgð á skipan hennar í stað ráðherra sem fer með félagsmál sem skipaði sitjandi nefnd.