158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 334 — 295. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (dvalarleyfi).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „fórnarlömb“ í 6. tölul. kemur: þolendur.
b. 17. tölul. orðast svo: *Nánustu aðstandendur:* Maki, sambúðarmaki og börn viðkomandi yngri en 18 ára í forsjá hans.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

a. Á eftir orðinu „skattyfirvöldum“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: löggæslu- og dómsmálayfirvöldum.
b. Á eftir orðunum „Vinnueftirliti ríkisins“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: sjúkratryggingastofnunin, Tryggingastofnun ríkisins.
c. Á eftir 3. málsl. 2. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Útlendingastofnun er heimilt að samkeyra persónuupplýsingar frá skattyfirvöldum, embætti sýslumanns og hlutaðeigandi sveitarfélagi við meðferð umsóknar um endurnýjun dvalarleyfis og umsóknar um ótímabundið dvalarleyfi útlendings svo að tryggja megi að skilyrði 56. gr., sbr. 57. og 58. gr., teljist uppfyllt.
d. Á eftir 4. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
   Útlendingastofnun er heimilt að upplýsa annað stjórnvald og, eftir atvikum, innlenda menntastofnun um dvalarleyfisstöðu útlendings og gildistíma dvalarleyfis hans, enda séu þær upplýsingar nauðsynlegar til að ljúka við afgreiðslu máls er varðar hlutaðeigandi útlending og ákvörðun um réttindi hans. Heimild þessi nær aðeins til vinnslu sem stjórnvaldi eða menntastofnun er skylt að framkvæma lögum samkvæmt. Að svo miklu leyti sem lög þessi mæla ekki fyrir um á annan veg gilda ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga um vinnslu upplýsinganna. Stjórnvaldi eða menntastofnun ber að upplýsa útlending um fyrirhugaða upplýsingaöflun í samræmi við 2. mgr. 17. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.

3. gr.

Í stað orðsins „fórnarlömb“ í 4. málsl. 1. mgr. 31. gr. og d-lið 3. mgr. 38. gr. laganna kemur: þolendur.

4. gr.

Eftirfarandi breyting verður á 52. gr. laganna:

a. Við 1. mgr. bætast fimm nýir málsliðir, svohljóðandi: Þá skal tekin stafræn mynd af umsækjanda auk fingrafara. Heimilt er að nýta þær upplýsingar til að auðkenna umsækjanda, sbr. e-lið 1. mgr. 55. gr., sem og við útgáfu dvalarleyfisskírteinis, sbr. 54. gr. Útlendingastofnun er heimilt að afla fyrrgreindra upplýsinga við komu útlendings til landsins þegar því verður ekki við komið á fyrri stigum. Útlendingastofnun er heimilt, á grundvelli þjónustusamnings, að fela utanaðkomandi þjónustuaðilum í þriðja ríki að annast verkefni sem tengjast framkvæmd ákvæðisins, þ.m.t. viðtöku og vörslu umsókna og ferðaskilríkja sem og skráningu stafrænnar myndar auk fingrafara. Einnig er heimilt að fela utanríkisþjónustu eða þar til bæru yfirvaldi annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu slík verkefni á grundvelli fyrirsvarssamnings eða þjónustusamnings.
b. Á eftir 2. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

   Útlendingur getur aðeins haft eina umsókn um dvalarleyfi til meðferðar á hverjum tíma. Leggi útlendingur fram nýja umsókn um dvalarleyfi meðan fyrri umsókn hans er til meðferðar hjá Útlendingastofnun skal hann draga fyrri umsókn til baka án tafar. Geri hann það ekki skal fyrri umsókn vísað frá enda hafi umsækjanda verið leiðbeint um afleiðingar þess að draga fyrri umsókn til baka. Umsækjandi skal án tafar ákveða hvaða umsókn hann heldur til streitu. Hafi Útlendingastofnun tekið ákvörðun um fyrri umsókn sem ekki er orðin endanleg skal nýrri umsókn vísað frá nema útlendingur uni ákvörðuninni eða dragi kæru sína til baka.

   Ákvæði 3. mgr. á ekki við um umsóknir um dvalarleyfi vegna alþjóðlegrar verndar, mannúðarsjónarmiða og mansals skv. IX. kafla. Þrátt fyrir framangreint er heimilt að reka umsókn um ótímabundið dvalarleyfi samhliða umsókn um endurnýjun þess dvalarleyfis sem hún byggist á.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 53. gr. laganna:

a. 2., 3. og 5. mgr. falla brott.
b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Forgangsröðun umsókna um dvalarleyfi.*

6. gr.

2. mgr. 54. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um skilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis skv. 1. málsl. 1. mgr., sem og nánari ákvæði um útlit og eiginleika dvalarleyfisskírteinis og þeirra krafna sem eru gerðar til varðveislu, aldurs og forms stafrænnar skráningar lífkennaupplýsinga umsækjanda.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 55. gr. laganna:

a. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: að hann hafi auðkennt sig gagnvart íslenskum stjórnvöldum svo að ekki leiki vafi á auðkenni hans.
b. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

   Umsókn um fyrsta dvalarleyfi skv. VI. og VII. kafla skal hafnað ef heildarmat leiðir til þess að líklegt teljist að umsækjandi muni ekki yfirgefa landið að loknum gildistíma dvalarleyfis. Við mat Útlendingastofnunar er m.a. heimilt að byggja á upplýsingum um umsækjanda sjálfan, ástæðu og nauðsyn umsóknar, aðstæðum í heimaríki hans og

fyrirliggjandi upplýsingum og almennri reynslu stjórnvalda af umsækjendum í sambærilegri stöðu og með sama ríkisfang og umsækjandi. Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála er heimilt að styðjast við lista yfir ríki sem teljast áhætturíki. Heimilt er að líta til reynslu og framkvæmdar annarra Schengen-ríkja við mat á því hvaða ríki teljist áhætturíki sem og hvort heimaríki umsækjanda hafi í framkvæmd tryggt virka samvinnu um endurviðtöku og endursendingar ríkisborgara sinna, þar á meðal með móttöku þeirra og útgáfu nauðsynlegra ferðaskilríkja. Útlendingastofnun er skylt að halda utan um slíkan lista, uppfæra hann reglulega og birta á vef stofnunarinnar.

c. Í stað tilvísunarinnar „a–d-lið 1. mgr.“ í 3. mgr. kemur: a–e-lið 1. mgr. og 3. mgr.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 57. gr. laganna:

a. Í stað tilvísunarinnar „2. mgr.“ í 4. mgr. kemur: 3. mgr.
b. Í stað orðanna „67. eða 68. gr.“ í 5. mgr. kemur: eða 67. gr.
c. Við 8. mgr. bætist: sem og nánari ákvæði um heimild til dvalar og mat á ríkum sanngirnisástæðum samkvæmt ákvæði þessu.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 58. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „fjögur“ í 1. málsl. 1. mgr. og fyrra sinnið í b-lið 2. mgr. kemur: sex.
b. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: útlendingur er ekki í vanskilum vegna skatta, opinberra gjalda eða sekta sem eru til innheimtu hjá innheimtumanni ríkissjóðs, sveitarfélagi eða opinberum stofnunum, en hann telst ekki vera í vanskilum í skilningi ákvæðisins hafi hann, þegar umsókn hans er tekin til meðferðar, greitt hina gjaldföllnu kröfu eða gert bindandi samning eða greiðsluáætlun við kröfuhafa um greiðslu hennar og staðið skil á greiðslum samkvæmt samningnum eða greiðsluáætluninni og skal hann þá framvísa staðfestingu frá innheimtumanni ríkissjóðs og, eftir atvikum, sveitarfélagi þess efnis.
c. Við 2. mgr. bætast tveir nýir stafliðir, svohljóðandi:
    c. skilyrði um að útlendingur hafi samfellda dvöl hér á landi síðustu sex ár samkvæmt dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis, þegar útlendingur hefur dvalið hér á landi á grundvelli dvalarleyfis vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar skv. 61. gr. í a.m.k. fjögur ár samfellt, hann hefur ótímabundinn ráðningarsamning og meðaltekjur síðustu tveggja ára nema a.m.k. meðaltali heildarlauna fólks í fullu starfi miðað við gagnaöflun Hagstofu Íslands,
    d. skilyrði um samfellda dvöl síðustu sex ár samkvæmt dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis, þegar útlendingur hefur á því tímabili haft dvalarleyfi skv. 75. eða 76. gr. og telst þá dvöl á grundvelli framangreindra leyfa telst þá til samfelldrar dvalar, þó að hámarki í þrjú ár, enda hafi útlendingur að öðru leyti dvalist hér á landi á grundvelli dvalarleyfis sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis.
d. Á eftir orðinu „fæðist“ í 4. mgr. kemur: hér á landi.
e. 5. mgr. fellur brott.

10. gr.

Á eftir 3. mgr. 61. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Sé rökstuddur grunur um að útlendingur hafi sætt misneytingu eða alvarlegu vinnumarkaðsbroti af hálfu vinnuveitanda síns er heimilt að veita útlendingnum dvalarleyfi til 12 mánaða til þess að hann geti leitað sér að öðru starfi og leitað réttar síns kjósi hann það. Heimilt er að veita slíkt leyfi án þess að skilyrði a- og b-liðar 1. mgr. séu uppfyllt. Um útgáfu dvalarleyfis fer þá eftir ákvæðum 64. gr. a.

11. gr.

Á eftir 4. mgr. 62. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Sé rökstuddur grunur um að útlendingur hafi sætt misneytingu eða alvarlegu vinnumarkaðsbroti af hálfu vinnuveitanda síns er heimilt að veita útlendingnum dvalarleyfi til 12 mánaða til þess að hann geti leitað sér að öðru starfi og leitað réttar síns kjósi hann það. Heimilt er að veita slíkt leyfi án þess að skilyrði a- og b-liðar 1. mgr. séu uppfyllt. Um útgáfu dvalarleyfis fer þá eftir ákvæðum 64. gr. a.

12. gr.

Á eftir 64. gr. laganna kemur ný grein, 64. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Dvalarleyfi fyrir þolendur misneytingar á vinnumarkaði og alvarlegra vinnumarkaðsbrota.

Heimilt er að veita útlendingi, sem er handhafi dvalarleyfis á grundvelli 61. eða 62. gr., dvalarleyfi skv. 4. mgr. 61. gr. eða 5. mgr. 62. gr. ef fyrir liggur:

a. staðfesting frá stéttarfélagi eða eftir atvikum samtökum aðila vinnumarkaðarins um að rökstuddur grunur sé um að útlendingur sé mögulegur þolandi misneytingar eða alvarlegra vinnumarkaðsbrota í því ráðningarsambandi sem dvalarleyfi hans byggist á eða
b. staðfesting frá Vinnueftirliti ríkisins um að vinnuveitandi hafi vanrækt verulega skyldur sínar gagnvart útlendingnum samkvæmt þeim lögum sem stofnunin hefur eftirlit með.

Ekki er heimilt að veita dvalarleyfi skv. 1. mgr. nema staðfesting liggi fyrir um að slit hafi orðið á ráðningarsambandi útlendings og vinnuveitanda.

Ekki er heimilt að endurnýja dvalarleyfi sem veitt er á grundvelli 1. mgr.

Ráðherra setur reglugerð um nánari skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis samkvæmt ákvæði þessu.

13. gr.

Á eftir 65. gr. laganna kemur ný grein, 65. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Dvalarleyfi vegna náms á vegum opinberrar þróunarsamvinnu Íslands.

Heimilt er að veita útlendingi sem stundar nám á Íslandi á vegum opinberrar þróunarsamvinnu Íslands dvalarleyfi enda sé hann eldri en 18 ára og fullnægi þeim kröfum sem gerðar eru í viðkomandi námi.

Skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis samkvæmt ákvæði þessu eru eftirfarandi:

a. að fyrir liggi staðfesting GRÓ – Þekkingarmiðstöðvar þróunarsamvinnu eða þess ráðuneytis sem fer með málefni þróunarsamvinnu um að útlendingi hafi verið boðin námsvist,
b. að fyrir liggi staðfesting GRÓ – Þekkingarmiðstöðvar þróunarsamvinnu eða þess ráðuneytis sem fer með málefni þróunarsamvinnu um framfærslu námsmanns.

Dvalarleyfi skv. 1. mgr. skal ekki veitt til lengri tíma en sem nemur áætlaðri námsvist útlendings en þó aldrei lengur en til tveggja ára. Heimilt er að endurnýja leyfið að þeim tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir veitingu leyfisins í upphafi ekki breyst.

Ákvæði 3. mgr. 55. gr. skal ekki beitt um umsóknir á grundvelli þessa ákvæðis.

Dvalarleyfi skv. 1. mgr. getur ekki orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Óheimilt er að veita útlendingi sem hefur fengið tímabundið dvalarleyfi skv. 1. mgr. nýtt dvalarleyfi á öðrum grundvelli fyrr en að lokinni eins árs samfelldri dvöl erlendis frá lokum gildistíma leyfisins.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd þessa ákvæðis.

14. gr.

68. gr. laganna fellur brott.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 69. gr. laganna:

a. Orðin „og á framfæri og foreldrar 67 ára og eldri“ í 3. málsl. 1. mgr. falla brott.
b. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Heimilt er að veita dvalarleyfi skv. 70.–72. gr. til nánustu aðstandenda útlendings sem dvelst hér á landi á grundvelli 65. gr. a og stundar fullt nám á meistarastigi eða til doktorsgráðu.
c. Við bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

   Ekki er heimilt að samþykkja umsókn um fyrsta dvalarleyfi skv. 70.–72. gr. sé dvalarleyfi þess fjölskyldumeðlims, sem umsókn byggist á, veitt á grundvelli misneytingar á vinnumarkaði og alvarlegra vinnumarkaðsbrota, sbr. 4. mgr. 61. gr. eða 5. mgr. 62. gr.

   Sá aðstandandi, sem umsókn um fjölskyldusameiningu byggist á, skal hafa til umráða íbúðarhúsnæði a.m.k. frá og með þeim tíma sem aðstandendum er veitt dvalarleyfi og skal það húsnæði rúma útlending og þá aðstandendur sem þar verða búsettir.

   Ráðherra er heimilt að kveða í reglugerð nánar á um skilyrði fjölskyldusameiningar á grundvelli þessa ákvæðis. Þá skal ráðherra útfæra í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd 8. mgr.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 70. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „eitt“ í 3. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. kemur: í samfellt tvö.
b. Á eftir 3. málsl. 1. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Við veitingu dvalarleyfis samkvæmt þessari málsgrein skulu skilyrði 70. gr. a jafnframt vera uppfyllt.
c. 5. mgr. fellur brott.

17. gr.

Á eftir 70. gr. laganna kemur ný grein, 70. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Aldursskilyrði hjúskapar- og sambúðarmaka.

Skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis á grundvelli 70. gr. er að hvor aðili um sig hafi náð 24 ára aldri þegar dvalarleyfi er veitt. Víkja má frá aldursskilyrðinu ef eitt af eftirfarandi á við:

a. aðilar gengu í hjúskap, stofnuðu til sambúðar eða eignuðust barn áður en sá maki sem búsettur er hér á landi fluttist til landsins,
b. aðilar gengu í hjúskap meðan báðir aðilar höfðu dvalarleyfi hér á landi,
c. aðilar eiga saman barn,

d. umönnunarsjónarmið vegna þess maka sem óskað er eftir sameiningu við eru aðkallandi.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar, m.a. um hvað teljast vera aðkallandi umönnunarsjónarmið.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 72. gr. laganna:

a. Í stað tilvísunarinnar „2.–4. mgr.“ kemur: 3. og 4. mgr.
b. 2. mgr. fellur brott.

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 75. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „fórnarlamb“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: þolandi.
b. Í stað orðsins „fórnarlambs“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: þolanda.
c. Við 4. mgr. bætist: sbr. þó d-lið 2. mgr. 58. gr.
d. Á eftir 4. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
   Ráðherra setur reglugerð um nánari skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis samkvæmt ákvæði þessu.
e. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Dvalarleyfi fyrir hugsanlegan þolanda mansals.*

20. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 76. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „fórnarlambi“ í 1. mgr. kemur: þolanda.
b. Við 3. mgr. bætist: sbr. þó d-lið 2. mgr. 58. gr.
c. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
   Ráðherra setur reglugerð um nánari skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis samkvæmt ákvæði þessu, m.a. um hvað teljist vera persónulegar aðstæður.
d. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Dvalarleyfi fyrir þolanda mansals.*

21. gr.

Eftirfarandi breyting verður á 78. gr. laganna:

a. Við 3. mgr. bætist nýr stafliður: brotaferils umsækjanda hér á landi þannig að ef umsækjandi hefur endurtekið framið brot eða á mál til meðferðar í refsivörslukerfinu skal að jafnaði ekki veita dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla.
b. Í stað tilvísunarinnar „64., 65., 66., 67., 68., 75., 76., 77. og 77. gr. a.“ í 1. málsl. 5. mgr. kemur: 64., 65. gr. og 65. gr. a, 66., 67., 75., 76., 77. gr. og 77. gr. a.

22. gr.

Á eftir 79. gr. laganna kemur ný grein, 79. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Dvalarleyfi foreldris 67 ára eða eldra.

Heimilt er að veita útlendingi, sem er 67 ára eða eldri, dvalarleyfi, að uppfylltum skilyrðum 1. og 2. mgr. 55. gr. eigi hann uppkomið barn hér á landi enda teljist knýjandi ástæður fyrir veitingu dvalarleyfis vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Aðstandandi í skilningi ákvæðisins er íslenskur eða annar norrænn ríkisborgari sem er með fasta búsetu hér á landi eða útlendingur sem dvelst hér á landi á grundvelli dvalarleyfis skv. 58., 61., 73. eða 74. gr.

Útlendingur og aðstandandi sem umsókn byggist á skulu hafa fasta búsetu á sama stað í samræmi við ákvæði laga um lögheimili og aðsetur. Enn fremur skal aðstandandi sem umsókn

byggist á hafa til umráða íbúðarhúsnæði a.m.k. frá og með þeim tíma sem umsækjanda er veitt dvalarleyfi og skal það húsnæði rúma útlendinginn og þá aðstandendur sem þar verða búsettir.

Hafi útlendingur ekki sýnt fram á trygga framfærslu skv. 56. gr. er aðstandanda heimilt að ábyrgjast framfærslu umsækjanda í samræmi við ákvæði laga þessara og hlutaðeigandi reglugerð. Teljist skilyrði um framfærslu ekki uppfyllt skal synja umsókn.

Ekki er heimilt að veita dvalarleyfi á grundvelli ákvæðisins ef útlendingur á aðra aðstandendur, maka eða börn, í heimaríki.

Umsókn um fyrsta dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu skal hafnað ef samþykki aðstandanda fyrir útgáfu þess leyfis liggur ekki fyrir.

Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu skal að jafnaði veitt til eins árs en heimilt er að veita dvalarleyfi til lengri tíma til samræmis við þann fjölskyldumeðlim sem umsókn byggist á, þó að hámarki í tvö ár. Dvalarleyfi útlendings getur þó aldrei gilt lengur en leyfi þess aðstandanda sem hann leiðir rétt sinn af. Heimilt er að endurnýja dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu um allt að tvö ár í senn enda séu skilyrði ákvæðisins enn uppfyllt.

Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu getur orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis en þó aðeins í því tilviki að sá fjölskyldumeðlimur sem dvalarleyfishafi leiðir rétt sinn af hafi sjálfur fengið útgefið ótímabundið dvalarleyfi.

Ráðherra er heimilt að útfæra skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins í reglugerð.

23. gr.

Við 82. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um mat á skilyrðum dvalarréttar samkvæmt ákvæði þessu, þ.m.t. hvernig megi staðreyna dvöl þess EES- eða EFTA-borgara sem aðstandandi leiðir rétt sinn af skv. 86. gr.

24. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 90. gr. laganna:

a. Við 4. mgr. bætast þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Útlendingastofnun er heimilt að afla nauðsynlegra lífkennaupplýsinga, þ.e. andlitsmyndar og gagna um fingraför, vegna útgáfu skírteinis. Gæta skal ýtrustu öryggiskrafna við varðveislu lífkennaupplýsinga sem safnað er á grundvelli ákvæðisins og skulu þær ekki varðveittar lengur en þörf er á til að bera kennsl á útlending við næstu umsókn hans um endurnýjun dvalarskírteinis samkvæmt lögum þessum og eftir atvikum til útgáfu nýs dvalarskírteinis. Ekki skal varðveita lífkennaupplýsingar lengur en fimm ár frá útgáfudegi síðasta útgefna dvalarskírteinis.
b. Við 5. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Enn fremur er ráðherra heimilt að setja reglugerð sem kveður á um þær kröfur sem eru gerðar til varðveislu og forms stafrænnar skráningar lífkennaupplýsinga útlendings í samræmi við alþjóðlega staðla, sbr. 4. mgr.

25. gr.

Við 3. mgr. 95. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Þegar ákvörðun um brottvísun byggist á því að útlendingur teljist vera ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar skal Útlendingastofnun upplýsa sveitarfélag þar sem hann er skráður til heimilis um ákvörðunina. Hafi hann þegið greiðslur frá öðru sveitarfélagi á síðustu 12 mánuðum fyrir brottvísun er enn fremur heimilt að upplýsa það sveitarfélag.

26. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 103. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „dvalarleyfi eða ótímabundið dvalarleyfi, EES- eða EFTA-borgara sem hefur skráð sig hér á landi skv. XI. kafla“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: dvalarleyfi, ótímabundið dvalarleyfi, rétt til ótímabundinnar dvalar EES- eða EFTA-borgara og aðstandenda þeirra.
b. Á eftir 3. málsl. 1. mgr. koma þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Ákvörðun um brottvísun EES- eða EFTA-borgara eða aðstandanda hans sem ekki hefur ótímabundinn dvalarrétt má ekki framkvæma meðan beiðni um frestun réttaráhrifa ákvörðunarinnar skv. 29. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, er til meðferðar hjá kærunefnd útlendingamála. Þetta gildir þó ekki ef ákvörðun um brottvísun er tekin á grundvelli brýnna ástæðna er varða almannaöryggi skv. b- eða c-lið 1. mgr. 97. gr. Kærunefnd útlendingamála skal taka afstöðu til beiðni um frestun réttaráhrifa svo fljótt sem verða má.

27. gr.

15. og 18. tölul. 1. mgr. 120. gr. laganna falla brott.

28. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og eiga við um allar umsóknir um dvalarleyfi og ótímabundin dvalarleyfi sem ekki er lokið með ákvörðun við gildistöku laga þessara.

Umsóknir um dvalarleyfi vegna náms sem bárust fyrir gildistöku laga þessara og varða útlendinga í námi á vegum opinberrar þróunarsamvinnu Íslands skulu afgreiddar samkvæmt lögum þessum.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. halda dvalarleyfi sem gefin hafa verið út á grundvelli 68. gr. fyrir gildistöku laga þessara gildi sínu. Enn fremur er heimilt er að endurnýja dvalarleyfi á grundvelli 68. gr. laganna sem eru í gildi við gildistöku laga þessara, enda séu skilyrði endurnýjunar samkvæmt þeim ákvæðum sem giltu fyrir gildistöku laga þessara uppfyllt. Skyldur Útlendingastofnunar skv. 8. mgr. 68. gr. laganna halda gildi sínu meðan dvalarleyfi á grundvelli 68. gr. og þessarar málsgreinar vara.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. halda dvalarleyfi sem gefin hafa verið út á grundvelli 2. mgr. 72. gr. laganna fyrir gildistöku laga þessara gildi sínu. Enn fremur er heimilt er að endurnýja dvalarleyfi á grundvelli 2. mgr. 72. gr. laganna, sem voru í gildi fyrir gildistöku laga þessara, enda séu skilyrði endurnýjunar samkvæmt þágildandi ákvæðum uppfyllt sem og skilyrði 2. og 3. mgr. 22. gr. laga þessara.

29. gr.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á öðrum lögum:

1. *Lög um skráningu einstaklinga, nr. 140/2019*: Við 3. mgr. 2. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Starfsmenn sendiráða á Íslandi sem eru erlendir ríkisborgarar, makar þeirra og börn.
2. *Lög um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002*: Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:
   a. Í stað orðsins „ári“ í inngangsmálslið 1. mgr. kemur: hverju tólf mánaða tímabili.
   b. Í stað orðsins „ári“ í fyrirsögn greinarinnar kemur: *hverju tólf mánaða tímabili.*

3. *Lög um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991*: Eftirfarandi breytingar verða á 3. mgr. 14. gr. laganna:
   a. Við 6. tölul. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Fyrir umsókn um dvalarleyfi foreldris 67 ára eða eldra 110.000 kr.
   b. Við 7. tölul. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Fyrir umsókn um dvalarleyfi foreldris 67 ára eða eldra 60.000 kr.
   c. Við 12. tölul. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
      Heimilt er að fella niður gjald vegna umsóknar um dvalarleyfi fyrir útlending í námi á vegum opinberrar þróunarsamvinnu Íslands, sbr. 65. gr. a. Það sama gildir um nánustu aðstandendur sem fylgja umsækjanda hingað til lands.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins kemur fram að ríkisstjórnin vilji gæta samræmis við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála. Jafnframt er þar lögð áhersla á að auka öryggi almennings og taka fast á skipulagðri glæpastarfsemi og mansali.

Í apríl 2025 skipaði dómsmálaráðherra starfshóp til að fara yfir gildandi reglur og framkvæmd við útgáfu dvalarleyfa hér á landi. Hópnum var falið að afla heildstæðrar yfirsýnar yfir þróun í útgáfu dvalarleyfa undanfarin ár, m.a. með hliðsjón af því markmiði ríkisstjórnarinnar að gæta samræmis við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála. Jafnframt skyldi hópurinn greina helstu áskoranir í málaflokknum, m.a. með tilliti til viðkvæmra hópa og þeirra dvalarleyfa þar sem hætta kann að vera á misnotkun eða hagnýtingu einstaklinga, og leggja fram tillögur að úrbótum.

Starfshópurinn skilaði skýrslunni *Ísland í örum vexti – Skýrsla starfshóps um þróun í útgáfu dvalarleyfa og misræmi við önnur Norðurlönd* sem kynnt var 20. nóvember 2025. Í skýrslunni er gerð grein fyrir verulegri fjölgun bæði umsókna um dvalarleyfi og dvalarleyfishafa hér á landi undanfarin ár og borin saman löggjöf og framkvæmd á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum. Hópurinn benti á 25 atriði þar sem munur væri á íslenskri löggjöf eða framkvæmd og því sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndunum, m.a. að því er varðar eftirlit, framfærsluskilyrði og fjölskyldusameiningu. Þá taldi hópurinn að ýmis frávik gætu stuðlað að meiri aðsókn í dvalarleyfi hér á landi til lengri tíma litið og aukið hættu á að viðkvæmir hópar yrðu hagnýttir.

Frumvarp þetta felur í sér heildarendurskoðun á þeim hluta laga um útlendinga sem lýtur að dvalarleyfum og byggist að hluta á tillögum starfshópsins. Með frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar sem talið er nauðsynlegt að lögfesta í kjölfar endurskoðunarinnar. Önnur atriði sem starfshópurinn fjallaði um kalla fremur á breytingar á reglugerðum, verklagi eða stjórnsýsluframkvæmd og eru því ekki hluti frumvarpsins.

Meginmarkmið frumvarpsins eru að færa umgjörð dvalarleyfa nær því sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum, styrkja grunnskilyrði fyrir veitingu dvalarleyfa og skapa heildstæðari umgjörð um öryggisþætti við meðferð umsókna. Meðal annars er lögð aukin áhersla á örugga auðkenningu umsækjenda og mat á áreiðanleika þeirra upplýsinga og gagna sem umsóknir byggjast á. Samhliða því er lagt til að réttarstaða þolenda mansals og alvarlegra vinnumarkaðsbrota og annarra einstaklinga í sérstaklega viðkvæmri stöðu verði styrkt.

Í frumvarpinu eru jafnframt lagðar til breytingar vegna 10. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157 um aukið öryggi persónuskilríkja og dvalarleyfisskírteina og

10. gr. reglugerðar ráðsins 2025/1208 um sama efni. Þær breytingar lúta að heimild Útlendingastofnunar til varðveislu lífkennaupplýsinga í tengslum við umsóknir um dvalarleyfi og útgáfu dvalarleyfisskírteina.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Þróun og umfang málaflokksins.

Miklar breytingar hafa orðið á umfangi og samsetningu dvalarleyfa hér á landi á undanförnum árum. Í skýrslu starfshóps um dvalarleyfi, *Ísland í örum vexti* (dómsmálaráðuneytið, nóvember 2025), kemur fram að fjöldi dvalarleyfishafa, þ.e. ríkisborgara ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins sem dveljast hér á grundvelli dvalarleyfis, hafi nær fimmfaldast frá árinu 2017, úr rúmlega 4.000 í tæplega 20.000. Útgáfa dvalarleyfa hefur skýrt 37–41% fólksfjölgunar hér á landi frá árinu 2022 og verið stærsti einstaki áhrifaþáttur hennar frá árinu 2023. Eftir árið 2019 tók Ísland fram úr öðrum Norðurlandaþjóðum í veitingu nýrra dvalarleyfa og veitti á árunum 2020–2024 allt að 37% fleiri ný dvalarleyfi á hvern íbúa en aðrar Norðurlandaþjóðir að meðaltali.

Vöxturinn var ekki að öllu leyti á forsendum íslenskra stjórnvalda eins og fram kemur í skýrslunni. Veiting dvalarleyfa á grundvelli alþjóðlegrar og tímabundinnar verndar skýrir um 40% fjölgunarinnar á tímabilinu en útgáfa slíkra leyfa hefur verið á niðurleið frá árinu 2022. Útgáfa námsmannaleyfa og dvalarleyfa vegna fjölskyldusameiningar hefur aftur á móti farið vaxandi.

Þessi þróun hefur aukið umfang og álag á stjórnsýslu dvalarleyfa umtalsvert. Umsóknir á leyfasviði Útlendingastofnunar voru tæplega 11.850 árið 2024 samanborið við rúmlega 6.500 árið 2019. Meðalfjöldi umsókna á hvern starfsmann var 67% meiri árið 2024 en 2019 og meðalmálsmeðferðartími fyrstu dvalarleyfa er nú um 150 dagar. Á sama tíma hafa grunnskilyrði dvalarleyfa í meginatriðum staðið óbreytt frá gildistöku laga um útlendinga, nr. 80/2016. Umfang málaflokksins hefur því breyst hraðar en umgjörð hans sem sýnir glögglega mikilvægi þess að reglur um skilyrði, meðferð og útgáfu dvalarleyfa myndi heildstætt og traust kerfi.

2.2. Markmið frumvarpsins og nauðsyn lagasetningar.

Markmið frumvarpsins eru fjögur:

1. Að ótvírætt sé að auðkenni umsækjenda um dvalarleyfi liggi fyrir og að unnt sé að meta áreiðanleika þeirra gagna sem umsókn er reist á, áður en ákvörðun er tekin.
2. Að skilyrði dvalarleyfa víki ekki án málefnalegra ástæðna frá því sem gildir í þeim ríkjum sem Ísland ber sig helst saman við, einkum að því er varðar fjölskyldusameiningu, framfærslu og ávinnslu ótímabundins dvalarleyfis.
3. Að þeir sem sæta mansali, misneytingu eða alvarlegum vinnumarkaðsbrotum eigi raunhæfan kost á að leita réttar síns án þess að glata dvalarrétti sínum eða áunnum rétti til ótímabundins dvalarleyfis.
4. Að íslensk dvalarskírteini uppfylli þær öryggiskröfur sem gerðar eru á Evrópska efnahagssvæðinu.

Við undirbúning frumvarpsins var kannað hvort ná mætti þessum markmiðum án lagasetningar. Hluti þeirra 25 atriða sem starfshópur um dvalarleyfi fjallaði um kallar ekki á lagabreytingu og að þeim atriðum er unnið á öðrum vettvangi.

Þau atriði sem hér eru lögð til lúta að réttindum og skyldum einstaklinga, þ.e. að skilyrðum fyrir heimild til dvalar hér á landi og að vinnslu persónuupplýsinga um umsækjendur. Skv. 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar skal skipa rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast

hér með lögum, og af lögmætisreglu stjórnsýsluréttar leiðir að ný og íþyngjandi skilyrði fyrir veitingu leyfis verða ekki sett með stjórnvaldsfyrirmælum án fullnægjandi lagastoðar. Hið sama á við um heimild til að afla og varðveita lífkennaupplýsingar og til að vinna með upplýsingar um refsiverða háttsemi, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, sem og um úrræði til handa þolendum misneytingar á vinnumarkaði, enda felur það í sér heimild til dvalar sem ekki er fyrir hendi í gildandi lögum.

2.3. Frávik frá löggjöf og framkvæmd annarra Norðurlandaþjóða.

Í apríl 2025 skipaði dómsmálaráðherra starfshóp til að yfirfara reglur um dvalarleyfi, m.a. með hliðsjón af stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar að gæta samræmis við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála. Við vinnu hópsins kom í ljós að íslensk löggjöf og framkvæmd er að ýmsu leyti frábrugðin því sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum og að skilyrði dvalarleyfa eru í ýmsum tilvikum vægari hér á landi. Í skýrslu hópsins er fjallað um 25 atriði sem telja má til misræmis í löggjöf og framkvæmd samanborið við önnur norræn ríki. Munurinn lýtur einna helst að grunnskilyrðum dvalarleyfa, auðkenningu umsækjenda, framfærslu- og húsnæðiskröfum, skilyrðum fjölskyldusameiningar, ávinnslu ótímabundins dvalarleyfis og eftirliti með því að forsendur leyfa séu enn fyrir hendi.

Misræmið er af tvennum toga. Annars vegar er um að ræða séríslenskar reglur sem eiga sér ekki hliðstæðu annars staðar á Norðurlöndum, svo sem að foreldrar 67 ára og eldri teljist til nánustu aðstandenda og að handhafar dvalarleyfa á grundvelli alþjóðlegrar verndar og mannúðarsjónarmiða séu undanþegnir framfærsluskilyrði ótímabundins dvalarleyfis. Hins vegar er um að ræða skilyrði sem önnur norræn ríki hafa sett en eiga sér ekki samsvörun í íslenskum lögum, svo sem lágmarksaldur maka, lengri lágmarkstíma sambúðar og kröfur til þess húsnæðis sem aðstandendur hyggjast búa í.

Í skýrslunni er bent á að slíkur munur geti haft áhrif á aðsókn í einstaka flokka dvalarleyfa og skapað aukna hættu á að veikleikar í kerfinu séu nýttir þannig að einstaklingar, ekki síst þeir sem standa höllum fæti, verði útsettir fyrir hagnýtingu. Þá geta væg skilyrði og takmarkaðar kröfur leitt til þess að dvalarleyfi séu nýtt í ólögmætum tilgangi, svo sem við smygl á fólki. Endurskoðun reglnanna verður jafnframt að meta í ljósi þess að dvalarleyfiskerfið tengist öðrum stjórnsýslukerfum, m.a. kerfum sem snúa að atvinnuleyfum og eftirliti á vinnumarkaði, og getur misnotkun þess því haft áhrif út fyrir stjórnsýslu útlendingamála. Má einnig nefna að samhliða dvöl á grundvelli dvalarleyfis getur útlendingur áunnið sér margvísleg réttindi bæði á vinnumarkaði og innan almannatryggingakerfisins og þarf að hafa slíka ávinnslu í huga við mótun reglna á sviði dvalarleyfa.

2.4. Öryggisþættir, auðkenning og áreiðanleiki gagna.

Í frumvarpinu er tekið mið af þeim vandamálum sem komið hafa í ljós við framkvæmd laganna og á það að auka getu stjórnvalda til að bregðast við áskorunum tengdum umsóknum um dvalarleyfi.

Samkvæmt gildandi framkvæmd er umsókn um dvalarleyfi lögð fram á pappír ásamt afriti af ferðaskilríki og leyfi veitt með fyrirvara um að umsækjandi komi til landsins og geri grein fyrir sér. Sjálfstæð auðkenning fer því ekki fram fyrr en ákvörðun hefur í reynd verið tekin, ólíkt því sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum þar sem auðkenning fer að jafnaði fram í heimaríki áður en umsókn er tekin til afgreiðslu. Þá starfrækja nágrannaríkin skilríkjamiðstöðvar sem meta uppruna og áreiðanleika skjala en hér á landi eru slík gögn send skjalarannsóknarteymi lögreglunnar þar sem dæmi eru um meira eins árs bið eftir niðurstöðu.

Samverkandi áhrif þessara þátta eru þau að Ísland er útsettara fyrir fölsuðum skilríkjum og öðrum grunnskjölum en nágrannaríkin og ætla má að dvalarleyfiskerfið hafi í einhverjum tilvikum verið nýtt í tengslum við smygl á fólki og mögulega við mansal. Starfshópur um dvalarleyfi taldi af þeim sökum brýnt að efla getu lykilstofnana til að bregðast við þegar dvalarleyfi væru misnotuð þannig. Þar sem slík háttsemi beinist einkum að þeim leiðum þar sem auðkenning umsækjanda er veikust verður að styrkja þau skilyrði sem uppfylla þarf áður en leyfi er veitt.

Forsenda þess að ákvarðanir séu teknar á réttum og fullnægjandi grundvelli er að stjórnvöld hafi úrræði til að staðreyna hver umsækjandi er og hvort þau gögn sem lögð eru fram við meðferð máls séu áreiðanleg. Með frumvarpinu er því stefnt að heildstæðari lagagrundvelli fyrir þá öryggisþætti sem tengjast meðferð umsókna og ákvörðunum um dvalarleyfi. Þar undir fellur auðkenning umsækjenda og taka lífkenna við meðferð umsóknar, sbr. 4. og 7. gr., auðkenning sem sjálfstætt skilyrði dvalarleyfis, sbr. 7. gr., öryggi og varðveisla lífkenna við útgáfu dvalarskírteina, sbr. 6. og 24. gr., og auknar heimildir til miðlunar upplýsinga milli stjórnvalda svo að unnt sé að vakta hvort skilyrði leyfis séu enn fyrir hendi, sbr. 2. gr.

Jafnframt er með frumvarpinu stefnt að því að taka upp mat á aðflutningsáhættu umsækjenda um dvalarleyfi skv. VI. og VII. kafla laganna, sbr. 7. gr. Slík úrræði þurfa að vera skýrt afmörkuð og beiting þeirra að samrýmast meðalhófi og reglum um persónuvernd. Mat á aðflutningsáhættu er ekki ætlað að leiða til sjálfvirkrar afgreiðslu heldur skal einstaklingsbundið heildarmat ávallt fara fram í hverju máli.

2.5. Fjölskyldusameining.

Í frumvarpinu er að finna endurskoðun á reglum um fjölskyldusameiningu. Ísland er eina norræna ríkið sem fellir foreldra 67 ára og eldri undir hugtakið *nánustu aðstandendur* og þar með undir almennar reglur um fjölskyldusameiningu. Á móti kemur að hér á landi er hvorki gerð krafa um lágmarksaldur maka umfram hið almenna 18 ára skilyrði né um lengri sambúð en eitt ár, og engar kröfur eru gerðar til þess húsnæðis sem aðstandendur flytjast í umfram það að þar sé heimilt að skrá lögheimili. Þá eru heimildir Útlendingastofnunar til rannsóknar takmarkaðar þegar grunur vaknar um málamyndahjúskap, fjölkvæni eða endurtekin hjónabönd.

Starfshópur um dvalarleyfi taldi vísbendingar um að fjölskyldusameining maka gæti verið misnotuð í efnahagslegum tilgangi og að skortur á aldursskilyrði gerði einstaklinga útsetta fyrir hagnýtingu, þar á meðal þvinguðum hjúskap. Aldursskilyrði og lengri lágmarkstími sambúðar eru þekkt úrræði gegn hvoru tveggja annars staðar á Norðurlöndum og styðja skuldbindingar Íslands skv. 37. gr. samnings Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi.

Markmiðið er að gera kerfið skýrara og samræmdara og tryggja jafnframt að reglurnar taki með fullnægjandi hætti mið af réttinum til fjölskyldulífs og aðstæðum umsækjenda. Af því leiðir að hin nýju skilyrði eru ekki fortakslaus heldur fylgja þeim undanþágur og svigrúm fyrir einstaklingsbundið mat.

2.6. Mansal, misneyting og alvarleg vinnumarkaðsbrot.

Sjálfstætt tilefni lagasetningarinnar lýtur að réttarstöðu þeirra sem sæta hagnýtingu í því ráðningarsambandi sem dvalarréttur þeirra byggist á.

Dvalarréttur útlendings sem dvelst hér á grundvelli VI. kafla laganna er bundinn tilteknu ráðningarsambandi og brestur forsenda leyfisins alla jafna ef það samband slitnar. Einstaklingur sem sætt hefur mansali, alvarlegum vinnumarkaðsbrotum eða annarri alvarlegri hagnýtingu getur þannig verið háður þeim aðila sem stendur að baki brotunum um atvinnu, framfærslu og

dvalargrundvöll og því átt erfitt með að leita réttar síns eða losa sig úr aðstæðunum. Það dregur úr líkum á að brot séu tilkynnt og torveldar eftirlit. Þau lagalegu úrræði sem taka til hagnýtingar, þ.e. dvalarleyfi skv. 75. og 76. gr., miðast við mansal og mæta illa þörfum þeirra sem þegar dvelja hér löglega á grundvelli útgefins dvalarleyfis. Kallað hefur verið eftir aðskildu úrræði fyrir þolendur alvarlegra vinnumarkaðsbrota og lagt til að horft yrði til finnskrar löggjafar. Við bætist að dvöl á grundvelli mansalsleyfa getur í reynd rofið þá samfelldu dvöl sem ávinnsla ótímabundins dvalarleyfis krefst þannig að þolandi glati áunnum rétti vegna háttsemi þriðja manns, sem hann á enga sök á. Úrbæturnar eru liður í aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði. Breytingarnar eru jafnframt liður í að efna skuldbindingar Íslands samkvæmt samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali og að bregðast við tilmælum sérfræðinganefndar ráðsins um aðgerðir gegn mansali (GRETA).

Þá er í frumvarpinu kveðið á um brottfall 68. gr. laganna sem heimilar dvalarleyfi á grundvelli vistráðningar fyrir einstaklinga utan Evrópska efnahagssvæðisins. Á árunum 2017–2024 voru veitt 766 dvalarleyfi vegna vistráðningar, þar af voru 78% ríkisborgarar Filippseyja. Skilyrði slíkra leyfa og eftirlit með þeim eru mun veikari hér á landi en í löggjöf annarra norrænna ríkja og felldi Noregur brott heimildir til vistráðningar ríkisborgara þriðju ríkja árið 2024. Handhafar slíkra leyfa eru taldir sérstaklega viðkvæmir gagnvart hagnýtingu og verður því ekki breytt með þrengri skilyrðum eða auknu eftirliti. Leyfið veitir engin atvinnuréttindi eða réttindaávinnslu þótt inntak dvalarinnar sé heimilisstörf og barnagæsla, dvölin fer fram á einkaheimili þar sem eftirlit annarra eftirlitsaðila en lögreglu nær ekki til. Þá er dvalarrétturinn bundinn einni tiltekinni vistfjölskyldu. Starfshópurinn setti fram tvo valkosti, þ.e. að þrengja skilyrðin verulega og fjármagna lögbundið eftirlit með aðstæðum vistráðinna eða hverfa alfarið frá veitingu slíkra leyfa.

Í frumvarpinu er kveðið á um að undanþága frá framfærsluskilyrði ótímabundins dvalarleyfis fyrir handhafa dvalarleyfa á grundvelli alþjóðlegrar verndar og mannúðarsjónarmiða falli niður enda er um að ræða undanþágu sem á sér ekki samsvörun í framkvæmd annarra norrænna ríkja. Þá er almennur fjögurra ára ávinnslutími ótímabundins dvalarleyfis með því stysta sem gerist á Norðurlöndum. Með frumvarpinu er lagt til að almennur ávinnslutími verði sex ár en núgildandi undanþágur haldi sér auk þess að við bætist að handhafar dvalarleyfis á grundvelli starfs sem krefst sérfræðiþekkingar geti sótt um ótímabundið dvalarleyfi eftir fjögur ár, að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

2.7. Stefna stjórnvalda og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að gæta skuli samræmis við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála og að tekið verði fast á skipulagðri glæpastarfsemi, netbrotum, mansali og kynbundnu ofbeldi. Þar er jafnframt mælt fyrir um að eftirlit með starfsmannaleigum verði hert, heimildir til vinnustaðaeftirlits efldar og skýrari refsiákvæði lögfest vegna vinnumansals.

Á þeim grunni samþykktu stjórnvöld árið 2026 fyrstu heildstæðu stefnuna gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði ásamt aðgerðaáætlun fyrir árin 2026–2028. Þar er m.a. lögð áhersla á vandaða útgáfu dvalar- og atvinnuleyfa, virka skimun fyrir mögulegri brotastarfsemi og mansali við meðferð umsókna og styrkingu dvalarleyfa fyrir þolendur og hugsanlega þolendur mansals. Efni frumvarpsins er liður í þeim aðgerðum.

Frumvarpið felur einnig í sér innleiðingu á 10. gr. reglugerðar ráðsins (ESB) 2025/1208 um aukið öryggi persónuskilríkja og dvalarleyfisskírteina, sbr. og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157 um sama efni. Innleiðingin felur í sér heimild til öflunar og varðveislu lífkennaupplýsinga sem skerðir friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og

8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, og verður því að eiga sér skýra stoð í settum lögum, sbr. jafnframt kröfur 3. mgr. 6. gr. og 9. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 (almennu persónuverndarreglugerðarinnar).

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins felur í sér breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, sem skipta má í fjóra meginþætti. Í fyrsta lagi er umgjörð um auðkenningu umsækjenda um dvalarleyfi styrkt og grunnur lagður að mati á aðflutningsáhættu vegna tiltekinna dvalarleyfa, sbr. 4., 6., 7. og 24. gr. Í öðru lagi eru skilyrði fyrir dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar færð til samræmis við framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum, sbr. 1. gr., 15.–18. gr. og 22. gr. Það sama á við um skilyrði ótímabundins dvalarleyfis skv. 9. gr. Í þriðja lagi er réttarstaða þeirra sem sæta misneytingu, alvarlegum vinnumarkaðsbrotum eða mansali styrkt, sbr. 2. gr., 9.–12. gr., 19. og 20. gr. Í fjórða lagi eru gerðar breytingar á einstökum dvalarleyfisflokkum, sbr. 13. og 14. gr., og á framkvæmd, málsmeðferð og innra samræmi laganna, sbr. 3., 5., 8., 21., 23. gr., 25.–27. gr. og 29.–31. gr.

Þá felur frumvarpið í sér innleiðingu á 10. gr. reglugerðar ráðsins (ESB) 2025/1208, sbr. og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157 um sama efni.

Markmið breytinganna er að dvalarleyfiskerfið sé í senn traust og að ákvarðanir byggist á bæði skýrum og málefnalegum grunni. Þá skiptir máli að innlend löggjöf taki mið af stefnu íslenskra stjórnvalda án þess þó að sú löggjöf og framkvæmd víki, án málefnalegra ástæðna, frá því sem gildir í þeim ríkjum sem Ísland ber sig helst saman við. Í skýrslu starfshóps um dvalarleyfi, *Ísland í örum vexti* (nóvember 2025), er bent á að slík frávik geti ein og sér leitt til hlutfallslega meiri aðflutnings til Íslands en annarra norrænna ríkja og gert einstaklinga í viðkvæmri stöðu útsetta fyrir hagnýtingu. Umfang málaflokksins hefur tekið örum breytingum en á árinu 2024 voru umsóknir á leyfasviði Útlendingastofnunar 11.850 samanborið við rúmlega 6.500 árið 2019. Fjöldi dvalarleyfishafa frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins nálgaðist 20.000 árið 2025.

Verður hér gerð grein fyrir helstu efnisatriðum frumvarpsins, gildandi rétti á hverju sviði, samanburði við löggjöf og framkvæmd annarra norrænna ríkja eftir því sem tilefni er til og því hvernig einstakar breytingar eru taldar stuðla að framangreindum markmiðum.

3.1. Auðkenning umsækjenda og mat á aðflutningsáhættu.

Í núgildandi framkvæmd er auðkenning umsækjanda einkum reist á framvísun ferðaskilríkja. Umsókn er lögð fram af umsækjanda sjálfum eða umboðsmanni hans ásamt afriti af vegabréfi og er dvalarleyfi veitt með fyrirvara um að umsækjandi komi til landsins og geri grein fyrir sér. Skv. 1. mgr. 54. gr. laganna er þá tekin stafræn mynd af honum til að bera kennsl á rétthafa dvalarleyfis og gefa út dvalarskírteini. Sjálfstæð auðkenning fer því ekki fram fyrr en umsækjandi er kominn til landsins og ákvörðun um leyfi hefur í reynd verið tekin. Í 55. gr. laganna er ekki gerð sjálfstæð krafa um að auðkenni umsækjanda liggi ótvírætt fyrir. Þetta fyrirkomulag sker sig úr samanborið við framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum. Í Noregi er að jafnaði sótt um dvalarleyfi rafrænt frá heimaríki umsækjanda, auðkenning fer fram í eigin persónu á þjónustuskrifstofu eða í sendiráði og gögn eru rýnd í sendiráði áður en umsókn er tekin til afgreiðslu hjá hlutaðeigandi stjórnvaldi. Þá starfrækja önnur norræn ríki almennt sérstakar skilríkjamiðstöðvar sem hafa það hlutverk að meta uppruna og áreiðanleika bæði skilríkja og grunnskjala en hér á landi eru slík gögn send til rannsóknar hjá skjalarannsóknarteymi lögreglunnar. Sökum anna þar eru dæmi um að meira en ár taki að fá

niðurstöður úr slíkri rannsókn. Af þessum sökum taldi starfshópur um dvalarleyfi Ísland útsettara fyrir fölsun skilríkja og annarra gagna en nágrannaríki.

Með 4. gr. frumvarpsins er lagt til að við 1. mgr. 52. gr. laganna bætist ákvæði um að stafræn ljósmynd og fingraför séu tekin af umsækjanda vegna umsóknar hans og að heimilt sé að nýta þær upplýsingar til að auðkenna hann og við útgáfu dvalarskírteinis skv. 54. gr. Þá er með 7. gr. lagt til að við grunnskilyrði 1. mgr. 55. gr. bætist nýr e-liður þess efnis að útlendingur hafi auðkennt sig gagnvart íslenskum stjórnvöldum svo að ekki leiki vafi á auðkenni hans og að Útlendingastofnun sé heimilt að afla nauðsynlegra upplýsinga í því skyni. Auðkenning verður þannig sjálfstætt efnisskilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis en ekki einungis þáttur í útgáfu skírteinis eftir að ákvörðun hefur verið tekin. Markmiðið með þessu er tvíþætt, annars vegar að draga úr hættu á því að dvalarleyfi séu veitt á grundvelli falsaðra eða rangra auðkenna og hins vegar að unnt sé að staðreyna hvort sami einstaklingur hafi áður sótt um leyfi undir öðru auðkenni. Svo að þetta markmið náist er einnig lögfest heimild umsækjanda til að leggja fram umsókn um dvalarleyfi og ljúka auðkenningu með töku lífkenna hjá erlendri sendiskrifstofu annars Schengen-ríkis eða erlendum þjónustuaðila í þriðja ríki. Er sú heimild bundin því að til staðar sé fyrirsvarssamningur eða þjónustusamningur.

Í 7. gr. er einnig að finna nýtt grunnskilyrði sem felur í sér að við meðferð umsókna um dvalarleyfi skv. VI. og VII. kafla skuli Útlendingastofnun leggja mat á hvort líklegt sé að umsækjandi muni yfirgefa landið að loknum gildistíma dvalarleyfis. Umsókn skal hafnað ef niðurstaða heildstæðs mats er að ólíklegt sé að umsækjandi muni yfirgefa landið að loknum gildistíma dvalarleyfis. Við matið er heimilt að byggja á upplýsingum um umsækjanda sjálfan, aðstæðum í heimaríki hans og almennri reynslu af umsækjendum í sambærilegri stöðu. Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála er heimilt að styðjast við lista yfir ríki sem teljast áhætturíki og er stofnuninni skylt að halda slíkan lista, uppfæra hann reglulega og birta á vef sínum. Við mat á því hvaða ríki teljist áhætturíki er m.a. heimilt að líta til reynslu og framkvæmdar annarra Schengen-ríkja og til þess hvort heimaríki umsækjanda hafi í reynd tryggt virka samvinnu um endurviðtöku og endursendingar ríkisborgara sinna, þar á meðal móttöku þeirra og útgáfu nauðsynlegra ferðaskilríkja.

Mati á aðflutningsáhættu hefur hingað til aðeins verið beitt gagnvart umsóknum vegna vistráðningar, sbr. 4. mgr. 68. gr. laganna, en hefur verið þáttur í framkvæmd annarra norrænna ríkja þar sem ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins er skipt í áhættuflokka með áþekkum hætti og gert er í vegabréfsáritunarmálum. Rétt er að taka fram að ákvæðinu er ekki ætlað að leiða til sjálfvirkrar afgreiðslu heldur skal áfram fara fram einstaklingsbundið mat í hverju máli fyrir sig. Skráning ríkis á slíkan lista getur ekki ein og sér ráðið úrslitum um afgreiðslu umsóknar og fer ávallt fram heildarmat á öllum þeim þáttum sem liggja til grundvallar sem og sjónarmiðum um nauðsyn dvalar og ávinningi af dvöl umsækjanda hér á landi.

3.2. Samræming skilyrða fyrir fjölskyldusameiningu.

Ísland er eina norræna ríkið sem fellir foreldra 67 ára og eldri undir hugtakið *nánustu aðstandendur* og þar með undir almennar reglur um fjölskyldusameiningu. Annars staðar á Norðurlöndum fellur þessi hópur utan almennra fjölskyldusameininga og um umsóknir hans gilda strangari skilyrði varðandi tengsl og umönnunarþarfir, þar á meðal hvort umsækjandi eigi aðra nána ættingja í heimaríki sem geti annast hann. Að teknu tilliti til lágra framfærslukrafna hér á landi og lítillar atvinnuþátttöku í þessum aldurshópi taldi starfshópur um dvalarleyfi að gildandi framkvæmd stuðlaði að auknu álagi á velferðarkerfið.

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að skilgreining á hugtakinu *nánustu aðstandendur* í 17. tölul. 3. gr. laganna taki framvegis einungis til maka, sambúðarmaka og barna viðkomandi

yngri en 18 ára í forsjá hans. Upptalning á foreldrum 67 ára og eldri fellur þar með brott sem og í upptalningu 1. mgr. 69. gr. Þá er gert ráð fyrir að 2. mgr. 72. gr. falli brott, sbr. 18. gr. frumvarpsins. Enn fremur er lagt til að skilyrðið um að barn sé „á framfæri“ viðkomandi falli brott þannig að forsjá ein og sér geti talist nægjanleg. Er þetta gert til einföldunar á framkvæmd enda nægir að jafnaði að sýna fram á forsjá til að unnt sé að ganga út frá því að barn tilheyri fjölskyldueiningu foreldris.

Í stað hinnar almennu heimildar fyrir dvalarleyfi foreldris sem er eldra en 67 ára í 2. mgr. 72. gr. er lagt til sjálfstætt ákvæði, 79. gr. a, sbr. 22. gr. frumvarpsins. Með þeirri tilhögun er efnisregla um dvalarleyfi fyrir aldraða foreldra flutt í betur afmarkað ákvæði og bundið vissum skilyrðum. Samkvæmt gildandi 2. mgr. 72. gr. nægir að umsækjandi eigi hér uppkomið barn. Hið nýja ákvæði kveður á um að til staðar séu aðkallandi umönnunarsjónarmið og að umsækjandi eigi ekki aðra aðstandendur, maka eða börn í heimaríki.

Með 15. gr. frumvarpsins er lagt til nýtt almennt skilyrði fyrir fjölskyldusameiningu á þá leið að sá útlendingur sem umsókn byggist á skuli hafa til umráða íbúðarhúsnæði, a.m.k. frá og með þeim tíma sem aðstandendum er veitt dvalarleyfi, sem rúmar bæði hann og þá aðstandendur sem þar verða búsettir. Umsækjandi og sá aðstandandi sem umsókn byggist á skulu jafnframt hafa fasta búsetu á sama stað auk þess sem aðstandandinn skal hafa til umráða íbúðarhúsnæði sem rúmar bæði hann og þá aðstandendur sem þar verða búsettir. Ef umsækjandi getur ekki sýnt fram á sjálfstæða framfærslu er aðstandanda heimilt að ábyrgjast framfærslu umsækjanda en að öðrum kosti skal umsókn synjað sé framfærsluskilyrðum ekki fullnægt. Sambærileg húsnæðisskilyrði eru fyrir hendi í löggjöf bæði Svíþjóðar og Danmerkur. Markmiðið er að tryggja að aðstandendur sem flytjast hingað til lands á grundvelli fjölskyldusameiningar hafi viðunandi húsnæði frá upphafi dvalar. Þá styður ákvæðið við markmið um rétta skráningu einstaklinga í opinberum skrám, bæði hjá Útlendingastofnun og Þjóðskrá. Gert er ráð fyrir því að viðmið um húsnæði verði útfærð í reglugerð, sbr. hina nýju 9. mgr. 69. gr., með hliðsjón af raunverulegum aðstæðum á húsnæðismarkaði en nú þegar eru útfærð í reglugerð húsnæðisskilyrði vegna beitingar undanþágu frá lögboðnum biðtíma vegna umsókna um fjölskyldusameiningu, sbr. 2. mgr. 45. gr. og 2. mgr. 69. gr. laganna.

Þá er í 15. gr. mælt fyrir um að umsókn um fyrsta dvalarleyfi skv. 70.–72. gr. verði ekki samþykkt hafi dvalarleyfi þess fjölskyldumeðlims sem umsókn byggist á verið veitt á grundvelli misneytingar á vinnumarkaði eða alvarlegra vinnumarkaðsbrota, sbr. 4. mgr. 61. gr. og 5. mgr. 62. gr. Er það í eðlilegu samræmi við þau leyfi og gildistíma þeirra sem eru tímabundin úrræði til 12 mánaða án heimildar til endurnýjunar.

3.3. Aldursskilyrði maka og lágmarkslengd sambúðar.

Í íslenskri löggjöf er ekki er kveðið á um lágmarksaldur hjúskapar- eða sambúðarmaka umfram hið almenna skilyrði 4. málsl. 1. mgr. 70. gr. laganna um að hvor aðili um sig hafi verið eldri en 18 ára þegar stofnað var til hjúskapar eða sambúðar. Þá er einungis krafist eins árs sambúðar til að sambúð veiti rétt til fjölskyldusameiningar, sbr. 3. málsl. 1. mgr. sömu greinar. Umrædd skilyrði eru rýmri en annars staðar á Norðurlöndum. Noregur og Finnland gera kröfu um tveggja ára sambúð og Danmörk um 18 mánuði. Að því er varðar aldur maka gera Noregur og Danmörk áskilnað um 24 ára aldur en Svíþjóð og Finnland um 21 ár. Starfshópur um dvalarleyfi taldi skort á slíku skilyrði geta gert einstaklinga útsetta fyrir hagnýtingu og benti því til stuðnings á vísbendingar um að fjölskyldusameining maka gæti verið misnotuð í efnahagslegum tilgangi.

Með 16. gr. frumvarpsins er lagt til að lágmarkstími sambúðar verði lengdur úr einu ári í tvö, bæði í 3. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. 70. gr. Með 17. gr. er lagt til að bætt verði við nýrri

grein, 70. gr. a, þar sem mælt verði fyrir um að hvor aðili um sig hafi náð 24 ára aldri þegar dvalarleyfi er veitt. Markmið beggja ákvæða er hið sama, að draga úr hættu á að stofnað sé til hjúskapar eða sambúðar í öðrum tilgangi en þeim að mynda fjölskyldu, þar á meðal í því skyni einu að afla dvalarleyfis, og draga úr hættu á að einstaklingar, einkum ungt fólk og þá einna helst ungar konur, séu þvingaðir til hjúskapar fyrir tilstilli fjölskyldu eða annarra. Ákvæðið styður við skuldbindingar Íslands skv. 37. gr. samnings Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi. Víkja má frá aldursskilyrði frumvarpsins í fjórum tilvikum. Í fyrsta lagi þegar aðilar hafa gengið í hjúskap, stofnað til sambúðar eða getið barn saman áður en sá maki sem búsettur er hér á landi fluttist til landsins. Í öðru lagi þegar aðilar hafa gengið í hjúskap meðan báðir höfðu dvalarleyfi hér á landi og í þriðja lagi vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða gagnvart þeim maka sem óskað er sameiningar við.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd greinarinnar, m.a. um hvað teljist til aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Hið almenna 18 ára skilyrði í 1. mgr. 70. gr. gildir áfram í þeim tilvikum þar sem ný 70. gr. a á ekki við, sbr. fyrirvara í 4. málsl. 1. mgr. 70. gr. laganna.

3.4. Skilyrði ótímabundins dvalarleyfis.

Samkvæmt 1. mgr. 58. gr. laganna er heimilt að veita útlendingi ótímabundið dvalarleyfi hafi hann dvalist hér á landi samfellt síðustu fjögur ár samkvæmt dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Í a – e-lið sömu málsgreinar eru talin þau skilyrði sem að auki þurfa að vera uppfyllt, þ.e. að útlendingur uppfylli áfram skilyrði dvalarleyfis síns, að framfærsla hans hafi verið trygg, að hann hafi sótt námskeið í íslensku fyrir útlendinga, að ekki séu til meðferðar mál sem valdið geta brottvísun hans og að hann eigi ekki ólokið mál í refsivörslukerfinu. Í 2. mgr. eru undanþágur frá tilteknum skilyrðum 1. mgr. og í 3. mgr. sjálfstæðar heimildir til að veita leyfi án þess að skilyrði um fyrri dvöl séu uppfyllt.

Með 9. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæði 58. gr. Almennur ávinnslutími er lengdur úr fjórum árum í sex, nýtt skilyrði um skuldastöðu bætist við 1. mgr., undanþága handhafa alþjóðlegrar verndar og handhafa mannúðarleyfa frá framfærsluskilyrðinu fellur brott og þrír nýir stafliðir bætast við undanþáguheimildir 2. mgr.

Veigamesta breytingin felur í sér að meginreglan um ávinnslutíma verði lengd úr fjórum árum í sex, bæði í 1. málsl. 1. mgr. og í b-lið 2. mgr.

Í Danmörku er almennt krafist að lágmarki átta ára samfelldrar búsetu, en heimilt er að veita leyfi eftir fjögurra ára dvöl séu öll fjögur viðbótarskilyrði um atvinnu, tekjur, tungumálafærni og samfélagsþátttöku uppfyllt samtímis. Í Svíþjóð er almennt krafist fjögurra ára búsetu á sjö ára tímabili og að umsækjandi uppfylli, auk krafna um framfærslu, skilyrði um að hann hafi lifað „heiðvirðu lífi“ í Svíþjóð. Þá hafa verið felldar brott heimildir fyrir handhafa alþjóðlegrar verndar og dvalarleyfa á grundvelli mannúðarsjónarmiða til að sækja um ótímabundið dvalarleyfi. Í Finnlandi er meginreglan sex ára samfelld dvöl með undanþágum fyrir valda hópa sem almennt þurfa fjögurra ára samfellda dvöl. Í Noregi er miðað við þriggja til fimm ára samfellda dvöl, með skilyrðum um tungumálanám og samfélagspróf. Hér á landi eru hvorki gerðar formlegar kröfur um íslenskukunnáttu né samfélagsþekkingu á landinu umfram það að umsækjandi hafi sótt íslenskunámskeið í tiltekinn stundafjölda. Starfshópur um dvalarleyfi lagði til að ávinnslutíminn yrði samræmdur við aðrar Norðurlandaþjóðir samhliða auknum kröfum um tungumálakunnáttu og inngildingu.

Með breytingunni verður ávinnslutíminn nær þróuninni annars staðar á Norðurlöndum. Ótímabundið dvalarleyfi felur í sér varanlega og sjálfstæða dvalarheimild sem er óháð þeim grundvelli sem upphafleg dvöl byggðist á og verður ekki afturkölluð nema samkvæmt þröngum heimildum 59. gr. laganna. Þá er ótímabundið dvalarleyfi skref í átt að íslenskum

ríkisborgararétti. Áskilnaður um sex ára dvöl mun gefa traustari mynd af raunverulegum tengslum, framfærslugetu og aðlögun umsækjanda að samfélaginu en gildandi skilyrði. Skammur ávinnslutími í samanburði við aðrar Norðurlandaþjóðir samhliða lágum gjöldum og vægum skilyrðum að öðru leyti hefur gert íslenska kerfið aðgengilegra en kerfi nágranna-ríkjanna hvað þetta snertir án þess að um hafi verið að ræða meðvitaða stefnumörkun stjórnvalda.

Með breytingunni verður ávinnslutími ríkisborgara þriðju ríkja lengri en sá fimm ára tími sem EES- og EFTA-borgarar og aðstandendur þeirra þurfa til að öðlast rétt til ótímabundinnar dvalar skv. 87. og 88. gr. laganna. Sú aðgreining leiðir af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum og reglum um frjálsa för sem setja löggjafanum þrengri skorður gagnvart þeim hópi.

3.4.1. Skilyrði um skuldastöðu gagnvart hinu opinbera.

Lagt er til að við 1. mgr. 58. gr. laganna bætist nýr stafliður, þ.e. skilyrði fyrir veitingu ótímabundins dvalarleyfis, þess efnis að útlendingur sé ekki í vanskilum vegna skatta, opinberra gjalda eða sekta sem eru til innheimtu hjá innheimtumanni ríkissjóðs, sveitarfélagi eða opinberum stofnunum. Útlendingur telst þó ekki vera í vanskilum hafi hann, þegar umsókn hans er tekin til meðferðar, greitt hina gjaldföllnu kröfu eða gert bindandi samning eða greiðsluáætlun við kröfuhafa um greiðslu hennar og staðið skil á greiðslum samkvæmt honum. Umsækjandi skal framvísa vottorði frá innheimtumanni ríkissjóðs og eftir atvikum sveitarfélagi því til staðfestingar.

Skilyrðið er í efnislegu samhengi við framfærsluskilyrði b-liðar 1. mgr. og áskilnað um að umsækjandi hafi staðið á eigin fótum á dvalartíma sínum. Vanskil vegna opinberra gjalda fela í sér sjálfstæða vísbendingu um að svo hafi ekki verið. Eðlilegt þykir að gera slíka kröfu til þeirra sem óska eftir auknum og varanlegum réttindum hér á landi. Það er ekki nýmæli í íslenskri löggjöf að binda tiltekin réttindi eða leyfi því skilyrði að umsækjandi sé ekki í vanskilum með opinber gjöld. Þá eru sambærileg skilyrði í löggjöf annarra norrænna ríkja. Í Danmörku er það skilyrði ótímabundins dvalarleyfis að umsækjandi eigi ekki gjaldfallnar skuldir við hið opinbera, og er í reglum tæmandi talið hvaða kröfur falla þar undir, m.a. endurkræfar greiðslur samkvæmt löggjöf um félagsþjónustu og vinnumarkaðsaðgerðir, meðlag sem greitt hefur verið fyrir fram, gjöld vegna dagvistunar, ofgreiddur húsnæðis-stuðningur og skattar og gjöld. Í Svíþjóð var með lögum sem tóku gildi 13. júlí 2026 mælt fyrir um hertar kröfur um heiðvirt líferni við veitingu dvalarleyfa þar sem vanskil vegna skatta, meðlags og annarra skuldbindinga eru meðal þeirra atriða sem líta ber til. Þar er þó ekki um sjálfstætt skilyrði að ræða heldur þátt í heildstæðu mati, og leiða vanskil ein og sér ekki sjálfkrafa til synjunar þó að um sé að ræða þátt sem getur vegið þungt í því mati hvort umsækjandi hafi lifað heiðvirðu lífi og hafi vilja til að fylgja fyrirmælum stjórnvalda og landslögum.

Ákvæðinu er ætlað að taka til opinberra gjalda og skatta sem útlendingur kann að vera í vanskilum með. Hið sama gildir um sektir og aðrar kröfur sem eru til innheimtu hjá innheimtumanni ríkissjóðs, en innheimtumenn ríkissjóðs eru ríkisskattstjóri og sýslumenn, sbr. 3. gr. laga um innheimtu opinberra skatta og gjalda, nr. 150/2019, og taka þau lög til innheimtu á sköttum, gjöldum og sektum ásamt vöxtum, álagi og kostnaði sem stjórnvöld leggja á. Undir ákvæðið fellur jafnframt sú innheimta sem innheimtumanni er falin á grund-velli 5. mgr. 3. gr. þeirra laga vegna krafna sveitarfélaga og annarra opinberra stofnana. Hér er því t.d. um að ræða ofgreiddar bætur sem útlendingur hefur fengið greiddar úr almannatryggingakerfinu, meðlagsgreiðslur og stjórnvaldssektir og dagsektir sem lagðar hafa

verið á umsækjanda. Að því er sveitarfélög varðar tekur skilyrðið til lögbundinna gjalda og skatta sem þau innheimta til að fjármagna lögbundna þjónustu sína og innviði, en ekki til almennra þjónustugjalda.

Lagt er til að kveðið verði á um undantekningu í stafliðnum vegna greiðslusamnings eða greiðsluáætlunar til að tryggja meðalhóf. Umsækjandi sem hefur sannanlega sýnt vilja til að gera upp kröfu, samið um greiðslu hennar og hafið greiðslur í samræmi við greiðsluáætlun eða samning telst ekki í vanskilum í skilningi ákvæðisins.

Gert er ráð fyrir að nánar verði kveðið á um framkvæmd skilyrðisins í reglugerð, sbr. 9. mgr. 58. gr. laganna, þar á meðal um það í hvaða tilvikum umsækjandi þarf sjálfur að afla gagna um skuldastöðu sína og hvenær upplýsinga verður aflað milliliðalaust hjá innheimtuaðila á grundvelli 17. gr. laganna. Gagnaöflun á að meginstefnu að byggjast á milliliðalausri upplýsingaöflun stjórnvalda til að draga úr umsýslubyrði fyrir umsækjendur og til hagsbóta fyrir þá þegar því verður við komið. Þrátt fyrir það verður umsækjanda aldrei meinað að leggja fram þau gögn sem hann telur skipta máli við úrvinnslu máls síns.

3.4.2. Brottfall undanþágu frá framfærsluskilyrði.

Samkvæmt b-lið 1. mgr. 58. gr. laganna er það skilyrði ótímabundins dvalarleyfis að framfærsla útlendings hafi verið trygg á dvalartíma hans og hann hafi getað framfleytt sér löglega hér á landi. Í gildandi 5. mgr. sömu greinar er kveðið á um að það skilyrði eigi ekki við um þá sem hafa haft dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar skv. 73. gr. eða á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. Sú undanþága er sérislensk og á sér ekki samsvörun í framkvæmd annarra norrænna ríkja. Af þeim sökum er lagt til að 5. mgr. 58. gr. falli brott. Í því felst að handhafar dvalarleyfa á grundvelli alþjóðlegrar verndar og mannúðarsjónarmiða þurfa framvegis, líkt og aðrir umsækjendur, að sýna fram á trygga framfærslu til að öðlast ótímabundið dvalarleyfi. Breytingin er liður í því að skýra og samræma framkvæmd um framfærslu og láta sömu grunnskilyrði gilda um alla umsækjendur um ótímabundið dvalarleyfi óháð grundvelli fyrri dvalar.

Þær almennu undanþágur sem eftir sem áður standa í 2. mgr. 58. gr. gilda áfram um þennan hóp sem aðra, þar á meðal heimild a-liðar til að víkja frá framfærsluskilyrðinu hafi framfærsla verið ótrygg um skamma hríð og ríkar sanngirnisástæður mæli með því.

3.4.3. Undanþágur frá skilyrði um ávinnslutíma.

Til mótvægis við lengri ávinnslutíma er lagður til nýr c-liður í 2. mgr. 58. gr. sem heimilar að víkja frá skilyrði um sex ára dvöl þegar útlendingur hefur dvalist hér á landi á grundvelli dvalarleyfis vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar skv. 61. gr. í a.m.k. fjögur ár, hefur ótímabundinn ráðningarsamning og meðaltekjur hans síðustu tvö ár nema a.m.k. meðaltali heildarlauna fólks í fullu starfi samkvæmt mælingum Hagstofu Íslands. Ákvæðið tekur mið af því að stöðug og langvarandi þátttaka á vinnumarkaði með hliðsjón af umræddum tekjuviðmiðum gefi góða mynd af þeim tengslum og þeirri framfærslugetu sem ávinnslutímanum er ætlað að tryggja. Um er að ræða sambærilega leið og farin er í Danmörku þar sem stytta má átta ára viðmið niður í fjögur ár séu viðbótarskilyrði uppfyllt.

Þá bætast við d- og e-liður um dvöl þolenda mansals, sem fjallað er um í kafla 3.6.

3.4.4. Samanlögð áhrif.

Þrenging ávinnslutímans, nýtt skilyrði um skuldastöðu og brottfall undanþágu frá framfærsluskilyrði leggjast öll á sömu umsókn og að hluta á sama hóp. Þótt hvert skilyrði um sig sé reist á málefnalegum sjónarmiðum ber að meta samanlögð áhrif þeirra, einkum gagnvart

handhöfum dvalarleyfa á grundvelli alþjóðlegrar verndar og mannúðarsjónarmiða. Er þeirra áhrifa getið í 4. og 6. kafla.

3.5. Vinnumarkaðsbrot og misneyting á vinnumarkaði.

Dvalarréttur útlendings sem dvelst hér á landi á grundvelli VI. kafla laganna er bundinn tilteknu ráðningarsambandi. Verði rof á því sambandi fellur forsenda dvalarleyfis í reynd niður. Í 3. mgr. 61. gr. laganna er heimild til að veita útlendingi, sem misst hefur dvalarleyfi sitt af þeim sökum, dvalarleyfi til eins árs svo að hann geti leitað sér að öðru starfi á grundvelli sérþekkingar sinnar. Í 4. mgr. 62. gr. er hliðstæð heimild til sex mánaða. Hvorug heimilar að útlendingur sem segir starfi sínu lausu af sjálfsdáðum geti fengið slíkt dvalarleyfi og þá er ekki gert ráð fyrir því að útlendingur kunni að þurfa svigrúm til að leita réttar síns. Úrræði gildandi laga hafa ekki verið talin mæta nægjanlega þörfum einstaklinga sem þegar dvelja hér löglega á grundvelli útgefins dvalarleyfis þegar það dvalarleyfi er bundið atvinnuleyfi viðkomandi. Æskilegt er að sérstaklega sé kveðið á um þennan rétt í lögunum í ljósi viðkvæmrar stöðu handhafa tímabundinna atvinnuleyfa. Sá sem sætir misneytingu af hálfu vinnuveitanda stendur því frammi fyrir uppsögn sem getur kostað hann dvalarrétt. Telja má að slíkt ójafnvægi í valdasambandi launþega og atvinnurekanda dragi úr líkum á því að brot séu tilkynnt og geti torveldað lögbundið eftirlit. Starfshópur um dvalarleyfi benti sérstaklega á ávinning þess að tekið yrði upp aðskilið dvalarleyfi fyrir þolendur alvarlegra vinnumarkaðsbrota og lagði til að horft yrði til finnskrar löggjafar í þeim efnum. Þá er breytingin sem lögð er til í takt við stefnu og aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði.

Með 10. og 11. gr. frumvarpsins er lagt til að við 61. og 62. gr. laganna bætist ný málsgrein þess efnis að sé fyrir hendi rökstuddur grunur um að útlendingur hafi sætt misneytingu eða alvarlegu vinnumarkaðsbroti sé heimilt að veita honum dvalarleyfi til 12 mánaða svo að honum sé kleift að leita sér að öðru starfi eða leita réttar síns, kjósi hann það, án þess að skilyrði a- og b-liðar 1. mgr. um tímabundið atvinnuleyfi séu uppfyllt. Í 61. gr. er leyfistími hinn sami og áður en í 62. gr. fer leyfistíminn úr sex mánuðum í 12.

Með 12. gr. er lögð til ný grein, 64. gr. a, og að hún mæli fyrir um nánari skilyrði fyrir útgáfu framangreindra leyfa. Annars vegar skal liggja fyrir staðfesting frá stéttarfélagi eða eftir atvikum samtaka aðila vinnumarkaðarins um að umsækjandi sé mögulegur þolandi misneytingar eða alvarlegra vinnumarkaðsbrota í því ráðningarsambandi sem dvalarleyfi hans byggist á, eða frá Vinnueftirliti ríkisins hins vegar um að vinnuveitandi hafi vanrækt verulega skyldur sínar gagnvart honum samkvæmt þeim lögum sem stofnunin hefur eftirlit með. Enn fremur þarf að liggja fyrir staðfesting um að slit hafi orðið á ráðningarsambandinu. Leyfið verði ekki endurnýjað og ráðherra setur reglugerð um nánari skilyrði fyrir veitingu þess. Með þessu fyrirkomulagi er tryggt að leyfaferill útlendings verði óraskaður auk þess sem ekki þarf að flytja viðkomandi milli dvalarleyfisflokka vegna ástæðna sem hann ber ekki ábyrgð á. Þá felur þessi útfærsla í sér einföldun á framkvæmd.

Breytingarnar eru í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar um að taka fast á skipulagðri glæpastarfsemi og mansali og styðja við framkvæmd aðgerðaáætlunar gegn mansali og brotum á vinnumarkaði.

3.6. Dvalarleyfi þolenda mansals.

Í 75. og 76. gr. laganna er mælt fyrir um dvalarleyfi fyrir fórnarlamb annars vegar og hugsanlegt fórnarlamb hins vegar. Með 19. og 20. gr. frumvarpsins er orðið „fórnarlamb“ leyst af hólmi með orðinu „þolandi“ og fyrirsögnum greinanna breytt til samræmis. Breytingin er liður í stefnu um þolendamiðað og hlutlausara orðalag í löggjöf um brotaþola.

Í gildandi framkvæmd getur dvalarleyfi skv. 75. eða 76. gr. laganna ekki orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis og getur dvöl á grundvelli slíks leyfis orsakað rof á samfelldri dvöl sem gerð er krafa um í 1. mgr. 58. gr. Útlendingur sem dvelst hér á landi á grundvelli tímabundins dvalarleyfis og verður þolandi mansals getur því glatað áunnum rétti sínum vegna háttsemi þriðja aðila sem hann á ekki sök á. Lagt er til að dvöl á grundvelli 75. gr. geti, þegar svo stendur á, talist með ávinnslutíma ótímabundins dvalarleyfis þegar útlendingur hefur þegar hafið ávinnslu vegna dvalar á grundvelli annars konar leyfis. Þá verður heimilt að telja dvöl á grundvelli 76. gr. samfellda hafi umsækjandi dvalist hér á landi í a.m.k. þrjú ár á grundvelli annars dvalarleyfis sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis þannig að heildardvöl nemi a.m.k. sex árum. Þá er ráðherra falið að setja reglugerð um nánari skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis skv. 76. gr. en slíka reglugerðarheimild er ekki að finna í gildandi lögum. Talin er þörf á að ráðherra skýri nánar beitingu bæði a- og b-liðar 1. mgr. 76. gr. svo að samræma megi framkvæmd og gera hana fyrirsjáanlegri. Breytingar þessar eru liðir í að uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali og bregðast við tilmælum eftirlitsnefndar GRETA í þriðju úttektarskýrslu hennar um Ísland frá 26. október 2023.

3.7. Dvalarleyfi vegna náms á vegum opinberrar þróunarsamvinnu.

Nemendur sem koma hingað til lands á vegum GRÓ – Þekkingarmiðstöðvar þróunarsamvinnu sækja um dvalarleyfi samkvæmt hinu almenna ákvæði 65. gr. laganna. Umrætt ákvæði er sniðið að námsmönnum sem sjálfir sækja um skólavist og ber að sýna fram á fullnægjandi framfærslu á dvalarleyfistímanum. Fellur það illa að aðstæðum þessa hóps þar sem allur undirbúningur og framfærsla eru á hendi annars aðila. Með 13. gr. frumvarpsins er lagt til að ný grein, 65. gr. a, verði sett um útlendinga í námi á vegum opinberrar þróunarsamvinnu á Íslandi. Heimilt verður í slíkum tilvikum að veita útlendingi dvalarleyfi, enda sé hann eldri en 18 ára og fullnægi þeim kröfum sem gerðar eru í viðkomandi námi. Skilyrði leyfisins eru staðfesting GRÓ eða þess ráðuneytis sem fer með málefni þróunarsamvinnu og að umsækjanda hafi verið boðin námsvist. Þá er skilyrði að framfærsla hans sé tryggð.

Í ljósi sérstöðu þessa hóps er ákvæði 65. gr. a að nokkru leyti frábrugðið 65. gr. Staðfesting á námsvist og framfærslu skal koma frá GRÓ eða ráðuneyti fremur en frá umsækjanda sjálfum. Í 2. mgr. 55. gr. laganna er gerður áskilnaður um að tilgangur dvalar umsækjanda skuli vera í samræmi við það dvalarleyfi sem sótt er um, en því ákvæði verður ekki beitt um umsóknir á grundvelli hinnar nýju greinar enda felur staðfesting GRÓ eða ráðuneytisins í sér tryggingu fyrir raunverulegum tilgangi dvalarinnar. Leyfið er ætlað til námsvistar, ekki lengur en til tveggja ára með heimild til endurnýjunar standi forsendur óbreyttar.

Leyfi samkvæmt hinu nýja ákvæði getur ekki orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis og þá getur handhafi slíks leyfis ekki fengið nýtt dvalarleyfi á öðrum grundvelli fyrr en að lokinni eins árs samfelldri dvöl erlendis frá lokum gildistíma þess. Þannig er girt fyrir að leyfið verði nýtt sem leið til að skipta yfir í annan dvalarleyfisflokk án undangenginnar fjarveru frá landinu. Er það í samræmi við markmið og eðli þeirrar námsvistar sem um ræðir sem miðar að því að þekking og reynsla nýtist heimaríki nemandans að námi loknu.

Í 15. gr. frumvarpsins er jafnframt lagt til að nánustu aðstandendur útlendings sem dvelst hér á landi á grundvelli 65. gr. a og stundar fullt nám á meistarastigi eða til doktorsgráðu geti fengið dvalarleyfi skv. 70.–72. gr. laganna.

3.8. Brottfall dvalarleyfis vegna vistráðningar.

Samkvæmt 68. gr. laganna er heimilt að veita útlendingi á aldrinum 18–25 ára dvalarleyfi á grundvelli samnings um vistráðningu á heimili fjölskyldu hér á landi. Leyfið er að hámarki veitt til eins árs, heimilt er að endurnýja það einu sinni en það getur ekki orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Á árunum 2017–2024 voru veitt 766 ný leyfi af þessu tagi, þar af 78% til ríkisborgara Filippseyja.

Starfshópur um dvalarleyfi taldi íslenska framkvæmd standa á krossgötum að því er varðar vistráðningar. Skilyrði fyrir veitingu slíkra leyfa og eftirlit með þeim hafa staðið á mun veikari grunni en í löggjöf annarra norrænna ríkja. Noregur hefur þegar fellt niður heimild til vistráðningar ríkisborgara þriðju ríkja. Ein af tillögum hópsins var að horfið yrði alfarið frá veitingu slíkra leyfa að norskri fyrirmynd.

Í 14. gr. frumvarpsins er lagt til að 68. gr. laganna falli brott í heild sinni og í 27. gr. frumvarpsins er lagt til að reglugerðarheimild 18. tölul. 1. mgr. 120. gr. falli brott. Umræddur leyfaflokkur er sérstaklega viðkvæmur fyrir hagnýtingu. Leyfið veitir engin atvinnuréttindi þó að inntak dvalarinnar sé heimilisstörf og barnagæsla. Dvöl fer fram á einkaheimili þar sem eftirlit er vandkvæðum bundið og þá er dvalarrétturinn bundinn einni tiltekinni vistfjölskyldu sem skapað getur valdaójafnvægi milli vistfjölskyldunnar og þess vistráðna. Ef farin hefði verið sú leið að þrengja skilyrði fyrir veitingu umræddra leyfis í stað þess að fella leyfið brott hefði slíkt kallað á uppbyggingu og fjármögnun sjálfstæðs eftirlits með tilheyrandi kerfisbreytingum en slíku eftirliti er ekki fyrir að fara nú. Ekki hefur verið talið raunhæft að koma á fót eða fjármagna slíkt eftirlit með aðbúnaði vistráðinna á einkaheimilum í ljósi umfangs leyfaflokksins auk þess felst í slíku eftirliti verulegt inngrip í almennt heimilishald barnafjölskyldna en eftirlit á einkaheimilum verður ekki falið öðrum en lögreglu. Þá er auðséð að kostnaður af slíku eftirliti yrði umtalsverður.

Menningarskipti verða áfram möguleg á öðrum grundvelli samkvæmt ákvæðum VII. kafla laganna um dvalarleyfi vegna menntunar og menningarskipta auk þess sem vistráðning ríkisborgara frá Evrópska efnahagssvæðinu verður áfram heimil þrátt fyrir þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu.

3.9. Innleiðing reglugerðar ráðsins (ESB) 2025/1208 um dvalarskírteini.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu á 10. gr. reglugerðar ráðsins (ESB) 2025/1208 um aukið öryggi persónuskilríkja og dvalarleyfisskírteina, sbr. og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157 um sama efni. Gerðirnar miða að því að efla öryggi kennivottorða borgara Evrópusambandsins og dvalarskírteina sem gefin eru út til aðstandenda þeirra, m.a. með kröfum um lífkennaupplýsingar á örflögu og um form og varðveislu stafrænnar skráningar þeirra. Þau lífkenni sem um ræðir eru andlitsmyndir og gögn um fingraför. Markmið gerðanna er að draga úr hættu á skjala- og auðkennisfölsun og tryggja að skírteini sem gefin eru út í einu ríki séu áreiðanleg í öðru ríki og að hægt sé að sannreyna þau. Hér á landi eru slík skírteini gefin út á grundvelli 86. og 90. gr. laganna.

Í gildandi 4. mgr. 90. gr. laganna er einungis mælt fyrir um að Útlendingastofnun taki ákvörðun um útgáfu skírteinis að fenginni umsókn. Þar er hvorki að finna heimild til öflunar lífkennaupplýsinga né reglur um varðveislu þeirra. Með 24. gr. frumvarpsins er lagt til að við málsgreinina bætist ákvæði sem heimili Útlendingastofnun að afla nauðsynlegra lífkenna-upplýsinga vegna útgáfu skírteinis auk áskilnaðar um ýtrustu öryggiskröfur við varðveislu upplýsinganna. Ekki skuli varðveita upplýsingarnar lengur en þörf sé á til að bera kennsl á útlending við næstu umsókn hans um endurnýjun dvalarskírteinis og eftir atvikum, útgáfu nýs

skírteinis. Loks er kveðið á um að lífkennaupplýsingar skuli ekki varðveittar lengur en fimm ár frá útgáfudegi síðasta útgefna dvalarskírteinis.

Lagt er til í 24. gr. frumvarpsins að í reglugerð skv. 5. mgr. 90. gr. laganna verði kveðið á um kröfur til varðveislu og forms stafrænnar skráningar lífkennaupplýsinga í samræmi við alþjóðlega staðla. Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að reglugerðarheimild 2. mgr. 54. gr. taki, auk útlits og eiginleika dvalarskírteinis, einnig til skilyrða fyrir útgáfu dvalarleyfis skv. 1. málsl. 1. mgr. og til krafna um varðveislu, aldurs og forms stafrænnar skráningar lífkennaupplýsinga umsækjanda.

3.10. Brotaferill umsækjanda við mat á sérstökum tengslum.

Samkvæmt 3. mgr. 78. gr. laganna skal fara fram heildstætt mat á tengslum umsækjanda við landið þegar sótt er um dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla. Við það mat skal að jafnaði litið til lengdar lögmætrar dvalar og þá er heimilt að líta til fjölskyldutengsla með tilliti til umönnunarsjónarmiða, sbr. a-lið, og til félagslegra og menningarlegra tengsla á grundvelli atvinnuþátttöku eða sambærilegra tengsla, sbr. b-lið. Þau atriði sem talin eru upp eru þannig öll til þess fallin að styðja við umsókn. Felur 21. gr. frumvarpsins í sér að einnig er kveðið á um að horft skuli til brotaferils umsækjanda hér á landi, ásamt þeirri reglu að hafi umsækjandi endurtekið framið brot eða eigi mál til meðferðar í refsivörslukerfinu skuli að jafnaði ekki veita dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla. Markmiðið er að hið heildstæða mat taki ekki einvörðungu til atriða sem styðja umsókn heldur einnig til atriða sem kunna að draga úr vægi tengsla umsækjanda eða mæla gegn veitingu leyfis. Breytingin er ekki nýmæli heldur lögfesting á ákvæði c-liðar 1. mgr. 19. gr. reglugerðar um útlendinga og hefur það ákvæði verið í gildi frá árinu 2017. Er talið æskilegt að kveða á um skilyrðið í lögum til að tryggja samsvörun við orðalag reglugerðarinnar auk þess sem önnur skilyrði 19. gr. reglugerðarinnar er nú þegar að finna í 78. gr. laganna. Þá eru áþekk skilyrði þegar að finna í d-lið og e-lið 1. mgr. 58. gr. laganna að því er varðar ótímabundið dvalarleyfi.

Ákvæði frumvarpsins mælir fyrir um að leyfi skuli „að jafnaði“ ekki veitt og felur því ekki í sér fortakslausa synjunarskyldu. Við beitingu þess ber að líta til eðlis og alvarleika þess brots eða máls sem um ræðir. Verður synjun ekki reist á því einu að mál sé til meðferðar og er aðeins einn þeirra þátta sem tekið skal tillit til í heildstæðu mati á tengslum umsækjanda við landið.

3.11. Frestun réttaráhrifa við brottvísun EES- og EFTA-borgara.

Samkvæmt 1. mgr. 103. gr. laganna má ákvörðun um brottvísun útlendings sem hefur dvalarleyfi eða ótímabundið dvalarleyfi, EES- eða EFTA-borgara, sem hefur skráð sig hér á landi skv. XI. kafla, eða norræns ríkisborgara, sem dvalist hefur hér á landi lengur en þrjá mánuði, ekki koma til framkvæmda fyrr en ákvörðunin er endanleg. Kæra frestar þannig sjálfkrafa réttaráhrifum slíkrar ákvörðunar.

Með 26. gr. frumvarpsins er lagt til að hin sjálfkrafa frestun taki framvegis ekki til allra EES- og EFTA-borgara sem hafa skráð sig hér á landi heldur einungis til þeirra sem hafa áunnið sér rétt til ótímabundinnar dvalar skv. 87. gr. laganna, þ.e. að jafnaði eftir fimm ára samfellda og löglega dvöl. Gagnvart öðrum EES- og EFTA-borgurum gildir þá hin almenna regla 29. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Þannig ræðst frestun réttaráhrifa að mati kærunefndar útlendingamála í hverju máli fyrir sig en kæranda verður eftir sem áður heimilt að óska eftir frestun réttaráhrifa. Lagt er til að kærunefnd beri að taka afstöðu til slíkrar beiðni svo fljótt sem verða má.

Sjálfkrafa frestun réttaráhrifa gagnvart öllum skráðum EES- og EFTA-borgurum gengur lengra en nauðsyn krefur og getur tafið framkvæmd brottvísana verulega, þar á meðal í málum

sem varða allsherjarreglu og almannaöryggi. Rétt er talið að halda í hina ríku vernd fyrir þá sem hafa áunnið sér fasta stöðu hér á landi með langvarandi dvöl með hliðsjón af þeirri stigskiptingu verndar sem birtist í XI. kafla laganna, sbr. 87. og 97. gr.

Í 31. gr., sbr. 15. gr., tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna, eins og hún hefur verið tekin upp í EES-samninginn, er mælt fyrir um málsmeðferðarúrræði vegna ákvarðana af þessum toga. Tilskipunin gerir ekki fortakslausa kröfu um að kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa en samkvæmt henni má brottflutningur að meginreglu ekki fara fram, sé beiðni um frestun réttaráhrifa lögð fram samhliða kæru, fyrr en afstaða hefur verið tekin til þeirrar beiðni. Er því gert ráð fyrir að brottvísun komi ekki til framkvæmda meðan beiðni um frestun réttaráhrifa skv. 29. gr. stjórnsýslulaga er óafgreidd. Í 2. mgr. 31. gr. tilskipunarinnar er að finna undantekningar frá þeirri meginreglu að óheimilt sé að framkvæma brottvísun á meðan ekki hefur verið tekin afstaða til beiðni um frestun réttaráhrifa. Með frumvarpinu er lagt til að brottvísanir sem byggjast á brýnum ástæðum er varða almannaöryggi í skilningi 3. mgr. 28. gr. tilskipunarinnar verði undanþegnar þeirri meginreglu. Í slíkum tilvikum hefði beiðni um frestun réttaráhrifa því ekki áhrif til sjálfkrafa stöðvunar á framkvæmd þar til kærunefnd hefur tekið afstöðu til hennar.

3.12. Breytingar á málsmeðferð, framkvæmd og innra samræmi laganna.

Frumvarpið felur í sér nokkrar breytingar sem lúta að málsmeðferð og framkvæmd fremur en að efnisskilyrðum dvalarleyfa.

Með 2. gr. frumvarpsins lögð til breyting á 17. gr. laganna um vinnslu persónuupplýsinga. Annars vegar bætast sjúkratryggingastofnunin og Tryggingastofnun ríkisins við þau stjórnvöld sem afla má upplýsinga hjá í því skyni að tryggja að dvöl útlendinga hér á landi sé lögleg, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 17. gr. eins og honum var breytt með lögum nr. 79/2026. Þá verður Útlendingastofnun heimilað að upplýsa annað stjórnvald og eftir atvikum innlenda menntastofnun um dvalarleyfisstöðu útlendings og gildistíma dvalarleyfis hans enda séu upplýsingarnar nauðsynlegar til að ljúka afgreiðslu máls sem varðar hann sjálfan og ákvörðun um réttindi hans. Starfshópur um dvalarleyfi benti á að miðlunarheimildir stofnana hér á landi væru ófullnægjandi og að það væri vandkvæðum bundið fyrir Útlendingastofnun að hafa eftirlit með því hvort skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis væru enn fyrir hendi.

Með 4. gr. er m.a. kveðið á um að útlendingur geti aðeins haft eina umsókn um dvalarleyfi til meðferðar á hverjum tíma og leggi hann fram nýja umsókn á meðan fyrri umsókn er enn til meðferðar hjá Útlendingastofnun skuli hann draga fyrri umsókn til baka ellegar verði henni vísað frá. Gerður er áskilnaður um fullnægjandi leiðbeiningar um afleiðingar þess auk þess sem gefa skal umsækjanda kost á að ákveða hvaða umsókn hann ætlar sér að halda til streitu. Ákvæðið tekur ekki til umsókna um alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi skv. IX. kafla laganna. Áfram verður heimilt að reka umsókn um ótímabundið dvalarleyfi samhliða umsókn um endurnýjun þess leyfis sem sú umsókn byggist á. Ákvæðinu er ætlað að stemma stigu við því að umsóknir um dvalarleyfi séu lagðar fram að tilefnislausu og stuðla að því að þær umsóknir sem fram koma séu fullbúnar og í samræmi við tilgang dvalar. Einnig er ákvæðinu ætlað að koma í veg fyrir að umsóknir um dvalarleyfi séu notaðar í þeim tilgangi að framlengja dvöl á landinu umfram þann rétt sem leiðir af ákvæðum laganna.

Með 5. gr. frumvarpsins er lagt til að 2., 3. og 5. mgr. 53. gr. laganna um sérstaka flýtimeðferð umsókna gegn sérstöku gjaldi falli brott en hin almenna forgangsröðunarheimild 1. mgr. og reglugerðarheimild 4. mgr. standi óbreyttar. Þá er lagt til að fella 15. tölul. 1. mgr. 120. gr. brott skv. 27. gr. frumvarpsins. Heimild til að kaupa sér forgang við afgreiðslu

umsókna á sér ekki hliðstæðu í framkvæmd annarra Norðurlandaþjóða og hefur gefist illa hér á landi, m.a. með tilliti til jafnræðis umsækjenda enda getur afgreiðsluröð umsókna þá ráðist af efnahagslegum styrk umsækjanda eða atvinnurekanda hans fremur en efnisatriðum máls eða gæðum umsóknar.

Með 8. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um heimild til áframhaldandi dvalar og um mat á því hvenær ríkar sanngirnisástæður mæli með beitingu einstakra undanþáguheimilda greinarinnar. Hugtakið *ríkar sanngirnisástæður* kemur ítrekað fyrir í 57. gr. án þess að vera nánar skilgreint í lögunum. Breytingin miðar að því að auka fyrirsjáanleika og samræmi í framkvæmd.

Með 25. gr. frumvarpsins er lagt til að þegar ákvörðun um brottvísun skv. 3. mgr. 95. gr. laganna byggist á því að útlendingur hafi talist ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar skuli Útlendingastofnun upplýsa sveitarfélagið þar sem hann er skráður til heimilis um ákvörðunina og að heimilt sé að upplýsa annað sveitarfélag hafi hann þegið greiðslur þaðan á síðustu 12 mánuðum fyrir brottvísun. Markmiðið er að þau sveitarfélög sem borið hafa kostnað af félagslegri aðstoð fái vitneskju um ákvörðun sem hefur bein áhrif á forsendur þeirrar aðstoðar og geti þá samhliða brottvísun stöðvað greiðslur til hlutaðeigandi útlendings.

Með 1. tölul. 29. gr. er kveðið á um að erlendir starfsmenn sendiráða á Íslandi, makar þeirra og börn fái í framkvæmd útgefna kerfiskennitölu hjá Þjóðskrá Íslands á grundvelli 11. gr. laga um skráningu einstaklinga, nr. 140/2019, og 2. mgr. 7. gr. reglugerðar um skráningu einstaklinga, nr. 565/2021. Fyrir útlendinga utan Evrópska efnahagssvæðisins er dvalarleyfi forsenda skráningar lögheimilis, sbr. 4. mgr. 14. gr. laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, og þar með skráningar í þjóðskrá, sbr. 9. gr. laganna. Erlendir starfsmenn sendiráða og fjölskyldur þeirra dveljast hér á grundvelli þjóðréttarlegrar stöðu sinnar, ekki dvalarleyfis, og eiga ekki lögheimili hér, sbr. 5. mgr. 14. gr. sömu laga. Þeir falla því utan lögheimilisskráningar þjóðskrár og fá aðeins útgefna kerfiskennitölu sem leyfir hvorki skráningu forsjár né hjúskaparstöðu. Börn í þessum hópi munu því ekki njóta þeirrar meginreglu 1. gr. frumvarpsins að forsjá sé grundvöllur fjölskyldutengsla barns gagnvart stjórnvöldum þrátt fyrir að vera búsett hér á landi í reynd. Með 1. tölul. 29. gr. er lagt til að heimilt verði að skrá fyrrgreindan hóp í þjóðskrá. Breytingin er einkum í þágu barna og fylgimaka, sem skortur á skráningu hefur bitnað á við aðgang að leikskólum, grunnskólum, tómstundaskráningu og heilbrigðisþjónustu. Þótt umræddir einstaklingar njóti sérstakrar réttarstöðu samkvæmt þjóðarétti reiða þeir sig jafnframt á íslenska innviði og þjónustu og skráning í þjóðskrá er að jafnaði forsenda þess. Með breytingunni fæst sú lagaheimild sem skort hefur fyrir framangreindu.

Með 2. tölul. 29. gr. frumvarpsins er lagt til að viðmiðunartímabil 1. mgr. 23. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, miðist við 12 mánaða tímabil í stað þess að nýtt tímabil hefjist í upphafi hvers almanaksárs og er með því samræmd framkvæmd 90 daga tímabila atvinnu samkvæmt ákvæðinu við tímabil dvalar á grundvelli 49. og 50. gr. laga um útlendinga.

Með 3. tölul. 29. gr. frumvarpsins eru gerðar nauðsynlegar breytingar á lögum um aukatekjur ríkissjóðs til að mæta breytingum á dvalarleyfum foreldra 67 ára og eldri en verði frumvarpið að lögum munu þær umsóknir ekki lengur falla undir gjaldflokk fyrir umsóknir um fjölskyldusameiningu. Þá er gert ráð fyrir að umsóknir fyrir dvalarleyfi námsmanna sem koma hingað á grundvelli þróunarsamvinnu, sbr. 13. gr. frumvarpsins, verði gjaldfrjálsar enda hafi íslensk stjórnvöld hingað til greitt umsóknargjöld þessara nema.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í samræmi við fullveldisrétt ríkja samkvæmt þjóðarétti hefur Ísland, með fyrirvara um þjóðréttarskuldbindingar sínar, rétt til að stjórna komu útlendinga og dvöl þeirra. Sú regla endurspeglast í 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um að með lögum skuli skipa rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér. Skilyrði fyrir dvöl verða þó að samrýmast jafnræðisreglu 65. gr. og friðhelgi einkalífs og fjölskyldu skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar, sem skýrð er til samræmis við 8. og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994. Enn fremur hefur Mannréttindadómstóll Evrópu ítrekað að sáttmálinn tryggi útlendingum ekki rétt til dvalar í tilteknu ríki, sbr. dóm í máli *Üner gegn Hollandi* (2006, nr. 46410/99). Takmarkanir á rétti til fjölskyldulífs verða þó að eiga sér skýra lagastoð, stefna að lögmætu markmiði og gæta meðalhófs.

Skilyrði frumvarpsins um lengri sambúðartíma, 24 ára aldur maka og húsnæði, sbr. 15.–17. gr., eru almenn og hlutlæg og eiga sér hliðstæðu annars staðar á Norðurlöndum. Aldursskilyrðinu er ætlað að sporna gegn nauðungar- og málamyndahjúskap í samræmi við 37. gr. samnings Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi. Þá hafði 24 ára aldursskilyrði fyrir maka verið í lögum um útlendinga allt fram til ársins 2016, fyrst sem fortakslaust lagaskilyrði og síðar sem matsviðmið, og hafði það fyrirkomulag talist samræmast stjórnarskrá. Undantekningar fyrrgreindra skilyrða ráðast ekki af ríkisfangi eða lengd ríkisborgararéttar, ólíkt þeirri reglu sem talin var fela í sér óbeina mismunun í máli *Biao gegn Danmörku* (2016, nr. 38590/10). Þá er tekið mið af 10. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, en gert er ráð fyrir því að eigi hjón eða sambúðarmakar barn skuli taka tillit til þess við mat á þeim undanþágum sem leiða af ákvæðum laganna. Brottfall skilyrðis laganna um að barn sé á framfæri foreldris rýmkar rétt barna og takmörkun nýrrar 7. mgr. 69. gr., sbr. 15. gr. frumvarpsins, er tímabundin.

Hvað varðar brottfall þess hluta ákvæðis 69. gr., og samsvarandi breyting á 17. tölul. 3. gr., er tiltók foreldra 67 ára og eldri sem *nánustu aðstandendur* úr skilgreiningu laganna þá er sú breyting í samræmi við túlkun á hverjir teljast til kjarnafjölskyldu skv. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994, og í samræmi við löggjöf annars staðar á Norðurlöndum hvað varðar fjölskyldusameiningar. Samband foreldra og uppkominna barna nýtur því aðeins verndar skv. 8. gr. sáttmálans að fyrir hendi séu tengsl umfram venjuleg tilfinningatengsl, sbr. *Slivenko gegn Lettlandi* (2003, nr. 48321/99), og er skilyrði nýrrar 79. gr. a um knýjandi ástæður í samræmi við það viðmið. Í máli *M.A. gegn Danmörku* (2021, nr. 6697/18) lagði dómstóllinn þó áherslu á að löggjöf um fjölskyldusameiningu yrði að gefa kost á einstaklingsbundnu mati. Tekið er tillit til þeirra sjónarmiða í 22. gr. frumvarpsins.

Mat á aðflutningsáhættu og listar yfir áhætturíki skv. 7. gr. frumvarpsins fela í sér aðgreiningu eftir ríkisfangi. Slík aðgreining er viðtekin í útlendingarétti, sbr. sameiginlegan lista Schengen-ríkjanna yfir áritunarskyld ríki og lista yfir örugg upprunaríki hvað varðar umsækjendur um alþjóðlega vernd, enda er hún í samræmi við lögmæt markmið og gengur ekki lengra en nauðsyn krefur. Viðmið listans þurfa að vera hlutlæg og tilgreind í lögunum og listinn skal birtur svo að tryggja megi fyrirsjáanleika. Skráning ríkis á listann ræður aldrei ein og sér niðurstöðu, enda skal einstaklingsbundið heildarmat ávallt fara fram og endurspeglast í rökstuðningi ákvörðunar.

Hvað varðar breytingar á 58. gr. laganna um ótímabundið dvalarleyfi þá veita hvorki stjórnarskrá né þjóðréttarlegar skuldbindingar rétt til ótímabundins dvalarleyfis, sbr. *Sisojeva o.fl. gegn Lettlandi* (2007, nr. 60654/00). Þeir sem ekki uppfylla ný skilyrði 9. gr. frumvarpsins halda heimild sinni til dvalar með endurnýjun fyrra tímabundins leyfis síns. Ekki er gerð

breyting á styttri ávinnslutíma EES- og EFTA-borgara sem leiðir af EES-samningnum og telst málefnalegur, sbr. *Moustaquim gegn Belgíu* (1991, nr. 12313/86). Brottfall undanþágu verndarhafa frá framfærsluskilyrði raskar hvorki réttarstöðu þeirra skv. 45. gr. laganna né vernd gegn endursendingu. Í ljósi 34. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna ber þó að taka sérstakt tillit til aðstæðna þeirra við beitingu a-liðar 2. mgr. 58. gr.

Við undirbúning frumvarpsins var lagt ítarlegt mat á áhrifum þess á persónuvernd enda kveður það á um söfnun og varðveislu lífkennaupplýsinga skv. 4., 6., 7. og 24. gr. Slík vinnsla verður að eiga sér skýra stoð í lögum með viðeigandi verndarráðstöfunum, sbr. dóm Hæstaréttar 27. nóvember 2003 í máli nr. 151/2003. Vinnslan er skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar og byggist á lagaskyldu. Skv. 3. mgr. 10. gr. reglugerðar ráðsins (ESB) 2025/1208 skulu lífkenni sem safnað er vegna útgáfu skírteina vegna dvalarréttar aðstandenda EES- og EFTA- borgara ekki varðveitt lengur en 90 daga nema lengri varðveisla styðjist við landsrétt. Í 24. gr. frumvarpsins felst slík heimild, bundin við nauðsyn og fimm ára hámark. Um mat á áhrifum frumvarpsins á persónuvernd að öðru leyti er fjallað í 6. kafla.

Regla 21. gr. frumvarpsins um að dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla skuli að jafnaði ekki veitt eigi umsækjandi mál til meðferðar í refsivörslukerfinu reynir á 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans. Um er að ræða ákvæði sem er samhljóða 19. gr. reglugerðar um útlendinga, nr. 540/2017. Ákvæðið felur ekki í sér fortakslausa synjunarskyldu. Jafnframt er í ákvæðinu áskilnaður um ítrekuð brot þannig að ekki er um að ræða einangruð tilvik í málaskrá. Synjun verður ekki reist á óloknu máli einu og sér og þá má rökstuðningur ákvörðunar ekki fela í sér afstöðu til sektar eða sakleysis aðila, sbr. *Allen gegn Bretlandi* (2013, nr. 25424/09). Þá skal ekki byggt á brotum sem þolandi mansals hefur verið neyddur til að fremja, sbr. 26. gr. samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali.

Ákvæði 26. gr. frumvarpsins um breytingar á frestun réttaráhrifa við brottvísun EES- og EFTA-borgara samrýmist 2. mgr. 31. gr. tilskipunar 2004/38/EB. Tilskipunin krefst ekki sjálfkrafa frestunar en bannar brottflutning meðan beiðni um frestun er óafgreidd, og gengur gildandi ákvæði lengra að því leyti. Hvorki 13. gr. mannréttindasáttmálans né 1. gr. 7. samningsviðauka við hann krefjast sjálfkrafa frestunar þegar einungis reynir á 8. gr., sbr. *De Souza Ribeiro gegn Frakklandi* (2012, nr. 22689/07).

Með 2. gr., 9.–12. gr., 19. og 20. gr. er fylgt eftir skuldbindingum samkvæmt samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali, einkum 14. gr. hans um dvalarleyfi þolenda. Jafnframt er brugðist við þriðju úttektarskýrslu GRETA um Ísland frá 26. október 2023. Brottfall dvalarleyfis vegna vistráðningar samrýmist þeirri skyldu sem leiðir af 4. gr. mannréttindasáttmálans að reglur um dvalarleyfi stuðli ekki að misneytingu, sbr. *Rantsev gegn Kýpur og Rússlandi* (2010, nr. 25965/04).

Önnur ákvæði frumvarpsins gefa ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Talið er því að frumvarpið samrýmist stjórnarskránni og þjóðréttarskuldbindingum Íslands.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst ríkisborgara ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem sækja um dvalarleyfi hér á landi eða dveljast hér á grundvelli slíkra leyfa, fjölskyldur þeirra og vinnuveitendur, auk þeirra stofnana sem fara með framkvæmd laganna. Frumvarpið er unnið í dómsmálaráðuneytinu og við gerð þess var haft samráð við Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, utanríkisráðuneytið, GRÓ – Þekkingarmiðstöð þróunarsamvinnu, félags- og húsnæðismálaráðuneytið, Vinnueftirlit ríkisins, Alþýðusamband Íslands og Þjóðskrá Íslands. Efni frumvarpsins byggist að hluta á tillögum starfshóps um dvalarleyfi

sem dómsmálaráðherra skipaði í apríl 2025 og skilaði 20. nóvember 2025 skýrslunni „Ísland í örum vexti – skýrsla starfshóps um þróun í útgáfu dvalarleyfa og misræmi við önnur Norðurlönd“.

Áform um lagasetningu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 23. janúar – 6. febrúar 2026 (mál nr. S-12/2026) og bárust átta umsagnir frá einstaklingum. Allar umsagnir voru ryndar og þau sjónarmið sem þar var lýst voru vegin með hliðsjón af markmiðum frumvarpsins.

Drög að frumvarpi þessu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 1.–15. október 2026 (mál nr. S-189/2026) og var almenningi gefinn kostur á að senda inn umsagnir. Alls bárust 65 umsagnir. Umsagnir bárust frá Útlendingastofnun, Persónuvernd, Mannréttindastofnun Íslands, Alþýðusambandi Íslands, BSRB, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, Bjarkarhlíð – miðstöð fyrir þolendur ofbeldis, Rauða krossinum á Íslandi, Barnaheillum – Save the Children á Íslandi, ÖBÍ réttindasamtökum, AMSIS, Stop the Traffik Iceland, Félagi talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, lögmannsstofunni Claudia & Partners Legal Services ehf., nýsköpunarfyrirtækinu Af hverju ekki, kennurum við námsbraut í alþjóðlegum menntunarfræðum á Menntavísindasviði Háskóla Íslands og fulltrúum nemenda í sama námi. Þá bárust 46 umsagnir frá einstaklingum, þar af ein fyrir hönd 87 núverandi og fyrrverandi vistforeldra. Umsagnir einstaklinga voru einkum frá vistforeldrum og vistráðnum annars vegar og sérfræðingum og námsmönnum utan EES hins vegar. Efni umsagnanna má í meginatriðum skipta í fjóra þætti.

Nær helmingur umsagna, einkum frá vistforeldrum og vistráðnum, laut að fyrirhuguðu brottfalli 68. gr. laganna um dvalarleyfi vegna vistráðningar. Alþýðusamband Íslands og BSRB studdu brottfallið og tóku undir þau rök sem fram koma í kafla 3.8 og skýringum við 14. gr. Flestir aðrir sem fjölluðu um ákvæðið lögðust gegn því og töldu að tryggja ætti réttindi vistráðinna með virku eftirliti, greiðari leið til að skipta um vistfjölskyldu og úrræðum fyrir þá sem sættu misnotkun, fremur en með því að fella leyfisflokkinn brott. Var bent á að eftirlitsskylda Útlendingastofnunar skv. 8. mgr. 68. gr., sem lögfest var með lögum nr. 56/2023, hefði ekki komið til framkvæmda, að ekki lægju fyrir gögn um umfang brota, að Danmörk, Svíþjóð og Finnland hefðu kosið að halda í vistráðningu en setja um hana skýrari reglur og að áhrif brottfallsins á barnafjölskyldur og atvinnuþátttöku kvenna hefðu ekki verið metin. Þá var vísað til almennra tilmæla CEDAW-nefndarinnar nr. 26 og gagnrýnt að ekki hefði verið haft samráð við vistráðna sjálfa. Stop the Traffik Iceland taldi að yrði vistráðning áfram heimil þyrfti hún að fara fram fyrir milligöngu viðurkenndra og eftirlitsskyldra aðila, ella gæti brottfall leyfisflokksins verið réttlætanlegt. Í nokkrum umsögnum var farið fram á að þeir sem þegar dveljast hér á grundvelli vistráðningar fengju að ljúka dvöl sinni samkvæmt gildandi reglum, þar á meðal að sækja um þá einu endurnýjun sem lögin heimila.

Þrátt fyrir þær umsagnir sem bárust og þau sjónarmið sem þar eru reifuð hnikar það ekki þeim ástæðum sem liggja að baki tillögunni um brottfall 68. gr. Starfshópur um dvalarleyfi setti fram tvo kosti, að þrengja skilyrði og fjármagna eftirlit eða að hverfa frá veitingu slíkra leyfa, sbr. kafla 2.6. Eftirlit, hvort sem það yrði kostað af ríkinu eða vistfjölskyldum, myndi ekki breyta þeim þáttum sem gera handhafa leyfisins berskjaldaða gagnvart hagnýtingu. Leyfið veitir ekki atvinnuréttindi þótt inntak dvalarinnar sé heimilisstörf og barnagæsla. Dvölin fer fram á einkaheimili barnafjölskyldna og dvalarrétturinn er bundinn þeirri vistfjölskyldu sem samningur er gerður við hverju sinni. Eftirlit getur varpað ljósi á brot sem hafa átt sér stað en ræður ekki bót á þeim aðstöðumun sem er rót vandans. Til þess þyrfti að veita vistráðnum atvinnuréttindi og dvalarrétt óháðan vistfjölskyldu, en þá væri í reynd ekki lengur um vistráðningu að ræða. Noregur afnam slík leyfi fyrir ríkisborgara ríkja utan

Evrópska efnahagssvæðisins árið 2024 þar sem erfitt hafði reynst að finna úrræði gegn misnotkun, þrátt fyrir aukið eftirlit, ráðgjafarþjónustu fyrir vistráðna og heimild til að útiloka brotlegar vistfjölskyldur. Nánar er fjallað um rökin í köflum 2.6 og 3.8 og í skýringum við 14. gr. Þó var fallist á athugasemdir um réttarstöðu þeirra sem nú þegar dveljast hér á grundvelli vistráðningar, sbr. umfjöllun um lagaskil hér á eftir og í skýringum við 28. gr.

Í öðru lagi fjölluðu umsagnir um skilyrði ótímabundins dvalarleyfis, einkum í umsögnum sérfræðinga, námsmanna, háskólakennara og Samtaka iðnaðarins. Lenging ávinnslutíma úr fjórum árum í sex var mótmælt með vísan til samkeppnishæfni um erlent starfsfólk og þess að annars staðar á Norðurlöndum væru styttri leiðir fyrir rannsakendur, sérhæft starfsfólk og þá sem lokið hefðu háskólanámi í landinu. Þá var tekjuviðmið sérfræðinga samkvæmt nýjum c-lið 2. mgr. 58. gr. af einhverjum talið of hátt, þar sem það miðast við meðaltal en ekki miðgildi heildarlauna og bent var á að það tæki ekki mið af launum vísindafólks, nýútskrifaðra og stofnenda nýsköpunarfyrirtækja.

Þrátt fyrir þau sjónarmið var, með hliðsjón af markmiðum frumvarpsins, ekki talið réttlætanlegt að falla frá boðaðri lengingu ávinnslutíma. Þó skal áréttað að lengingin tekur til hins almenna ávinnslutíma. Sérreglur b-liðar 2. mgr. 58. gr. um þá sem stundað hafa nám hér á landi haldast óbreyttar að því er varðar dvalartíma, þ.e. þrjú ár fyrir þá sem lokið hafa doktorsnámi hér á landi og fjögurra ára dvöl fyrir aðra námsmenn sem lokið hafa námi. Þá geta sérfræðingar, sem uppfylla skilyrði nýs c-liðar 2. mgr. 58. gr., sótt um ótímabundið dvalarleyfi eftir fjögur ár. Skerpt var á orðalagi um þessar reglur, sbr. kafla 3.4. Að öðru leyti þótti ekki tilefni til að rýmka undanþágur frá ávinnslutíma eða breyta tekjuviðmiði sérfræðinga, enda er leiðin undantekning frá meginreglunni og er tekjuviðmiðinu ætlað að afmarka hana við þá sem hafa sterk tengsl við íslenskan vinnumarkað, eru í ótímabundinni ráðningu og með tryggar launatekjur yfir tilteknu viðmiði.

Í þriðja lagi sneru umsagnir að breytingum er varða fjölskyldusameiningu og réttarstöðu flóttafólks. Félagasamtök sem vinna með flóttafólki, börnum og fötluðu fólki, Félag talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd og lögmannsstofa gerðu athugasemdir við brottfall undanþágu handhafa dvalarleyfa skv. 73. og 74. gr. frá framfærsluskilyrði ótímabundins dvalarleyfis, við húsnæðisskilyrði fjölskyldusameiningar, við 24 ára aldursskilyrði maka, við lengingu sambúðartíma og við breytt skilyrði dvalarleyfa foreldra 67 ára og eldri. Var einkum bent á að sanngirnisundanþága a-liðar 2. mgr. 58. gr. næði ekki til þeirra sem byggju við skerta starfsgetu til langframa, að skilyrði 4. mgr. 79. gr. a um aðra aðstandendur í heimaríki samrýmdist illa kröfu um einstaklingsbundið mat og að meginviðmið húsnæðisskilyrðis ættu heima í lögum fremur en reglugerð. Rauði krossinn og Félag talsmanna lögðu til að flóttafólk yrði undanþegið lengingu ávinnslutíma. Í nokkrum umsögnum var bent á að aldur einn og sér væri ekki vísbending um nauðung. Mannréttindastofnun Íslands taldi álitamál hvort 24 ára aldursskilyrði samrýmdist meðalhófi, þar sem það tæki til mun fleiri einstaklinga en þeirra sem hætta væri á að gengju í nauðungar- eða málamyndahjúskap, og benti á að alþjóðlegir eftirlitsaðilar hefðu gagnrýnt sambærilegt skilyrði í eldri lögum um útlendinga. Ef nauðsynlegt þætti að lögfesta skilyrðið væri að mati stofnunarinnar æskilegt að bæta við fleiri undanþágum, svo sem þegar aðilar væru á sambærilegum aldri, ekki léki grunur á valdaójafnvægi milli þeirra og augljóst þætti að hjúskapur eða sambúð væri með vilja beggja. Þá lagði stofnunin til að tekið yrði fram að skilyrði 4. mgr. 79. gr. a ætti einungis við ef aðstandendur í heimaríki hefðu burði til að annast umsækjanda.

Ekki er fallist á að falla frá aldursskilyrði maka, lengingu sambúðartíma eða húsnæðisskilyrði fjölskyldusameiningar, enda eru þær breytingar liður í því að ná þeim markmiðum

sem lýst er í kafla 2.2. Áfram verður heimilt skv. 2. mgr. 70. gr. laganna að víkja frá lágmarkstíma sambúðar þegar sérstakar ástæður mæla með því. Gert er ráð fyrir að nánari viðmið um húsnæði verði útfærð í reglugerð með hliðsjón af aðstæðum á húsnæðismarkaði, sbr. kafla 3.2. Þá var ekki fallist á að viðhalda undanþágu handhafa dvalarleyfa skv. 73. og 74. gr. frá framfærsluskilyrði ótímabundins dvalarleyfis eða að undanþiggja verndarhafa frá lengingu ávinnslutíma. Þeir sem ekki uppfylla skilyrði ótímabundins dvalarleyfis geta áfram fengið dvalarleyfi sín endurnýjuð, sbr. 4. kafla, og halda þeir einstaklingar því óraskaðri heimild til dvalar. Ekki var talin ástæða til að breyta 4. mgr. 79. gr. a sem tekur aðeins til maka og barna í heimaríki enda vandséð hvernig Útlendingastofnun geti tryggt fullnægjandi könnun á því hvenær að aðstandandi í heimaríki telst ekki fær um að sinna umönnun.

Alþýðusamband Íslands studdi nýtt dvalarleyfi fyrir þolendur misneytingar og alvarlegra vinnumarkaðsbrota, ekki síst að leyfið byggðist á rökstuddum grun og að stéttarfélögum sé falið hlutverk við mat á aðstæðum. Það studdi jafnframt brottfall dvalarleyfa vegna vistráðningar. Sambandið gagnrýndi að ráðningarsambandi þyrfti að hafa verið slitið áður en sótt væri um leyfi skv. 64. gr. a, að fortakslaust bann væri lagt við fyrstu fjölskyldusameiningu á grundvelli þess leyfis, að mat á líkum á brottför gæti leitt til mismununar eftir ríkisfangi, að ávinnslutími ótímabundins dvalarleyfis væri lengdur og að lagaskilareglur vantaði. Þá taldi sambandið að styrkja þyrfti réttarstöðu þolenda mansals, m.a. með skýrara hlutverki tilvísunaraðila og greiðari leið til ótímabundins dvalarleyfis. Brugðist er við þessum athugasemdunum í skýringum við viðkomandi greinar.

Hvað varðar tillögu Mannréttindastofnunar Íslands um frekari undanþágur frá aldursskilyrðinu þá var með lögum nr. 80/2016 felld brott sú skylda að kanna ávallt hvort til hjúskapar hefði verið stofnað til málamynda eða án vilja beggja ef annar makinn væri 24 ára eða yngri. Í lögskýringargögnum var byggt á því að ekki væri þörf á slíkri könnun þegar aðilar væru á svipuðum aldri og líklegt væri að jafnræði ríkti með þeim, en að hún skyldi fara fram ef sjáanlegt valdamisræmi væri milli hjóna (þskj. 1180, 728. mál á 145. löggjafarþingi). Tillaga stofnunarinnar byggist því í meginatriðum á sömu sjónarmiðum og gildandi fyrirkomulag, sem starfshópur um dvalarleyfi taldi ekki veita nægilega vörn gegn nauðungar- og málamyndahjúskap, sbr. kafla 3.3. Yrði undanþága reist á þeim hefði aldursskilyrðið litla sjálfstæða þýðingu. Gagnrýni alþjóðlegra eftirlitsaðila, sem stofnunin vísaði til, beindist að fortakslausu aldursskilyrði sem gilti hér á landi á árunum 2004–2008, sbr. 13. gr. laga um útlendinga, nr. 96/2002. Skilyrði 70. gr. a er frábrugðið því að því leyti að það frestar en útilokar ekki rétt til dvalarleyfis á grundvelli hjúskapar eða sambúðar og að frá því má víkja í afmörkuðum tilvikum sem ráðast einkum af hlutlægum atvikum, svo sem þegar aðilar eiga saman barn eða stofnuðu til hjúskapar eða sambúðar áður en sá maki sem búsettur er hér á landi fluttist til landsins. Vísast að öðru leyti til kafla 3.3, 4. kafla og skýringa við 17. gr.

Að endingu gerðu umsagnaraðilar allnokkrar tillögur um útfærslu einstakra ákvæða. Útlendingastofnun lýsti stuðningi við frumvarpið og lagði m.a. til að tekin yrði upp að nýju heimild til dvalar meðan umsókn um endurnýjun dvalarleyfis væri til meðferðar, að skýrt yrði hver varðveitti lífkennaupplýsingar, að gerðar yrðu ríkari kröfur um íslenskukunnáttu og að heimild 79. gr. a yrði afmörkuð við aðkallandi umönnunarsjónarmið. Persónuvernd taldi rétt að kannað yrði hvort afmarka þyrfti nánar í lagatexta þær heimildir til upplýsingaöflunar sem bætast við 2. mgr. 17. gr. laganna og að gera þyrfti nánari grein fyrir nauðsyn þess að varðveita lífkennaupplýsingar vegna dvalarskírteina skv. 90. gr. í allt að fimm ár. Samtök atvinnulífsins lögðu áherslu á forgangsafgreiðslu umsókna og að greitt yrði fyrir komu sérhæfðs starfsfólks. Nýtt dvalarleyfi fyrir þolendur misneytingar og alvarlegra vinnumarkaðsbrota naut stuðnings, einnig frá aðilum sem að öðru leyti gagnrýndu frumvarpið. BSRB óskaði þó skýringa á því

hvernig sýna mætti fram á slit ráðningarsambands og Alþýðusamband Íslands gerði athugasemd við að slitin þyrftu að liggja fyrir þegar sótt væri um leyfið. Stop the Traffik Iceland lagði til að leyfið næði til fleiri hópa, yrði endurnýjanlegt og teldist til ávinnslutíma ótímabundins dvalarleyfis. Bjarkarhlíð fagnaði breyttum ákvæðum um þolendur mansals en taldi að skilyrði fyrir leyfum þeirra ættu að koma fram í lögum, að hlutverk tilvísunaraðila yrði skilgreint og að dvalarleyfi þolenda yrði ekki háð samstarfi við lögreglu. Mannréttindastofnun Íslands taldi að skýra þyrfti enn frekar réttarstöðu þolenda mansals eftir að gildistíma dvalarleyfis þeirra lyki, einkum þeirra sem væru ekki vinnufærir vegna afleiðinga mansalsins. Í nokkrum umsögnum voru gerðar athugasemdir við mat á líkum á brottför samkvæmt nýrri 3. mgr. 55. gr. og lista yfir áhætturíki, einkum að viðmið listans kæmu ekki fram í lagatextanum og að tryggja þyrfti að ríkisfang réði aldrei eitt niðurstöðu. Loks var í 14 umsögnum bent á að lagaskilareglur vantaði í frumvarpsdrögin.

Ábendingar um útfærslu einstakra ákvæða leiddu eftir atvikum til nánari skýringa við einstakar greinar. Í skýringum við 12. gr. er skýrt hvernig sýna má fram á slit ráðningarsambands og gert er ráð fyrir frekari útfærslu og leiðbeiningum með samsvarandi reglugerð. Ekki var talin þörf á að afmarka nánar í lagatexta þær heimildir sem bætast við 2. mgr. 17. gr. laganna, enda ræðst nauðsyn vinnslu hverju sinni af því efnisákvæði laganna sem á reynir og takmarkast sú vinnsla við það efnisákvæði sem byggt er á. Um vinnsluna gilda auk þess meginreglur 8. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, og sérreglur 11. og 12. gr. sömu laga um viðkvæmar persónuupplýsingar og upplýsingar um refsiverða háttsemi. Í skýringum við 24. gr. er nánari grein gerð fyrir því hvers vegna nauðsynlegt er að varðveita lífkennaupplýsingar vegna dvalarskírteina í allt að fimm ár. Sá tími tekur mið af gildistíma dvalarskírteinis og er hámark en ekki viðmið. Um lista yfir áhætturíki er áréttað að skráning ríkis á listann ræður aldrei ein niðurstöðu máls og að einstaklingsbundið heildarmat skal ávallt fara fram, sbr. kafla 3.1 og 4. kafla. Meginviðmið listans, þ.e. reynsla og framkvæmd annarra Schengen-ríkja og samvinna heimaríkis um endurviðtöku eigin ríkisborgara, koma fram í 3. mgr. 55. gr. Um réttarstöðu þolenda mansals er bent á að dvalarleyfi skv. 76. gr. laganna má veita og endurnýja þótt skilyrðum 1. og 2. mgr. 55. gr. sé ekki fullnægt og að veiting leyfis vegna persónulegra aðstæðna þolanda er ekki háð samstarfi við lögreglu. Nánar verður kveðið á um skilyrði leyfa skv. 75. og 76. gr., þar á meðal um hlutverk tilvísunaraðila, í reglugerð. Um forgangsröðun umsókna vísast til 53. gr. laganna, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Ábendingar um komu sérhæfðs starfsfólks varða einkum lög um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og falla utan efnis frumvarpsins en ráðuneytið mun taka þær ábendingar til skoðunar. Tillögur Útlendingastofnunar um ríkari kröfur um íslenskukunnáttu voru ekki teknar upp að svo stöddu. Athugasemdir um fjárhæð gjalda fyrir afgreiðslu umsókna um dvalarleyfi samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, og um málsmeðferðartíma Útlendingastofnunar falla utan efnis frumvarpsins.

Allar umsagnir voru rýndar og var tekið tillit til þeirra að hluta svo sem að framan er rakið. Bætt var við frumvarpið ákvæðum til bráðabirgða um lagaskil, annars vegar um umsóknir um dvalarleyfi námsmanna sem hingað koma á grundvelli þróunarsamvinnu og hins vegar um réttarstöðu þeirra sem við gildistöku laganna hafa dvalarleyfi vegna vistráðningar eða dvalarleyfi sem foreldrar 67 ára og eldri. Þá var orðalag einstakra ákvæða og greinargerðar samræmt þar sem þess var þörf og rökstuðningur styrktur í ljósi umsagnanna, einkum að því er varðar skilyrði ótímabundins dvalarleyfis, mat á vægari úrræðum, norrænan samanburð og samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í því að samræma löggjöf og framkvæmd íslensks dvalarleyfiskerfis við framkvæmd annarra Norðurlandaþjóða. Frumvarpið er enn fremur liður í að bregðast við neikvæðum afleiðingum þess að íslenskar lagareglur skeri sig frá framkvæmd nágranna-ríkjanna. Frumvarpið hefur áhrif á umsækjendur um dvalarleyfi og þau stjórnvöld sem koma að framkvæmd laganna. Þá er í frumvarpinu að finna ákvæði sem sérstaklega varða persónuvernd og ljóst er að efnistök þess hafa ólík áhrif á jafnrétti kynjanna.

Á árunum 2021–2026 bárust Útlendingastofnun 22.133 umsóknir um fyrstu dvalarleyfi og 6.826 um ótímabundin dvalarleyfi. Árið 2025 voru gefin út 3.013 fyrstu leyfi, þar af 1.418 á grundvelli fjölskyldusameiningar, 657 á grundvelli náms, 542 á grundvelli atvinnu, 178 vegna menningarskipta og 1.028 ótímabundin leyfi.

Umsækjendur þurfa framvegis að sæta lífkennatöku og fullnægjandi auðkenningu sem sjálfstæðu skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis, í stað þess að þeirra upplýsinga sé aflað eftir komu útlendings til landsins. Sú breyting er til þess fallin að auka öryggi og tryggja að þær upplýsingar liggi fyrir við ákvörðun í stað þess að dvalarleyfi sé veitt með fyrirvara um auðkenningu einstaklings. Mat á því hvort einstaklingur sé líklegur til að snúa til heimaríkis að dvöl lokinni tekur til umsókna um atvinnu- og námsleyfi auk annarra dvalarleyfa á grundvelli menningarskipta. Skráning heimaríkis á áhætturíkjalista ræður þó aldrei ein niður-stöðu. Breytingar á skilyrðum ótímabundins dvalarleyfis munu hafa nokkur áhrif á hluta umsækjenda, bæði hvað varðar lengri ávinnslutíma og fleiri grunnskilyrði fyrir veitingu slíks leyfis. Þá munu allir umsækjendur um ótímabundið dvalarleyfi eftirleiðis þurfa að uppfylla skilyrði um trygga framfærslu. Hvað fjölskyldusameiningar varðar voru alls 1.418 útgefin leyfi í þeim leyfaflokki árið 2025. Þar eru lögð til skýrari skilyrði um húsnæði og framfærslu auk þess sem lagt er til 24 ára aldursskilyrði maka ásamt tveggja ára sambúðarkröfu í stað eins árs. Þá eru gerðar breytingar á skilgreiningu nánasta aðstandanda og aldraðir foreldrar færast þar með í sjálfstæðan dvalarleyfisflokk með afmarkaðri skilyrðum en áður. Þær breytingar sem lagðar eru til á skilyrðum fölskyldusameiningar eru líklegar til að fækka umsóknum og að sama skapi leyfum í þeim flokki. Með brottfalli vistráðningar leggst af dvalarleyfisflokkur sem náði til 766 leyfa á árunum 2017–2024, þar af 78% til ríkisborgara Filippseyja. Gera má ráð fyrir að þörf fyrir vistráðningar verði framvegis mætt af einstaklingum frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Réttarstaða þolenda mansals og misneytingar á vinnumarkaði er styrkt. Samhliða því að gerðar eru úrbætur á ákvæðum 75. og 76. gr. laganna verður enn fremur heimilt að veita dvalarleyfi til 12 mánaða þegar um er að ræða alvarleg vinnumarkaðsbrot og misneytingu á vinnumarkaði svo að starfsmaður geti hvort tveggja leitað réttar síns og fengið svigrúm til að finna annað starf. Þá mun ávinnsla ótímabundins dvalarleyfis ekki rofna þótt þolandi leiti réttar síns og fái útgefið dvalarleyfi sem þolandi. Á árunum 2019–2022 skráði lögregla 73 mögulega þolendur samkvæmt úttekt GRETA.

Ekkert ákvæði frumvarpsins gerir greinarmun á umsækjendum eftir kyni. Kyngreind gögn Útlendingastofnunar, um 22.133 umsóknir fyrstu dvalarleyfa og 6.826 umsóknir um ótímabundin dvalarleyfi á tímabilinu 1. september 2021 – 9. september 2026, sýna hins vegar að konur og karlar fá dvalarleyfi á mismunandi grundvelli og að einstaka greinar frumvarpsins kunna því að hafa mismunandi áhrif á kynin. Vegna þess hve kynjahlutföll umsækjenda í hverjum leyfaflokki eru ólík var enn fremur lagt ítarlegt mat á áhrif frumvarpsins á jafnrétti. Konur og karlar fá dvalarleyfi á mismunandi grundvelli. Konur eru 58,7% þeirra sem fá aðstandendaleyfi og 78,5% þeirra sem fá leyfi í flokknum menningarskipti, sem vistráðning fellur undir. Karlar eru 63,2% þeirra sem fá dvalarleyfi vegna atvinnuþátttöku. Frumvarpið

skerpir á skilyrðum fyrir veitingu aðstandendaleyfa og fellir brott ákvæði um dvalarleyfi til vistráðningar einstaklinga utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Konum er sjaldnar synjað en körlum, í öllum leyfaflokkum. Hlutfall afgreiddra mála sem lauk með synjun var 11,0% hjá konum og 16,2% hjá körlum að því er varðar fyrstu dvalarleyfi og 5,7% á móti 9,0% að því er varðar ótímabundin dvalarleyfi. Ekki verður talið að kyn hafi sérstaklega áhrif á þennan mun eða ólíka afgreiðslu umsókna frekar en ef aukin skilyrði eru sett í samhengi við kynjahlutföll umsókna og synjana, en ljóst er að frumvarpið, verði það samþykkt, muni hafa mismunandi áhrif á kynin. Ekki verður talið að það leiði af skilyrðum laganna, verði frumvarpið samþykkt, heldur samsetningar umsækjendahópsins. Frumvarpið telst ekki kynhlutlaust í heild sinni þó svo að ekkert ákvæði geri greinarmun eftir kyni samkvæmt orðanna hljóðan. Mest verða áhrifin við brottfall 68. gr. laganna þar sem stærstur hluti handhafa dvalarleyfa vegna vistráðningar er konur. Frumvarpið stuðlar að jafnrétti fyrir þær konur sem standa höllum fæti, en þær breytingar sem frumvarpið boðar hvað varðar fjölskyldusameiningar hafa neikvæðari áhrif á konur en karla í ljósi samsetningar hópsins. Þó svo að framangreindar breytingar hafi mismunandi áhrif á kynin eru þær réttlætanlegar og studdar málefnalegum sjónarmiðum. Gæta þarf að jafnréttissjónarmiðum við innleiðingu breytinganna.

Við mat á áhrifum frumvarpsins á börn var sérstaklega litið til þeirra breytinga sem varða fjölskyldusameiningu og skilyrði dvalarleyfa foreldra og forsjáraðila.

Frumvarpið felur ekki í sér breytingar á 71. gr. laganna sem fjallar um fjölskyldusameiningu barna. Aftur á móti er lagt til að skilyrði 17. og 69. gr. laganna um að barn sé á framfæri viðkomandi falli brott. Forsjá barns getur samkvæmt breytingunni ein og sér verið nægjanleg til að sýna fram á fjölskyldutengsl í skilningi ákvæðanna. Breytingin er til einföldunar á framkvæmd og er jafnframt til þess fallin að auðvelda börnum að njóta réttinda sem byggjast á fjölskyldutengslum við foreldri eða forsjáraðila.

Þá er í 16. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir undanþágum frá skilyrðum um lágmarksaldur hjóna og lágmarkstíma sambúðar þegar umsækjandi og sá aðstandandi sem búsettur er hér á landi eiga barn saman. Með því er tekið sérstakt tillit til fjölskyldueiningar barns við beitingu hinna nýju skilyrða.

Að öðru leyti eru áhrif frumvarpsins á börn einkum óbein og leiða af þeim breytingum sem gerðar eru á skilyrðum fjölskyldusameiningar almennt. Þar má einkum nefna skýrari kröfur um framfærslu foreldra og forsjáraðila og um að húsnæði fjölskyldu sé fullnægjandi með hliðsjón af fjölda þeirra sem þar búa. Slík skilyrði geta haft áhrif á möguleika foreldris eða forsjáraðila til að fá dvalarleyfi og þar með óbeint á stöðu barns. Á móti miða þau að því að tryggja að fullnægjandi framfærsla og húsnæði séu fyrir hendi þegar fjölskylda sest að hér á landi.

Heildstætt eru bein áhrif frumvarpsins á réttindi barna talin takmörkuð. Þær breytingar sem sérstaklega varða börn eru til þess fallnar að einfalda sönnun fjölskyldutengsla og tryggja að tekið sé sérstakt tillit til þess þegar umsækjandi og aðstandandi eiga barn saman. Áhrif annarra breytinga eru fyrst og fremst óbein og ráðast af aðstæðum einstakra fjölskyldna.

Við undirbúning frumvarpsins var unnið sérstakt mat á áhrifum þess á persónuvernd og var við það mat höfð hliðsjón af ákvæðum a–d-liðar 7. mgr. 35. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679, sbr. 29. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.

Frumvarpið felur í sér breytingar á heimildum til vinnslu persónuupplýsinga á nokkrum sviðum. Þar vegur þyngst vinnsla lífkennaupplýsinga, þ.e. andlitsmynda og fingrafara, vegna auðkenningar umsækjenda um dvalarleyfi og útgáfu dvalarleyfisskírteina og dvalarskírteina,

sbr. 4., 6., 7. og 24. gr. frumvarpsins. Sú vinnsla er ekki ný en grundvöllur hennar styrktur og laga- og reglugerðarákvæði skýrð. Þá eru með 3. gr. lagðar til breytingar á heimildum til öflunar, samkeyrslu og miðlunar persónuupplýsinga milli stjórnvalda, m.a. vegna eftirlits með því að skilyrði dvalarleyfa séu uppfyllt og við meðferð umsókna um endurnýjun dvalarleyfa og ótímabundin dvalarleyfi. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir vinnslu fjárhagsupplýsinga og upplýsinga um skuldastöðu umsækjanda gagnvart ríki og sveitarfélögum, upplýsinga um brotaferil og mál sem eru til meðferðar í refsivörslukerfinu og, eftir atvikum, viðkvæmra persónuupplýsinga um heilsufar og stéttarfélagsaðild. Þá geta við framkvæmd ákvæða um mansal og misneytingu komið til vinnslu upplýsingar sem eru viðkvæms eðlis. Vinnslan tekur að meginstefnu til einstaklinga sem sækja um eða hafa fengið dvalarleyfi hér á landi en í einstökum tilvikum einnig til aðstandenda þeirra. Tilgangur vinnslunnar er fyrst og fremst að tryggja örugga og ótvíræða auðkenningu umsækjenda, draga úr hættu á skjala- og auðkennisfölsunum og tryggja að ákvarðanir um dvalarleyfi séu teknar á réttum og fullnægjandi grundvelli. Þá er vinnslunni ætlað að gera stjórnvöldum kleift að staðreyna að skilyrði dvalarleyfa séu uppfyllt og áfram fyrir hendi og að tryggja öryggi við útgáfu og notkun dvalarleyfisskírteina og dvalarskírteina. Að því er varðar dvalarskírteini skv. 90. gr. laganna leiðir vinnslan jafnframt að hluta af skuldbindingum Íslands samkvæmt reglum Evrópska efnahagssvæðisins um öryggi persónuskilríkja og dvalarskírteina.

Vinnsla almennra persónuupplýsinga á grundvelli frumvarpsins byggist á því að hún sé nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu og vegna verkefna sem unnin eru í þágu almannahagsmuna og við beitingu opinbers valds, sbr. c- og e-lið 1. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679. Að því marki sem vinnslan tekur til viðkvæmra persónuupplýsinga þarf hún jafnframt að uppfylla skilyrði 9. gr. reglugerðarinnar, einkum g-liðar 2. mgr. hennar, og vinnsla upplýsinga um refsiverða háttsemi lýtur þeim skilyrðum sem leiða af 10. gr. reglugerðarinnar og 12. gr. laga nr. 90/2018.

Veigamestu áhrif frumvarpsins á friðhelgi einkalífs tengjast söfnun og varðveislu lífkennaupplýsinga. Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að stafræn ljósmynd og fingraför verði tekin af umsækjanda við umsókn um dvalarleyfi og umsókn um dvalarrétt skv. 90. gr. laganna og að upplýsingarnar verði nýttar til að staðreyna auðkenni hans og við útgáfu dvalarskírteinis. Vinnslan er talin nauðsynleg til að unnt sé að staðreyna með öruggari hætti hver umsækjandi er og hvort sami einstaklingur hafi áður sótt um dvalarleyfi undir öðru auðkenni. Örugg auðkenning er jafnframt til þess fallin að verja hinn skráða gegn auðkennaþjófnaði og koma í veg fyrir að dvalarleyfi eða dvalarskírteini séu gefin út til rangs aðila. Á móti kemur að um er að ræða umfangsmikla vinnslu upplýsinga sem eðli máls samkvæmt kallar á ríkar kröfur um tilgangstakmörkun, varðveislutíma og upplýsingaöryggi. Lífkennaupplýsingum sem safnað er í þessum tilgangi er ekki ætlað að þjóna almennum löggæslutilgangi eða verða samkeyrðar við sakaskrár eða önnur refsivörslukerfi, heldur skal vinnsla þeirra bundin þeim afmarkaða stjórnsýslutilgangi sem lagaheimildin tekur til.

Þá verður Útlendingastofnun heimilt að fela utanríkisþjónustu, eða þar til bæru yfirvaldi annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu eða utanaðkomandi þjónustuaðila í þriðja ríki, að veita viðtöku umsóknum um dvalarleyfi ásamt ferðaskilríkjum og skráningu þeirra lífkenna sem kveðið er á um í greininni. Er þessi heimild nauðsynleg ef ætlunin er að tryggja raunhæfan möguleika á að auðkenna umsækjanda áður en ákvörðun er tekin um umsókn hans. Þar sem um er að ræða öflun og vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga er nauðsynlegt að tryggja henni lagastoð líkt og áskilið er í lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þá setur ráðherra reglugerð um nánari framkvæmd ákvæðisins, þ.m.t. um meðferð og

vinnslu persónuupplýsinga sem aflað er á grundvelli þess og öryggiskröfur sem gera skal vegna þeirrar vinnslu.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um sérstakar verndarráðstafanir vegna vinnslu lífkenna-upplýsinga. Skv. 24. gr. skulu slíkar upplýsingar vegna dvalarskírteina ekki varðveittar lengur en nauðsynlegt er til að bera kennsl á útlending við næstu umsókn um endurnýjun skírteinis eða, eftir atvikum, útgáfu nýs skírteinis og aldrei lengur en í fimm ár frá útgáfudegi síðasta dvalarskírteinis. Fimm ára tímabilið er hámarksvarðveislutími en felur ekki í sér sjálfstæða heimild til varðveislu í þann tíma ef þörf á upplýsingunum fellur fyrr niður. Jafnframt er áskilið að ýtrustu öryggiskrafna sé gætt við varðveislu upplýsinganna og að nánari kröfur til varðveislu og forms stafrænnar skráningar verði ákveðnar í reglugerð í samræmi við alþjóðlega staðla. Að því er varðar lífkennaupplýsingar sem aflað er við umsókn um dvalarleyfi skv. 4. gr. er jafnframt gert ráð fyrir að í reglugerð verði nánar mælt fyrir um varðveislu, aldur og form stafrænnar skráningar. Við þá útfærslu verður að tryggja að aðeins séu unnar þær upplýsingar sem eru nægilegar, viðeigandi og nauðsynlegar með hliðsjón af tilgangi vinnslunnar og að þær séu ekki varðveittar lengur en nauðsyn krefur. Jafnframt þarf að gera viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar ráðstafanir, m.a. með aðgangsstýringum, skráningu aðgangs og notkunar, öruggri varðveislu og eyðingu upplýsinga þegar varðveisluheimild lýkur.

Við mat á áhrifum var jafnframt sérstaklega litið til þess að vinnslan tekur að hluta til einstaklinga sem geta staðið höllum fæti. Þá getur niðurstaða vinnslunnar haft beina þýðingu fyrir rétt einstaklings til dvalar hér á landi. Af þeim sökum er mikilvægt að tryggt sé að hinum skráðu sé veitt skýr og aðgengileg fræðsla um vinnsluna í formi upplýsinga um tilgang hennar, varðveislutíma og réttindi þeirra samkvæmt persónuverndarlöggjöf þar sem þess er þörf. Eftir sem áður gilda almenn réttindi samkvæmt reglugerð (ESB) 2016/679, þar á meðal réttur til aðgangs að eigin upplýsingum, leiðréttingar og takmörkunar vinnslu eftir því sem við á, auk réttar til að bera kvörtun undir Persónuvernd.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið ákvæðisins felst að í stað orðsins „fórnarlamb“ verði notað orðið „þolandi“ og er um að ræða sams konar breytingu og er að finna í 3., 19. og 20. gr. frumvarpsins. Breytingin er liður í stefnu um þolendamiðað og hlutlaust orðalag í löggjöf um brotaþola og er hluti af þeim efnisbreytingum sem lagðar eru til í 19. og 20. gr.

Ákvæði b-liðar felur í sér breytingu á skilgreiningu hugtaksins *nánustu aðstandendur* í 17. tölul. 3. gr. laganna. Samkvæmt gildandi rétti teljast til nánustu aðstandenda maki, sambúðarmaki, börn viðkomandi yngri en 18 ára sem eru í forsjá hans og á framfæri hans, auk foreldra sem eru 67 ára eða eldri. Lagt er til að skilgreiningin taki framvegis einungis til maka, sambúðarmaka og barna viðkomandi sem eru yngri en 18 ára og í forsjá hans.

Breytingin er tvíþætt. Annars vegar er skilyrðið um að barn sé „á framfæri“ viðkomandi fellt brott þannig að forsjá ein og sér nægi til að barn teljist til nánustu aðstandenda. Er það til einföldunar og samræmingar í framkvæmd, enda er forsjá að jafnaði nægjanleg vísbending um að barn tilheyri fjölskyldueiningu foreldris í skilningi 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Hins vegar munu foreldrar 67 ára eða eldri ekki lengur teljast til nánustu aðstandenda samkvæmt skilgreiningunni. Sú breyting er í beinum tengslum við 22. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að lögfest verði sjálfstætt ákvæði, 79. gr. a, um dvalarleyfi fyrir foreldri 67 ára eða eldra með þrengri og skýrari

skilyrðum en nú gilda samkvæmt almennum reglum um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar í VIII. kafla laganna, m.a. um knýjandi ástæður, þar á meðal sjónarmið er snúa að aðkallandi umönnun og að umsækjandi eigi ekki aðra aðstandendur, maka eða börn, í heimaríki. Breytingin felur því ekki í sér að heimild til dvalarleyfis fyrir aldraða foreldra falli niður heldur að um hana gildi sjálfstætt og þrengra ákvæði en almenna reglan um nánustu aðstandendur í samræmi við þá stefnu sem lýst er í kafla 3.2 um samræmingu við framkvæmd annarra Norðurlanda á þessu sviði.

Um 2. gr.

Ákvæðið felur í sér fjórar breytingar á 17. gr. laganna um vinnslu persónuupplýsinga.

Í fyrsta lagi er lagt til að stjórnvöldum sem tilgreind eru í 1. mgr. ákvæðisins verði heimilt að afla upplýsinga frá löggæslu- og dómsmálayfirvöldum. Talin er þörf á að tryggja fullnægjandi lagastoð þegar nauðsynlegt er að afla upplýsinga um stöðu útlendings í refsivörslukerfinu líkt og áskilið er í 58. gr. gildandi laga og skv. a-lið 21. gr. frumvarpsins. Nær heimildin til mála sem skráð eru hjá lögreglu, ákæruvaldi og dómstólasýslunni.

Í öðru lagi er lagt til að Tryggingastofnun ríkisins og sjúkratryggingastofnunin bætist við upptalningu þeirra stjórnvalda sem tilgreind eru í 2. málsl. 2. mgr. 17. gr. Samkvæmt greininni er þeim stjórnvöldum sem talin eru upp í 1. mgr. heimilt að samkeyra persónuupplýsingar útlendinga í því skyni að sannreyna að dvöl þeirra og starfsemi hér á landi sé í samræmi við skilyrði veitts dvalarleyfis. Með breytingunni verður unnt að staðreyna upplýsingar um greiðslur og rétt til almannatrygginga frá fyrrgreindum stofnunum. Þegar er til staðar sambærileg heimild gagnvart skattyfirvöldum og Vinnumálastofnun. Breytingin er liður í að styrkja eftirlit með því að dvalarleyfi séu nýtt í samræmi við forsendur þess að leyfið var veitt og að þær upplýsingar sem byggt er á við útgáfu dvalarleyfis séu réttar og áreiðanlegar, sbr. umfjöllun í köflum 2.2 og 2.7 hvað varðar nauðsyn þess að efla eftirlit í dvalarleyfiskerfinu. Enn fremur er heimildinni ætlað að auðvelda upplýsingaöflun til að staðreyna þær greiðslur sem útlendingur tilgreinir sem hluta af framfærslu sinni.

Í þriðja lagi er lagt til að við bætist nýr málsliður á eftir 3. málsl. 2. mgr. þar sem sérstaklega verði mælt fyrir um heimild Útlendingastofnunar til að samkeyra persónuupplýsingar frá skattyfirvöldum, embætti sýslumanns og hlutaðeigandi sveitarfélagi við meðferð umsóknar um endurnýjun dvalarleyfis, sbr. 57. gr. laganna, og umsókn um ótímabundið dvalarleyfi, sbr. 58. gr. laganna. Talin er þörf á að kveða sérstaklega á um þá heimild til að tryggja fullnægjandi upplýsingar um annars vegar að trygg framfærsla einstaklings liggi fyrir og hins vegar að skilyrði nýs f-liðar 1. mgr. 58. gr. um að útlendingur sé ekki í vanskilum við hið opinbera og lögheimilissveitarfélag sitt, sbr. 9. gr. frumvarpsins, þegar ákvörðun um ótímabundið dvalarleyfi er tekin. Gert er ráð fyrir að Útlendingastofnun sé, með hliðsjón af þeim gögnum sem umsækjandi leggur fram vegna umsóknar sinnar, unnt að afla frekari upplýsinga frá hlutaðeigandi aðilum til að staðreyna hvort heldur sem er trygga framfærslu hans í samræmi við ákvæði laganna og hlutaðeigandi reglugerð, og eftir atvikum hvort umsækjandi sé í vanskilum við hið opinbera eða sveitarfélög þegar umsókn hans er tekin til meðferðar. Um nauðsyn vinnslunnar vísast að öðru leyti til skýringar við 9. gr. og 6. kafla frumvarpsins um mat á áhrifum á persónuvernd.

Í fjórða lagi er lagt til að ný málsgrein bætist við á eftir 4. mgr. 17. gr. sem kveði á um heimild Útlendingastofnunar til að upplýsa annað stjórnvald og, eftir atvikum, innlenda menntastofnun um dvalarleyfisstöðu útlendings og gildistíma dvalarleyfis hans. Heimildin er bundin því skilyrði að upplýsingarnar séu nauðsynlegar til að ljúka afgreiðslu máls sem varðar hlutaðeigandi útlending sjálfan og ákvörðun um réttindi hans, og nær hún jafnframt aðeins til

vinnslu sem viðkomandi stjórnvaldi eða menntastofnun er skylt að framkvæma lögum samkvæmt. Að öðru leyti en mælt er fyrir um í ákvæðinu gilda lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, um vinnsluna, þar á meðal skylda þess stjórnvalds eða menntastofnunar sem tekur við upplýsingunum til að upplýsa hlutaðeigandi útlending um fyrirhugaða öflun þeirra í samræmi við 2. mgr. 17. gr. þeirra laga, sbr. 14. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679. Ákvæðið er afmarkað með hliðsjón af meðalhófsreglu persónuverndarréttar, sbr. nánari umfjöllun um áhrif frumvarpsins á persónuvernd í 6. kafla um mat á áhrifum frumvarpsins.

Um 3. gr.

Ákvæðið felur í sér að í stað orðsins „fórnarlömb“ verði notað orðið „þolendur“. Breytingin er liður í stefnu um þolendamiðað og hlutlausara orðalag í löggjöf um brotaþola og er hluti af þeim efnisbreytingum sem gerðar eru í 19. og 20. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Ákvæðið felur í sér breytingu á 52. gr. laganna um umsókn um dvalarleyfi. Skv. 1. mgr. greinarinnar, eins og henni var breytt með lögum nr. 79/2026, tekur Útlendingastofnun ákvörðun um veitingu dvalarleyfis en um atvinnuleyfi fer eftir lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002. Lagt er til að við málsgreinina bætist fimm nýir málsliðir þess efnis að umsækjandi um dvalarleyfi skuli samþykkja, vegna umsóknarinnar, að af honum verði tekin stafræn ljósmynd auk fingrafara. Þessar upplýsingar eru nauðsynlegar til að auðkenna umsækjanda, sbr. nýjan e-lið 1. mgr. 55. gr. laganna, sem lagður er til í 7. gr. frumvarpsins, og við útgáfu dvalarskírteinis skv. 54. gr. laganna. Ákvæðið er þannig grundvöllur þeirra breytinga sem gerðar eru með 6., 7. og 24. gr. frumvarpsins og lúta að öruggari auðkenningu umsækjenda um dvalarleyfi. Þá eru þær í samræmi við breytingar sem gerðar eru á 95. gr. laganna, sbr. 25. gr. frumvarpsins, m.a. í ljósi innleiðingar á 10. gr. reglugerðar ráðsins (ESB) 2025/1208, sbr. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157, sem nánar er fjallað um í kafla 2.4.

Stafræn ljósmynd og fingraför teljast lífkennaupplýsingar og þar með viðkvæmar persónuupplýsingar í skilningi laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, sbr. 9. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679, þegar þær eru nýttar til að persónugreina einstakling með einkvæmum hætti. Um er að ræða nauðsynlega vinnslu svo að fullnægja megi þeirri lagaskyldu sem hvílir á Útlendingastofnun að sinna verkefni sem unnið er í þágu almannahagsmuna, sbr. c- og e-lið 1. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679, og g-lið 2. mgr. 9. gr. sömu reglugerðar um vinnslu sem nauðsynleg er af ástæðum er varða verulega almannahagsmuni. Er þetta til samræmis við þá umfjöllun sem fram kemur í 6. kafla um mat á áhrifum frumvarpsins á persónuvernd.

Samkvæmt 51. gr. laganna skal fyrsta umsókn um dvalarleyfi að jafnaði lögð fram erlendis. Fyrir liggur að sendiskrifstofur Íslands eru fáar og því óraunhæft að takmarka framlagningu umsókna við þær sendiskrifstofur sem Ísland starfrækir hverju sinni. Af þeim sökum er í 4. gr. frumvarpsins kveðið á um heimild Útlendingastofnunar að fela utanríkisþjónustu eða þar til bæru yfirvaldi annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu eða utanaðkomandi þjónustuaðila í þriðja ríki að annast verkefni sem tengjast framkvæmd ákvæðisins. Er þessi heimild nauðsynleg ef ætlunin er að tryggja raunhæfan möguleika á að auðkenna umsækjanda áður en ákvörðun er tekin um umsókn hans. Takmarkast heimildin við að erlend sendiskrifstofa eða þjónustuaðili annist verkefni sem snúa að viðtöku umsókna og ferðaskilríkja sem og skráningu þeirra lífkenna sem nauðsynleg eru skv. 52. og 54. gr., þ.e. stafræn

andlitsmynd og fingraför umsækjanda. Þar sem um er að ræða öflun og vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga er nauðsynlegt að tryggja lagastoð fyrir heimildinni líkt og áskilið er í lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þá setur ráðherra reglugerð um nánari framkvæmd ákvæðisins, þ.m.t. um meðferð og vinnslu persónuupplýsinga sem aflað er á grundvelli þess og öryggiskröfur sem gera skal vegna þeirrar vinnslu, sbr. gildandi 3. mgr. greinarinnar, sem verður 5. mgr. nái frumvarpið fram að ganga.

Í b-lið er lagt til að á eftir 2. mgr. komi tvær nýjar málsgreinar. Sú fyrri kveði á um að útlendingur geti aðeins haft eina umsókn um dvalarleyfi til meðferðar á hverjum tíma. Leggi hann fram nýja umsókn meðan fyrri umsókn er enn til meðferðar hjá Útlendingastofnun skal hann draga fyrri umsókn til baka, ellegar verði henni vísað frá. Veita ber umsækjanda fullnægjandi leiðbeiningar um afleiðingar þess og gefinn kostur á að ákveða hvaða umsókn umsækjandi vill halda til streitu. Það sama gildir ef kærumáli umsækjanda er ólokið vegna umsóknar um dvalarleyfi hjá kærunefnd útlendingamála. Í framkvæmd hefur reynst vandasamt fyrir Útlendingastofnun að kveða á um afdrif þeirra mála þar sem fyrir liggja tvær eða fleiri umsóknir um dvalarleyfi vegna sama einstaklings, lagðar fram á mismunandi tíma og á ólíkum grundvelli. Hefur þetta leitt af sér óvissu og lengt afgreiðslutíma í þeim málum sem um ræðir. Borið hefur á því að umsækjendur hafi freistað þess að óska eftir framlengingu heimildar til dvalar hér á landi umfram það sem leiðir af ákvæðum laganna með því að leggja fram nýja umsókn innan gildistíma eldra dvalarleyfis eða áður en niðurstaða fæst um fyrri umsókn. Ákvæðinu er ætlað að stemma stigu við því að umsóknir um dvalarleyfi séu lagðar fram að tilefnislausu og stuðla að því að þær umsóknir sem berast séu fullbúnar og í samræmi við tilgang dvalar. Í þeim tilvikum þar sem útlendingur hefur þegar lagt fram fleiri en eina umsókn um dvalarleyfi, og engin þeirra er afgreidd hjá Útlendingastofnun við gildistöku laganna, verði frumvarpið samþykkt, getur stofnunin farið þess á leit við umsækjanda að hann taki afstöðu til þess, án tafar, hvaða umsókn hann hyggst halda til streitu ellegar muni stofnunin vísa öllum umsóknum hans frá að þeirri nýjustu undanskilinni. Umsókn telst vera til meðferðar frá því að hún er lögð fram og þar til endanleg ákvörðun liggur fyrir á stjórnsýslustigi. Ákvörðun Útlendingastofnunar telst endanleg þegar útlendingur unir henni þannig að kærufrestur skv. 1. mgr. 7. gr. laganna er liðinn án þess að kæra hafi borist, þegar kærunefnd útlendingamála hefur kveðið upp úrskurð eða útlendingur hefur dregið kæru sína til baka. Beiðni um endurupptöku eða mál sem rekið er fyrir dómstólum breytir því ekki að ákvörðun telst endanleg í skilningi ákvæðisins.

Í framkvæmd veltur framkvæmd hins nýja skilyrðis á því hvar fyrri umsóknir útlendings eru staddar á hverjum tíma. Bíði fyrri umsókn ákvörðunar Útlendingastofnunar skal útlendingur draga umsókn til baka án tafar. Gert er ráð fyrir að það sé að jafnaði gert með yfirlýsingu um leið og ný umsókn er lögð fram. Geri hann það ekki ber Útlendingastofnun að leiðbeina honum um afleiðingar þess og leggja fyrir hann að ákveða, án tafar, hvaða umsókn hann heldur til streitu. Í leiðbeiningum skal tiltaka stuttan frest til að svara. Haldi útlendingur nýju umsókninni til streitu eða svarar ekki innan frests skal fyrri umsóknum vísað frá. Kjósi hann að halda fyrri umsókn til streitu skal hann draga nýju umsóknina til baka, ella verði henni vísað frá. Hafi Útlendingastofnun tekið ákvörðun um fyrri umsókn og útlendingur kært hana til kærunefndar útlendingamála er mál á forræði kærunefndar og getur Útlendingastofnun því ekki vísað málinu frá. Í þeim tilvikum víkur hin nýja umsókn og skal henni vísað frá nema útlendingur dragi kæru sína til baka. Áður en til frávísunar kemur skal Útlendingastofnun leiðbeina útlendingi um þennan kost. Dragi útlendingur kæru sína til baka verður ákvörðun Útlendingastofnunar um fyrri umsókn endanleg og hin nýja umsókn því tæk til meðferðar. Loks getur sú staða komið upp að Útlendingastofnun hefur tekið ákvörðun um fyrri umsókn

og birt hana útlendingi án þess að hún hafi verið kærð. Meðan kærufrestur er ekki liðinn er ákvörðun ekki endanleg. Ný umsókn verður ekki tekin til meðferðar nema útlendingur teljist una ákvörðuninni. Það getur hann gert með skriflegri yfirlýsingu til Útlendingastofnunar. Að jafnaði verður þó ekki staðfest að útlendingur uni ákvörðun fyrr en kærufrestur er liðinn án þess að kæra hafi borist. Útlendingastofnun skal því að jafnaði ekki vísa nýrri umsókn frá meðan kærufrestur er enn að líða heldur fresta meðferð hennar þar til fresturinn er liðinn. Berist kæra innan frestsins fer um nýja umsókn eins og að framan greinir.

Í seinni málsgrein b-liðar er að finna fyrirvara um að ákvæðinu sé ekki ætlað að gilda um umsóknir um dvalarleyfi vegna alþjóðlegrar verndar, mannúðarsjónarmiða og mansals skv. IX. kafla laganna og verður áfram heimilt að hafa umsókn um ótímabundið dvalarleyfi til meðferðar samhliða umsókn um endurnýjun þess leyfis sem sú umsókn byggist á.

Um 5. gr.

Ákvæðið felur í sér að 2., 3. og 5. mgr. 53. gr. laganna verða felldar brott, en 1. og 4. mgr. standa eftir óbreyttar. Skv. 1. mgr. greinarinnar er Útlendingastofnun heimilt að forgangsraða afgreiðslu umsókna um dvalarleyfi. Sú almenna heimild stendur áfram óhögguð eftir breytinguna. Í 2. mgr., sem lagt er til að fella brott, er sérstaklega mælt fyrir um að Útlendingastofnun megi taka umsóknir um dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku til flýtimeðferðar gegn sérstöku þjónustugjaldi, þ.e. að umsækjandi eða atvinnurekandi hans geti keypt flýtimeðferð umfram aðra umsækjendur. Í 3. mgr. er Útlendingastofnun að sama skapi heimilt, í undantekningartilvikum, að flýta meðferð annarra fullbúinna dvalarleyfisumsókna þegar óviðráðanlegar ytri aðstæður krefjast þess eða vegna annarra sérstakra aðstæðna. Í ljósi brottfalls 2. mgr. þar sem kveðið er á um innheimtu þjónustugjalda er ekki lengur þörf á sjálfstæðu innheimtuákvæði og er því lagt til að fella einnig 5. mgr. brott.

Heimild umsækjenda til að greiða fyrir forgang við afgreiðslu umsókna um dvalarleyfi á sér ekki hliðstæðu í framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum. Slík heimild hefur í för með sér álitaefni um jafnræði umsækjenda og hættu á því að afgreiðsluröð umsókna ráðist af efnahagslegri stöðu umsækjenda eða atvinnurekanda fremur en röð umsókna eða efnislegum atriðum máls. Flýtimeðferð gegn gjaldi hefur ekki gefið góða raun í framkvæmd og ekki náð þeim markmiðum sem að var stefnt. Ákvæði 2., 3. og 5. mgr. 53. gr. hafa staðið óbreytt frá setningu laganna. Með heimild skv. 2. mgr. var stefnt að því að stytta afgreiðslutíma umsókna um dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku þannig að atvinnurekendur gætu, með meiri vissu, sagt til um hvenær sá starfsmaður gæti hafið störf og að þjónustugjaldið stæði undir þeim viðbótarkostnaði sem hraðari afgreiðslu fylgdi. Þannig var gengið út frá því að úrræðið yrði sjálfbært og kæmi ekki niður á afgreiðslu annarra umsókna. Sú forsenda hefur ekki raungerst. Þá var enn fremur gengið út frá því að flýtimeðferðin tæki einkum til fullbúinna umsókna og skapaði hvata fyrir umsækjendur að vanda undirbúning umsóknar sem varð ekki raunin. Forgangur við afgreiðslu jók ekki afkastagetu stjórnvalds heldur breytti röð mála sem tekin voru til vinnslu. Miðað við óbreytt afköst hlutaðeigandi stjórnvalds leiddi flýtimeðferð einnar umsóknar óhjákvæmilega til þess að afgreiðsla annarrar umsóknar tafðist á móti. Til að standa undir markmiði um bætta þjónustu hefði gjaldtaka þurft að skila raunverulegri viðbót við afkastagetu stofnunarinnar. Bent hefur verið á að gjaldið hafi að líkindum verið of lágt og ekki verið settar nægar skorður enda hafi mikill meiri hluti umsækjenda um atvinnuleyfi greitt fyrir flýtimeðferð sem þá reyndist ekki flýta málsmeðferð í raun. Ávinningur þeirra sem nýttu úrræðið var því á kostnað annarra umsækjenda sem biðu. Þá reyndist vandkvæðum bundið að fella gjaldtökuna að þeim kröfum sem gerðar eru til þjónustugjalda en slík gjöld verða að vera í eðlilegu samhengi við þann kostnað sem hlýst af veitingu þjónustunnar. Flýtimeðferð felur

hvorki í sér aðra þjónustu né meiri vinnu við mál heldur eingöngu breytingu á afgreiðsluröð. Kostnaðargrundvöllur slíkrar þjónustu er óljós og hætt er við að gjaldið verði í reynd endurgjald fyrir forgang fremur en endurgjald fyrir þann kostnað sem hlýst af þjónustunni.

Fyrirkomulagið var ekki til þess fallið að stuðla að jafnræði umsækjenda. Umsækjendur eru að jafnaði í sambærilegri stöðu og ræðst það af efnisatriðum hvers máls hvort skilyrði leyfis séu uppfyllt. Að afgreiðsluröð ráðist af fjárhagslegum styrk umsækjanda eða atvinnurekanda hans fremur en atriðum er varða málið sjálft samrýmist illa þeim kröfum sem gerðar eru til stjórnvalda um jafnræði og réttmæti.

Um 6. gr.

Ákvæðið felur í sér að reglugerðarheimild 2. mgr. 54. gr. laganna er endurorðuð í heild. Samkvæmt gildandi ákvæði er ráðherra einungis heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um útlit og eiginleika dvalarleyfisskírteinis. Nýtt orðalag kveður á um að í reglugerð skuli útfæra nánar þau skilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis skv. 1. málsl. 1. mgr. 54. gr., þ.e. að umsókn hafi verið samþykkt, útlendingur sé kominn til landsins, hafi gengist undir læknisskoðun og tilkynnt dvalarstað sinn til skráningar. Þá skuli í reglugerð kveða á um þær kröfur sem gerðar eru til varðveislu, aldurs og forms stafrænnar skráningar lífkennaupplýsinga umsækjanda. Síðarnefnda atriðið er í nánum efnislegum tengslum við aðrar breytingar frumvarpsins sem lúta að söfnun og notkun lífkennaupplýsinga, andlitsmyndar og gagna um fingraför við afgreiðslu umsókna um dvalarleyfi. Skv. 1. mgr. 54. gr. skal taka stafræna mynd af umsækjanda til að bera kennsl á rétthafa dvalarleyfis. Eins er ráðherra þegar heimilt að ákveða að skírteinið innihaldi örflögu með fingraförum handhafa. Með 4. gr. frumvarpsins er lagt til að umsækjandi skuli, samhliða framlagningu umsóknar, láta Útlendingastofnun í té stafræna ljósmynd og gögn um fingraför svo að auðkenna megi einstakling áður en ákvörðun um dvalarleyfi er tekin en ekki við komu hans til landsins. Áskilnaður um útfærslu á fyrrgreindum atriðum í reglugerð styður m.a. þær breytingar sem kveðið er á um í 24. gr. frumvarpsins og innleiðingu á 3. mgr. 10. gr. reglugerðar 2025/1208, sbr. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157, og fjallar um aukið öryggi persónuskilríkja og dvalarleyfisskírteina.

Um 7. gr.

Ákvæðið felur í sér þrjár breytingar á 55. gr. laganna. Í gildandi ákvæði eru þrjár málsgreinar. 1. mgr. hefur að geyma grunnskilyrði í fjórum stafliðum, í 2. mgr. er mælt fyrir um að tilgangur umsækjanda með dvöl skuli vera í samræmi við það dvalarleyfi sem sótt er um og í 3. mgr. er að finna reglugerðarheimild um nánari fyrirmæli varðandi skilyrði a–d-liðar 1. mgr.

Lagt er til að bætt verði nýjum staflið, e-lið, við 1. mgr. þess efnis að útlendingur skuli hafa auðkennt sig gagnvart íslenskum stjórnvöldum svo að ekki leiki vafi á auðkenni hans, sbr. 1. mgr. 52. gr. eins og henni verður breytt með 4. gr. frumvarpsins, en þar er fjallað um þau gögn sem nauðsynlegt er að afla vegna umsóknar, þ.m.t. til auðkenningar umsækjanda.

Í öðru lagi er lagt til að við 55. gr. bætist ný málsgrein þar sem lagt er til að við meðferð umsókna um dvalarleyfi skv. VI. og VII. kafla laganna verði lagt heildstætt mat á líkur þess að umsækjandi yfirgefi landið að loknum gildistíma dvalarleyfis. Við matið verði m.a. heimilt að líta til upplýsinga um umsækjanda sjálfan, ástæðu umsóknar, aðstæðna í heimaríki hans og fyrirliggjandi upplýsinga og almennrar reynslu stjórnvalda af umsækjendum í sambærilegri stöðu og með sama ríkisfang eða frá sama upprunaríki og umsækjandi. Þá verði Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála heimilt að styðjast við lista yfir ríki sem teljast áhætturíki. Leiði heildarmat til þeirrar niðurstöðu að líklegt sé að umsækjandi muni ekki

yfirgefa landið skal umsókn hafnað. Áþekk sjónarmið eru lögð til grundvallar við mat á umsóknum um dvalarleyfi annars staðar á Norðurlöndum og við samræmda framkvæmd Schengen-ríkjanna við útgáfu vegabréfsáritana.

Við beitingu b-liðar 7. gr. frumvarpsins ber að gæta jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, og 11. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Þótt heimaríki og þjóðerni umsækjanda geti samkvæmt ákvæðinu verið meðal þeirra sjónarmiða sem litið er til við matið geta þau ekki ein og sér ráðið niðurstöðu máls. Ákvæðið gerir ráð fyrir heildstæðu og einstaklingsbundnu mati þar sem tekið er mið af öllum upplýsingum og gögnum sem þýðingu hafa fyrir úrlausn máls. Skráning heimaríkis á lista yfir áhætturíki felur því hvorki í sér sjálfstæða synjunarástæðu né sjálfkrafa synjun umsóknar. Umsækjandi getur lagt fram upplýsingar og gögn um aðstæður sínar sem hafa þýðingu við matið og ber Útlendingastofnun að taka afstöðu til þeirra við úrlausn málsins í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttar, þ.m.t. rannsóknarreglu og reglur um andmælarétt.

Markmið b-liðar 7. gr. er að styrkja grundvöll stjórnvalda til að meta líkur á því að tímabundinni dvöl ljúki í samræmi við skilyrði dvalarleyfis. Upplýsingar um aðstæður í heimaríki og almenn reynsla stjórnvalda af umsækjendum í sambærilegri stöðu geta haft sjálfstætt upplýsingagildi við það mat, samhliða upplýsingum um umsækjandann sjálfan og aðstæður hans. Með því er stuðlað að því að matið byggist á heildstæðum og málefnalegum upplýsingum sem hafa þýðingu varðandi líkur á brottför að loknum gildistíma leyfis. Sambærilegt mat er þegar að finna í 68. gr. laganna vegna umsókna um dvalarleyfi vegna vistráðningar.

Þá gera lögin ráð fyrir að Útlendingastofnun haldi lista yfir örugg upprunaríki við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Sá listi byggist á öðrum forsendum og þjónar öðrum tilgangi en fyrirhugaður listi yfir áhætturíki en í báðum tilvikum er um að ræða almennar upplýsingar um aðstæður í tilteknu ríki sem nýttar eru samhliða einstaklingsbundnu mati. Um árabil hefur verið byggt á áhættuflokkun ríkja við útgáfu vegabréfsáritana og er slík flokkun hluti af samræmdri framkvæmd Schengen-ríkjanna. Listi yfir áhætturíki samkvæmt ákvæðinu verður þannig eitt þeirra gagna sem stjórnvöldum er heimilt að leggja til grundvallar við heildarmat á umsókn. Við mat á því hvaða ríki teljist áhætturíki verður m.a. heimilt að líta til reynslu og framkvæmdar annarra Schengen-ríkja og þess hvort heimaríki umsækjanda hafi í framkvæmd tryggt virka samvinnu um endurviðtöku og endursendingar ríkisborgara sinna, þar á meðal með móttöku þeirra og útgáfu nauðsynlegra ferðaskilríkja. Útlendingastofnun verður skylt að halda listann, uppfæra hann reglulega og birta á vef stofnunarinnar. Birting listans og regluleg endurskoðun hans er jafnframt til þess fallin að stuðla að gagnsæi og fyrirsjáanleika við framkvæmd ákvæðisins.

Í þriðja lagi er lagt til að í 3. mgr. 55. gr. laganna, sem verður 4. mgr. nái frumvarpið fram að ganga, verði ráðherra jafnframt heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um skilyrði samkvæmt nýrri 3. mgr.

Um 8. gr.

Ákvæðið felur í sér þrjár breytingar á 57. gr. laganna um endurnýjun dvalarleyfis.

Í fyrsta lagi er gerð leiðrétting á tilvísun til 2. mgr., sem er að finna í 4. mgr. gildandi ákvæðis. Ákvæði 2. mgr. var fellt brott með lagabreytingu árið 2023 en 3. mgr. fjallar um sambærilegt efni og 2. mgr. fjallaði um. Í 3. mgr. laganna er kveðið á um að sé ekki sótt um endurnýjun dvalarleyfis innan gildistíma þess skuli alla jafna fara með slíka umsókn eins og nýja umsókn. Af því leiðir að útlendingur hefur ekki sjálfkrafa heimild til dvalar á meðan umsókn hans er til afgreiðslu. Í 4. mgr. er kveðið á um að Útlendingastofnun geti, þrátt fyrir

3. mgr., heimilað útlendingi að dveljast hér á landi samkvæmt fyrra leyfi þar til ákvörðun hefur verið tekin á grundvelli umsóknar um endurnýjun sem borist hefur innan gildistíma fyrra dvalarleyfis ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því.

Í öðru lagi er lagt til að fella brott vísun í 68. gr. í 5. mgr. þar sem lagt er til í 14. gr. frumvarpsins að sú grein falli brott.

Í þriðja lagi er lagt til að við 8. mgr. bætist nýtt ákvæði sem heimilar ráðherra að setja í reglugerð nánari ákvæði um heimild til áframhaldandi dvalar og mat á því hvenær ríkar sanngirnisástæður mæla með beitingu einstakra undanþáguheimilda greinarinnar. Um er að ræða matskennda framkvæmd og því er mikilvægt að kveða nánar á um útfærslu hennar og framkvæmd í reglugerð. Hugtakið *ríkar sanngirnisástæður* kemur ítrekað fyrir í 57. gr. án þess að vera nánar skilgreint í lögunum sjálfum. Breytingin gerir ráðherra kleift að setja samræmd viðmið um beitingu á þessari matskenndu heimild. Slíkt er til þess fallið að auka fyrirsjáanleika og samræmi í framkvæmd Útlendingastofnunar.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um breytingar á 58. gr. laganna. Ávinnslutími samkvæmt ákvæðinu er færður úr fjórum árum í sex. Þá bætist við nýtt skilyrði þess efnis að umsækjandi megi ekki vera í vanskilum við hið opinbera. Enn fremur fellur brott undanþága handhafa alþjóðlegrar verndar og mannúðarleyfa frá skilyrði um trygga framfærslu auk þess sem tveir nýir stafliðir bætast við undanþágur 2. mgr. greinarinnar.

Samkvæmt gildandi ákvæði er heimilt að veita útlendingi ótímabundið dvalarleyfi hafi hann dvalist hér á landi samfellt síðustu fjögur ár samkvæmt dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur slíks leyfis. Lagt er til að sá tími verði sex ár. Ótímabundið dvalarleyfi felur í sér varanlega dvalarheimild sem er ekki bundin tilteknum grundvelli dvalar og fellur ekki niður þótt forsendur fyrra leyfis bresti. Rétt þykir að slík staða endurspegli verulega rótgróin tengsl við landið og að ávinnslutíminn sé nægjanlega langur til að unnt sé að leggja raunhæft mat á tengsl og framfærslu umsækjanda og hvort skilyrðum fyrra dvalarleyfis hafi verið fullnægt.

Ávinnslutími ótímabundinna dvalarleyfa er mislangur á Norðurlöndum og verður að skoða með hliðsjón af þeim viðbótarskilyrðum sem hvert ríki setur, svo sem um tungumálafærni, framfærslu og skilvísi við ríkissjóð. Í Danmörku er meginregla um átta ára dvöl en heimilt er að stytta þann tíma í fjögur ár séu viðbótarskilyrði uppfyllt. Gildandi viðmið um fjögur ár í íslenskum rétti hefur staðið án viðbótarskilyrða og hafa kröfur til varanlegrar dvalar af þeim sökum verið vægari hér en í samanburðarríkjum þegar ávinnslutími og skilyrði eru metin heildstætt.

Breytingin tekur til meginreglu ákvæðisins en þær undanþáguheimildir sem eru fyrir hendi um fyrri dvöl, tengsl við íslenska ríkisborgara og börn sem fæðast eftir komu forsjárforeldris til landsins halda gildi sínu. Það sama gildir um undanþágur b-liðar 2. mgr. sem varðar námsmenn og einstaklinga sem ljúka doktorsnámi hér á landi.

Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, f-liður, þess efnis að útlendingur megi ekki vera í vanskilum vegna skatta, opinberra gjalda eða sekta sem eru til innheimtu hjá innheimtumanni ríkissjóðs, sveitarfélagi eða opinberum stofnunum. Ótímabundið dvalarleyfi veitir rýmri og varanlegri réttindi en tímabundið dvalarleyfi og þykir eðlilegt að gera ríkari kröfur til einstaklings sem sækist eftir slíkri stöðu að þessu leyti. Skilyrði þetta er nátengt framfærsluskilyrði skv. b-lið 1. mgr. og lýtur að því að umsækjandi hafi staðið á eigin fótum þann tíma sem hann hefur dvalið hér á landi. Vanskil við hið opinbera fela í sér sjálfstæða vísbendingu um að svo hafi ekki verið. Hliðstæð skilyrði er að finna í framkvæmd annars

staðar á Norðurlöndum, m.a. í dönskum rétti þar sem meðal skilyrða ótímabundins dvalarleyfis er að umsækjandi eigi ekki gjaldfallnar skuldir við hið opinbera. Í Svíþjóð var skilyrði um skuldleysi tekið upp árið 2026 sem liður í mati á því hvort útlendingur hafi lifað heiðvirðu lífi þar í landi. Skilyrðið tekur einvörðungu til gjaldfallinna krafna og falla kröfur sem ekki eru fallnar á eindaga utan þess. Undir ákvæðið falla opinber gjöld og skattar sem útlendingur er í vanskilum með sem og aðrar opinberar kröfur sem eru til innheimtu hjá innheimtumanni ríkissjóðs, svo sem ofgreiddar atvinnuleysisbætur og aðrar ofgreiddar bætur, meðlag og endurkröfur stjórnvaldssekta og dagsekta. Hið sama gildir um kröfur vegna lögbundinna gjalda sveitarfélaga, þ.e. þeirra gjalda og skatta sem sveitarfélög innheimta til að fjármagna lögbundna þjónustu og innviði. Innheimtumenn ríkissjóðs, sýslumenn og Skatturinn annast innheimtu opinberra gjalda samkvæmt lögum um innheimtu opinberra skatta og gjalda og byggist sú innheimta sem innheimtumanni er falin fyrir opinberar stofnanir á 5. mgr. 3. gr. þeirra laga.

Í hinum nýja staflið er jafnframt lagt til að afmarka hvenær útlendingur telst ekki í vanskilum þótt krafa hafi fallið á gjalddaga, þ.e. hafi útlendingur greitt hina gjaldföllnu kröfu, gert bindandi samning eða greiðsluáætlun við kröfuhafa um greiðslu hennar og staðið skil á greiðslum samkvæmt henni. Rétt er að leggja áherslu á að í þessu felst ekki mat á vilja umsækjanda eða ástæðum vanskilanna. Yfirlýsingar um greiðsluvilja, einhliða greiðslutilboð og stakar greiðslur eða innborganir án gilds samkomulags fullnægja ekki skilyrðinu. Með ákvæðinu er ekki verið að fela Útlendingastofnun sjálfstætt mat á greiðslugetu eða greiðsluvilja umsækjanda enda væri slíkt ekki til þess fallið að tryggja samræmi og fyrirsjáanleika í framkvæmd.

Gert er ráð fyrir að nánari útfærsla skilyrðisins komi fram í reglugerð sem kveða mun á um það í hvaða tilvikum umsækjandi þurfi sjálfur að afla gagna um skuldastöðu sína og hvenær upplýsinga verði aflað milliliðalaust hjá innheimtuaðila á grundvelli 17. gr. laganna. Gagnaöflun ætti, þegar það er hægt, að byggjast á milliliðalausri upplýsingaöflun stjórnvalda enda er það til hagsbóta fyrir umsækjanda og til þess fallið að tryggja að ákvörðun byggist á áreiðanlegum upplýsingum. Gert er ráð fyrir að umsækjandi skuli uppfylla skilyrði f-liðar 1. mgr. á ákvörðunardegi. Hefur umsækjandi því svigrúm á umsóknartíma til að ráða bót á vanskilum séu þau til staðar. Þá er tilvist þessa skilyrðis til þess fallið að draga úr líkum á að einstaklingar, sem hyggjast sækja um ótímabundið dvalarleyfi, stofni til skulda gagnvart hinu opinbera. Gert er ráð fyrir að kveðið verði á um í reglugerð frá hvaða sveitarfélagi skuli afla upplýsinga um skuldastöðu umsækjanda en almennt telst staðfesting frá lögheimilissveitarfélagi nægjanleg. Í þeim tilvikum þar sem umsækjandi hefur flutt lögheimili sitt á síðustu 12 mánuðum fyrir ákvörðunardag er Útlendingastofnun heimilt að óska eftir að umsækjandi leggi fram staðfestingu um skuldleysi frá fyrra lögheimilissveitarfélagi sínu.

Lagt er til að tveir stafliðir bætist við 2. mgr. 58. gr. um undanþágur frá skilyrðum 1. mgr. um samfellda dvöl síðustu sex ár. Í fyrsta lagi er lagt til að í nýjum c-lið verði kveðið á um að víkja megi frá skilyrði um sex ára dvöl þegar útlendingur hefur dvalist hér á landi á grundvelli dvalarleyfis vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar skv. 61. gr. í a.m.k. fjögur ár, hann hefur ótímabundinn ráðningarsamning og meðaltekjur hans síðustu tvö ár nema a.m.k. meðaltali heildarlauna fólks í fullu starfi samkvæmt gagnaöflun Hagstofu Íslands. Stöðug þátttaka á vinnumarkaði ásamt tekjum yfir framangreindu viðmiði gefa trausta mynd af þeim tengslum og þeirri framfærslugetu sem ávinnslutímanum er ætlað að tryggja. Sambærilegar ívilnanir gagnvart sérhæfðu starfsfólki er að finna annars staðar á Norðurlöndunum og er ákvæðið liður í að tryggja samkeppnishæfni Íslands um starfsfólk með sérfræðiþekkingu sem vöntun er á hér á landi.

Nýjum d-lið 2. mgr. er ætlað að ná til dvalarleyfa vegna mansals, sbr. 75. og 76. gr. laganna. Breytingarnar fela í sér að heimilt verði að telja dvalartíma á grundvelli þessara tveggja dvalarleyfa með við mat á ávinnslutímanum hafi útlendingur þá þegar áunnið sér rétt á grundvelli annars dvalarleyfis sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis þannig að samfelld dvöl nái sex árum. Samanlagður dvalartími á grundvelli 75. og 76. gr. geti þó aldrei numið meira en þremur árum við ávinnslu ótímabundins dvalarleyfis. Breytingunum er ætlað að tryggja að þolandi mansals tapi ekki þegar áunnum rétti til ótímabundins dvalarleyfis og eru þær liður í að styrkja réttarstöðu þolenda mansals.

Við 4. mgr. bætist áskilnaður um að barn skuli hafa fæðst hér á landi svo ótímabundið dvalarleyfi fáist veitt á grundvelli ákvæðisins. Í lögskýringargögnum frumvarps sem varð að lögum nr. 80/2016 kemur fram að ákvæðið varði heimild til að veita barni sem fæðist hér á landi ótímabundið dvalarleyfi þegar forsjárforeldri hefur sjálft ótímabundið dvalarleyfi. Ákvæðinu er ætlað að tryggja stöðu barns við þær aðstæður svo að það njóti sömu dvalarréttinda og forsjárforeldri þess. Orðalag ákvæðisins hafi þó verið rýmra en gert var ráð fyrir í greinargerð og hefur það því í framkvæmd verið túlkað svo að barnið þurfi ekki að hafa fæðst á Íslandi vegna þessa misræmis vegna orðalags ákvæðisins og lögskýringargagna. Er nú bætt úr því með d-lið 9. gr. frumvarpsins.

Loks er lagt til að 5. mgr. 58. gr. falli brott. Samkvæmt gildandi ákvæði eiga skilyrði um trygga framfærslu ekki við um þá sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar skv. 73. gr. eða á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. Brottfallið felur í sér að handhafar slíkra dvalarleyfa þurfa framvegis að sýna fram á trygga framfærslu til að öðlast ótímabundið dvalarleyfi að teknu tilliti til þeirra undanþágna sem leiða af 2. mgr. Núgildandi undanþága á sér ekki hliðstæðu í framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum og þykir rétt að samræma kröfur til umsækjenda um ótímabundið dvalarleyfi að þessu leyti. Uppfylli umsækjandi ekki skilyrðið um framfærslu er honum eftir sem áður heimilt að endurnýja fyrra dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar eða mannúðarsjónarmiða.

Um 10. gr.

Ákvæðið felur í sér að á eftir 3. mgr. 61. gr. laganna komi ný málsgrein. Í 3. mgr. 61. gr. er að finna heimild til að veita útlendingi, sem misst hefur dvalarleyfi vegna þess að ráðningarsambandi hans við vinnuveitanda hefur verið slitið, dvalarleyfi til eins árs svo að hann geti leitað sér að öðru starfi á grundvelli sérþekkingar sinnar, án þess að skilyrði b-liðar 1. mgr. um tímabundið atvinnuleyfi sé uppfyllt. Sú heimild tekur til allra tilvika þar sem ráðningarsambandi lýkur, óháð ástæðu, og má veita hana án sérstakrar umsóknar.

Hin nýja málsgrein mælir fyrir um sérstaka, rýmri heimild sem á við þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að útlendingurinn hafi sætt misneytingu eða alvarlegu vinnumarkaðsbroti af hálfu vinnuveitanda síns. Í slíkum tilvikum er heimilt að veita útlendingi dvalarleyfi til 12 mánaða til að hann geti leitað sér að öðru starfi og leitað réttar síns, kjósi hann það, án þess að skilyrði b-liðar 1. mgr. þurfi að vera uppfyllt. Er hér um að ræða rýmri áskilnað um tilgang dvalarinnar þar sem hann tekur ekki einungis til atvinnuleitar heldur einnig til réttaröryggissjónarmiða viðkomandi. Um útgáfu dvalarleyfis samkvæmt hinni nýju málsgrein fer eftir ákvæðum nýrrar 64. gr. a, sbr. 12. gr. frumvarpsins. Skilyrði a-liðar 1. mgr. um framfærslu eiga ekki við um umsækjendur í þessu tilviki og þá eiga skilyrði b-liðar 1. mgr. um að það starf sem útlendingur sinnir skuli krefjast sérfræðiþekkingar ekki heldur við. Í þessum tilvikum er talið réttlætanlegt að veita umsækjendum atvinnuleyfi vegna starfa sem ekki krefjast sérfræðiþekkingar á gildistíma heimildarinnar þó að atvinnu- og dvalarleyfi verði ekki endurnýjað nema viðkomandi finni starf sem krefst sérfræðiþekkingar.

Ákvæðinu er ætlað að styrkja réttarstöðu þeirra útlendinga sem sætt hafa misneytingu eða alvarlegum vinnumarkaðsbrotum og byggist á finnskri fyrirmynd um sambærileg dvalarleyfi.

Um 11. gr.

Ákvæðið felur í sér að á eftir 4. mgr. 62. gr. laganna komi ný málsgrein, efnislega samhljóða þeirri sem lögð er til í 10. gr. frumvarpsins að því er varðar 61. gr. Skv. 4. mgr. 62. gr. er heimilt að veita útlendingi dvalarleyfi til sex mánaða svo að hann geti leitað sér að öðru starfi, án umsóknar og án þess að skilyrði b-liðar 1. mgr. þurfi að vera uppfyllt, hafi orðið slit á ráðningarsambandi viðkomandi. Heimild þessa má einnig nýta þegar innan við mánuður er eftir af gildistíma dvalarleyfis sem annars yrði afturkallað af sömu ástæðu.

Gildandi 5. mgr. verður við breytinguna 6. mgr. og verður því áfram mælt fyrir um að leyfið geti orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Í nýrri 5. mgr. verður mælt fyrir um sérstaka heimild sem mun eiga við þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að útlendingur hafi sætt misneytingu eða alvarlegu vinnumarkaðsbroti. Ólíkt samsvarandi breytingu á 61. gr. laganna skv. 10. gr. frumvarpsins felur breytingin í sér raunverulega lengingu dvalarleyfistímans, þ.e. í stað sex mánaða samkvæmt hinni almennu heimild á grundvelli 4. mgr. verði heimilt að veita dvalarleyfi til 12 mánaða þegar misneyting eða alvarlegt vinnumarkaðsbrot liggur til grundvallar. Að öðru leyti er heimildin sama eðlis. Þá verður í þessum tilvikum heimilt að falla frá kröfum a-liðar 1. mgr. um framfærslu og b-liðar um að starf sem umsækjandi sinnir uppfylli skilyrði 9. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, um tímabundið atvinnuleyfi vegna skorts á starfsfólki. Þannig verði Útlendingastofnun heimilt í slíkum tilvikum að falla frá kröfu um mat á framboði á vinnuafli og kröfu um auglýsingu starfs vegna umsókna umsækjanda um atvinnuleyfi á gildistíma heimildarinnar. Þar sem ekki verður hægt að endurnýja leyfi á grundvelli þessarar heimildar þarf umsækjandi að uppfylla skilyrði fyrir veitingu atvinnu- og dvalarleyfis að nýju að 12 mánuðum liðnum eða sækja um dvalarleyfi á öðrum grundvelli.

Ákvæðið er hluti af sömu heildstæðu breytingum og lagðar eru til í 10. og 12. gr. frumvarpsins og er ætlað að tryggja að þolendur misneytingar eða alvarlegra vinnumarkaðsbrota njóti sambærilegrar réttarverndar óháð því hvort dvalarleyfi þeirra grundvallaðist upphaflega á 61. eða 62. gr. laganna, sbr. umfjöllun í kafla 3.5 um vinnumarkaðsbrot og misneytingu á vinnumarkaði.

Um 12. gr.

Ákvæðið felur í sér að á eftir 64. gr. laganna komi ný grein, 64. gr. a, með fyrirsögninni *Dvalarleyfi fyrir þolendur misneytingar á vinnumarkaði og alvarlegra vinnumarkaðsbrota*. Í greininni verði mælt fyrir um nánari skilyrði fyrir útgáfu þeirra dvalarleyfa sem 10. og 11. gr. frumvarpsins kveða á um, sbr. tilvísun í 4. mgr. 61. gr. og 5. mgr. 62. gr. í ákvæðinu.

Samkvæmt 1. mgr. er lagt til að heimilt verði að veita útlendingi, sem er handhafi dvalarleyfis á grundvelli 61. eða 62. gr. laganna, dvalarleyfi skv. 4. mgr. 61. gr. eða 5. mgr. 62. gr. að tilteknu skilyrði uppfylltu. Annaðhvort þurfi að liggja fyrir staðfesting, annaðhvort frá stéttarfélagi eða samtökum aðila vinnumarkaðarins, um að umsækjandi sé mögulegur þolandi misneytingar eða alvarlegra vinnumarkaðsbrota í því ráðningarsambandi sem dvalarleyfi hans byggist á, eða staðfesting frá Vinnueftirliti ríkisins um að vinnuveitandi hafi vanrækt verulega skyldur sínar gagnvart honum samkvæmt þeim lögum sem Vinnueftirlitið hefur eftirlit með. Dvalarleyfi getur því verið veitt hvort heldur á grundvelli þess að útlendingur hafi leitað til aðila vinnumarkaðarins með mál sitt eða til Vinnueftirlits ríkisins. Er þetta gert með hliðsjón af fyrirkomulagi eftirlits á vinnumarkaði þannig að nægjanlegt sé

að staðfesting berist frá öðrum hvorum þeirra lykilaðila sem sinnir vinnustaðaeftirliti svo að útlendingur geti nýtt heimildina enda verður ekki talið æskilegt að skilyrði ákvæðisins séu svo afgerandi að markmiði þess verði ekki náð. Ákvæðinu er þannig ætlað að veita erlendum starfsmönnum raunhæfa möguleika til að leita atbeina eftirlitsaðila sé um alvarleg brot að ræða, hvort heldur sem er á kjarasamningsbundnum eða lögbundnum réttindum viðkomandi, og að þeim verði fært að rifta ráðningarsambandi sínu og leita að nýju starfi innan sinnar sérhæfingar eða í sinni starfsgrein án þess að það hafi um leið áhrif á heimild til dvalar. Þá skal ítrekað að ákvæðinu er ætlað að taka til verulegra eða alvarlegra misbresta af hálfu atvinnurekanda en ekki almennra ágreiningsmála um túlkun á kjarasamningum eða vinnurétti. Með því að leggja til grundvallar staðfestingu skv. a-lið ákvæðisins um brot á réttindum starfsmanns felst að lagt hefur verið mat á þær aðstæður eða atvik sem um ræðir af aðilum sem hafa slíka sérþekkingu á málefnum kjarasamninga, vinnuréttar og vinnumarkaðseftirlits. Ágreiningsmál sem ekki ná alvarleikastigi ákvæðisins yrði unnt að leysa á öðrum vettvangi og eftir atvikum með aðkomu hlutaðeigandi stéttarfélags.

Í 2. mgr. er kveðið á um að í öllum tilvikum skuli liggja fyrir staðfesting um að slit hafi þegar orðið á ráðningarsambandi útlendings og vinnuveitanda hans svo að veita megi umbeðið dvalarleyfi. Nægjanlegt er að starfsmaður sýni fram á að hann hafi rift ráðningarsambandi sínu svo skilyrðið teljist uppfyllt. Í því skyni getur útlendingur lagt fram afrit af tilkynningu sinni til atvinnurekanda, svo sem með tölvupósti. Þá geta upplýsingar um að útlendingur hafi látið af störfum verið hluti af þeim upplýsingum sem koma fram í staðfestingu stéttarfélags, sbr. a-lið 1. mgr.

Þá er lagt til í 3. mgr. að ekki verði heimilt að endurnýja dvalarleyfi sem veitt er á þessum grundvelli og í 4. mgr. er lagt til að ráðherra verði falið að setja í reglugerð um nánari skilyrði fyrir veitingu þess. Gert er ráð fyrir að í reglugerð verði nánar fjallað um form og efni þeirra staðfestinga sem fjallað er um í 1. og 2. mgr. ákvæðisins og önnur atriði framkvæmdarlegs eðlis.

Það fyrirkomulag sem lagt er til í 10.–12. gr. frumvarpsins er í samræmi við þá afstöðu að tryggja óraskað ferli útlendings í dvalarleyfiskerfinu og komast hjá því að flytja hann á milli ólíkra leyfaflokka af tilefni sem hann sjálfur ber ekki ábyrgð á. Útfærslan er til þess fallin að einfalda framkvæmd þar sem ekki þarf að koma á fót nýjum flokki atvinnuleyfa af þessu tilefni. Réttarvernd er byggð á framlengingu þess dvalarleyfis sem útlendingurinn hefur þegar á grundvelli 61. eða 62. gr. Þá skal áréttað að tilkoma þessarar heimildar kemur ekki í veg fyrir að útlendingur geti fengið dvalarleyfi á grundvelli 75. eða 76. gr. laganna síðar. Veiting dvalarleyfis á þessum grundvelli útilokar því ekki að þær aðstæður sem leiddu til veitingar þess geti enn fremur komið til skoðunar við rannsókn á mögulegu mansali af hálfu annarra stjórnvalda.

Ákvæðið byggist m.a. á tillögu starfshóps í skýrslunni *Ísland í örum vexti*, þar sem sérstaklega er kallað eftir aðskildu dvalarleyfi fyrir þolendur alvarlegra vinnumarkaðsbrota enda tekur gildandi ákvæði um dvalarleyfi fyrir þolendur mansals tæplega til einstaklinga sem dvelja löglega hér á landi, jafnvel á grundvelli útgefins dvalarleyfis. Í skýrslunni var lagt til að horft yrði til finnskrar löggjafar hvað þetta varðar og hefur það verið gert. Orðalag ákvæðisins og skilyrði veitingar dvalarleyfis á grundvelli þess tekur að mestu leyti mið af hinni finnsku fyrirmynd.

Ákvæðið er liður í að efla vernd útlendinga á vinnumarkaði gegn misneytingu og alvarlegum vinnumarkaðsbrotum, óháð því á hvaða grundvelli dvalarleyfi hefur verið veitt, og styðst jafnframt við þá stefnu ríkisstjórnarinnar að taka fast á skipulagðri glæpastarfsemi, sbr.

umfjöllun í 2. kafla um tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar og í kafla 3.5 um vinnumarkaðsbrot og misneytingu á vinnumarkaði.

Um 13. gr.

Ákvæðið felur í sér að á eftir 65. gr. laganna komi ný grein, 65. gr. a, með fyrirsögninni *Dvalarleyfi vegna náms á vegum opinberrar þróunarsamvinnu Íslands*. Skv. 1. mgr. hinnar nýju greinar verður heimilt að veita útlendingi, sem stundar nám á Íslandi á vegum opinberrar þróunarsamvinnu Íslands, dvalarleyfi, enda sé hann eldri en 18 ára og fullnægi þeim kröfum sem gerðar eru í viðkomandi námi. Skv. 2. mgr. er lagt til að skilyrði fyrir veitingu leyfisins verði í fyrsta lagi að fyrir liggi staðfesting GRÓ – Þekkingarmiðstöðvar þróunarsamvinnu, eða þess ráðuneytis sem fer með málefni þróunarsamvinnu, um að útlendingi hafi verið boðin námsvist, og í öðru lagi að fyrir liggi staðfesting sömu aðila á framfærslu námsmannsins. Þar sem framfærsla og uppihald útlendings er á ábyrgð íslenska ríkisins fellur dvalarleyfishafi að því leyti utan almennra krafna 56. gr. laganna um trygga framfærslu og þeirra krafna sem útfærðar eru með reglugerð þar að lútandi.

Efnisleg fyrirmynd ákvæðisins er 65. gr. laganna um dvalarleyfi vegna náms, en er sjálfstætt ákvæði fremur en viðbót við 65. gr. og felur í sér nokkur frávik sem eiga rætur að rekja til sérstöðu þeirra námsmanna sem það tekur til. Í fyrsta lagi mun GRÓ eða hlutaðeigandi ráðuneyti staðfesta námsvist og framfærslu fremur en hlutaðeigandi skóli, líkt og almennt gildir skv. b-lið 2. mgr. 65. gr. laganna.

Í öðru lagi er dvalarleyfistíminn afmarkaður við áætlaða námsvist, þó aldrei lengri en tvö ár, með heimild til endurnýjunar að þeim tíma liðnum standi forsendur fyrir veitingu leyfisins í upphafi óbreyttar.

Í þriðja lagi er kveðið á um í 4. mgr. að ákvæði 3. mgr. 55. gr. skuli ekki beitt um umsóknir á grundvelli ákvæðisins. Skýrist það af því að staðfesting GRÓ eða viðkomandi ráðuneytis á vali og undirbúningi umsækjanda felur þegar í sér þá tryggingu fyrir raunverulegum tilgangi dvalarinnar sem nýrri 3. mgr. 55. gr. er annars ætlað að tryggja með sjálfstæðu mati Útlendingastofnunar.

Í fjórða lagi er í 5. mgr. kveðið á um að leyfið geti ekki orðið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis og er jafnframt sett sérstakt skilyrði um að handhafi leyfisins geti ekki fengið nýtt dvalarleyfi á öðrum grundvelli fyrr en að lokinni eins árs samfelldri dvöl erlendis frá lokum gildistíma þess. Girt er fyrir að leyfið verði nýtt sem leið til að skipta yfir í annan dvalarleyfisflokk án undangenginnar fjarveru frá landinu. Ákvæðið er þannig þrengra að þessu leyti en almenna leyfið skv. 65. gr. þar sem heimilt er m.a. að endurnýja dvalarleyfi útlendings sem lokið hefur háskólanámi hér á landi í allt að 18 mánuði frá útskriftardegi til að leita sér að atvinnu á grundvelli sérþekkingar sinnar, sbr. 8. mgr. 65. gr.

Loks er í 6. mgr. mælt fyrir um heimild ráðherra til að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd greinarinnar.

Ákvæðið tengist 15. gr. frumvarpsins um breytingu á 69. gr. laganna þar sem lagt er til að nánustu aðstandendur útlendings sem dvelst hér á landi á grundvelli 65. gr. a og stundar fullt nám á meistarastigi eða til doktorsgráðu geti fengið dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar skv. 70.–72. gr. laganna. 1. mgr. 69. gr. hefur þegar verið breytt á sambærilegan hátt að því er varðar nemendur á grundvelli 65. gr. með lögum nr. 79/2026.

Ákvæðið er liður í að styðja við þátttöku Íslands í opinberri þróunarsamvinnu og greiða fyrir dvöl þeirra námsmanna sem koma hingað til lands á vegum GRÓ með skilyrðum sem taka mið af því að slík námsvist er þegar háð sjálfstæðu og faglegu mati þeirrar stofnunar eða ráðuneytis sem fer með málefni þróunarsamvinnu.

Um 14. gr.

Ákvæðið felur í sér að 68. gr. laganna um dvalarleyfi vegna vistráðningar verði felld brott. Brottfall greinarinnar er í samræmi við ábendingar starfshóps í skýrslunni *Ísland í örum vexti* þar sem bent er á að íslensk framkvæmd standi á krossgötum hvað varðar vistráðningar og að skilyrði slíkra leyfa og eftirlit með þeim hér á landi sé mun veikara en í löggjöf annarra norrænna ríkja. Lagði starfshópurinn m.a. til að hverfa alfarið frá veitingu slíkra leyfa líkt og gert hefur verið í Noregi. Þó skal tekið fram að með breytingunni eru vistráðningar ekki gerðar óheimilar enda skerðir frumvarpið og fyrirliggjandi breyting ekki dvalarrétt og frjálsa för ríkisborgara Evrópska efnahagssvæðisins og EFTA-ríkjanna.

Markmið vistráðninga hefur verið að gera ungu fólki kleift að kynnast íslensku samfélagi, tungu og menningu með tímabundinni dvöl á heimili vistfjölskyldu. Þróun kerfisins og reynsla hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum bendir aftur á móti til þess að skilin milli menningarskipta og atvinnuþátttöku séu orðin óskýr og að kerfið sé í mörgum tilvikum nýtt fyrir barnagæslu inni á heimili og heimilisstörf. Leyfin snúast þannig um að hinn vistráðni kemur hingað til lands til starfa við umönnunar- og heimilisstörf án þess að það sé gert í gegnum tímabundið atvinnuleyfi og á grundvelli kjarasamninga.

Aðstöðumunur þeirra sem eiga aðild að samningi um vistráðningu er verulegur. Hinn vistráðni er jafnan ungur að árum, langt frá heimahögum og án tengslanets hér á landi. Viðkomandi er háður vistfjölskyldu sinni um verkefni, greiðslur, fæði og húsnæði, auk þess sem dvalarheimildin byggist á vistráðningarsamningnum. Í ljósi þess að allir þessir hagsmunir tengjast vistráðningunni getur dregið úr raunhæfum möguleikum hins vistráðna til að hafna óhóflegu vinnuframlagi, leita réttar síns eða yfirgefa ófullnægjandi aðstæður komi þær upp. Leiðir þessi aðstöðumunur þannig til þess að hinn vistráðni er ólíklegur til að leita réttar síns eða upplýsa eftirlitsaðila um aðstæður sínar fyrr en eftir að dvöl lýkur. Við þetta bætist að sterkar vísbendingar eru um að hluti dvalarleyfishafa nýti umrædd dvalarleyfi til tekjuöflunar og sendi vasapeninga sína að hluta eða öllu leyti til heimaríkis.

Þótt eftirlit með vistráðningum hafi verið styrkt með lögum nr. 56/2023, um breytingu á lögum um útlendinga, er það eðli máls samkvæmt vandkvæðum bundið. Starfsemin fer fram á einkaheimili vistfjölskyldu og skilvirkt eftirlit krefst reglulegra úttekta, einkaviðtala og eftir atvikum óboðaðra heimsókna. Þá getur í reynd aðeins lögregla sinnt slíku eftirliti á vettvangi. Í skýrslunni *Ísland í örum vexti* frá nóvember 2025 kemst stýrihópur að þeirri niðurstöðu að íslensk framkvæmd standi á krossgötum og að velja þurfi milli verulegrar þrengingar og fullfjármagnaðs eftirlits annars vegar og afnáms þessa leyfaflokks að norskri fyrirmynd hins vegar.

Þær breytingar sem ráðist var í árið 2023 á eftirliti með vistráðningum hafa ekki náð markmiði sínu og lögbundið eftirlit leysir í reynd ekki aðstöðumun hins vistráðna og vistfjölskyldunnar og þá áhættu sem leyfið felur í sér. Þá er eftirlit bæði mannaflafrekt og felur í sér umtalsvert inngrip þar sem það getur með réttu aðeins farið fram á einkaheimilum. Áður en dvalarleyfi vegna vistráðninga var afnumið í Noregi höfðu skilyrði þess og eftirlit verið hert samkvæmt þarlendri löggjöf en að endingu var talið að aðgerðirnar hefðu ekki skilað tilsettum árangri auk þess sem það samræmdist illa þeim markmiðum norskra stjórnvalda að mönnun tímabundinna og ósérhæfðra starfa skyldi að jafnaði mætt með vinnuafli innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Núverandi fyrirkomulag vistráðninga tryggir dvalarleyfishafa ekki hefðbundna réttindaávinnslu líkt og handhafar tímabundinna atvinnuleyfa og EES- og EFTA-borgarar njóta. Þvert á móti er aðeins gert ráð fyrir að hinn vistráðni njóti vasapeninga auk húsnæðis

og fæðis hjá vistfjölskyldu sinni. Þetta fyrirkomulag skapar hættu á félagslegum undirboðum og óskýrri réttarstöðu hins vistráðna og hefur Alþýðusamband Íslands ítrekað bent á að þessi hópur standi sérstaklega höllum fæti og að vísbendingar séu um misnotkun. Þetta er í takt við úttektir í bæði Svíþjóð og Danmörku þar sem umræddur hópur hefur talist sérstaklega útsettur fyrir misneytingu, nauðungarvinnu og jafnvel mansali. Þá hefur verið bent á að vegna þess að dvöl er bundin vistráðningarsamningi og vistfjölskyldu dragi það verulega úr því að þolendur brota leiti réttar síns.

Ekki er talið forsvaranlegt að áfram verði gefin út sérstök dvalarleyfi sem geti í framkvæmd falið í sér reglulegt heimilis- og umönnunarstarf án þess að um það gildi skýrar almennar reglur vinnumarkaðarins með tilsvarandi vernd. Þörf fyrir slíkt vinnuframlag verður fremur mætt með formlegum ráðningum eða kaupum á þjónustu þar sem tryggð eru laun, starfskjör, tryggingar og önnur réttindi samkvæmt lögum og kjarasamningum. Afnámið hefur, eins og áður segir, ekki áhrif á rétt EES- og EFTA-borgara til frjálsrar farar og dvalar skv. XI. kafla laganna. Þá verður ekki talið að aðstöðumunur vistráðinna einstaklinga frá öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu sé jafn mikill enda hafi þeir heimild til dvalar án vistráðningarsamnings og þeim er heimilt að ráða sig til annarra starfa og viðhalda þeim réttindum sem EES-samningurinn tryggir þeim meðan á dvöl stendur.

Um 15. gr.

Ákvæðið felur í sér breytingar á 69. gr. laganna sem mælir fyrir um skilyrði dvalarleyfis vegna fjölskyldusameiningar.

Í fyrsta lagi er lagt til að orðin „og á framfæri og foreldrar 67 ára og eldri“ falli brott úr 1. mgr. Breytingin er í beinum tengslum við 1. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að „og foreldrar 67 ára eða eldri“ falli brott úr skilgreiningu hugtaksins *nánustu aðstandendur* í 17. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna, og við 22. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að ný grein, 79. gr. a, muni taka til dvalarleyfa fyrir foreldra 67 ára eða eldri með þrengri skilyrðum en hin almenna regla um fjölskyldusameiningu. Brottfall orðanna í 1. mgr. 69. gr. miðar að því að tryggja innra samræmi laganna eftir að efnisreglan um þennan hóp verður flutt í sérstaka grein.

Í öðru lagi bætist nýr stafliður við 1. mgr. þess efnis að heimilt verði að veita dvalarleyfi skv. 70.–72. gr. nánustu aðstandendum útlendings sem dvelst hér á landi á grundvelli nýrrar 65. gr. a og stundar fullt nám á meistarastigi eða til doktorsgráðu, sbr. 13. gr. frumvarpsins, en um er að ræða nýjan dvalarleyfisflokk fyrir þá námsmenn sem hingað koma á grundvelli opinberrar þróunarsamvinnu.

Í þriðja lagi bætast þrjár nýjar málsgreinar við 69. gr., 7., 8. og 9. mgr. Í nýrri 7. mgr. verði mælt fyrir um að umsókn um fyrsta dvalarleyfi skv. 70.–72. gr. skuli ekki samþykkt hafi dvalarleyfi þess fjölskyldumeðlims sem umsókn byggist á verið veitt á grundvelli misneytingar á vinnumarkaði skv. 4. mgr. 61. gr. eða 5. mgr. 62. gr. Er það í samræmi við eðli þeirra ákvæða sem tímabundins úrræðis líkt og þegar gildir um dvalarleyfi fyrir hugsanlegan þolanda mansals skv. 75. gr. Er ekki talið æskilegt að ný dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar séu veitt meðan aðstandandi dvelur hér á landi á grundvelli 4. mgr. 61. gr. eða 5. mgr. 62. gr. Fjölskyldusameining mun verða heimil að nýju þegar starfsmaður hefur endurnýjað dvalarleyfi sitt í samræmi við almenn skilyrði ákvæðisins eða eftir atvikum á nýjum grundvelli.

Í tillögu að nýrri 8. mgr. er mælt fyrir um húsnæðisskilyrði sem er nýmæli en sá sem umsókn byggist á skal hafa til umráða íbúðarhúsnæði sem rúmar hann og aðstandendur hans. Ekki hefur áður verið kveðið sérstaklega á um húsnæðisskilyrði hvað varðar

fjölskyldusameiningar, að undanskildum skilyrðum 2. mgr. 45. gr. Þannig hefur Útlendingastofnun aðeins getað gert þá kröfu til húsnæðis að þar sé heimilt að skrá lögheimili. Eðlilegra væri að húsnæði rúmaði þá fjölskyldumeðlimi sem þar eiga að búa og að aðstandandi hafi sannanlega umráð yfir húsnæði. Skref voru tekin í átt að frekari kröfum með reglugerð nr. 1069/2024 um breytingu á reglugerð um útlendinga, nr. 540/2017, en hún tekur eingöngu til afmarkaðs hóps og er beitt í undantekningartilvikum. Annars staðar á Norðurlöndum eru gerðar ítarlegri og kerfisbundnari kröfur til húsnæðis. Þar er til að mynda gert ráð fyrir tilteknum lágmarksfermetrum eða herbergjafjölda eftir fjölskyldustærð og það staðfest með leigusamningi eða eignarvottorði. Þá gera Danir enn fremur kröfur um að húsnæðið sé ekki á tilteknum svæðum sem eru fyrirframskilgreind. Gert er ráð fyrir að skilyrði 8. mgr. verði útfærð með reglugerð, bæði hvað varðar skilyrði um að húsnæði rúmi þá sem umsókn tekur til og með hvaða hætti aðstandandi geti sýnt fram á umráð yfir húsnæði.

Lagt er til að í nýrri 9. mgr. verði annars vegar heimild til að setja reglugerð um fjölskyldusameiningar og hins vegar skylda til að setja reglugerð um hvernig skilyrðum um húsnæði verði framfylgt.

Um 16. gr.

Ákvæðið felur í sér þrjár breytingar á 70. gr. laganna sem mælir fyrir um dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar eða sambúðar.

Í fyrsta lagi kemur árafjöldinn í samfellt tvö ár í stað eins árs í 3. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. sem lengir þannig kröfu um lágmarkssambúðartíma úr einu ári í tvö með sömu undanþáguheimild og áður. Með breytingunni er lagt til að sá lágmarkstími sambúðar sem þarf að vera fyrir hendi svo að sambúð geti orðið grundvöllur dvalarleyfis verði lengdur úr einu ári í tvö. Sambúð er óformbundið sambandsform og því mikilvægt að fyrir liggi nægilega traustar vísbendingar um að samband aðila sé raunverulegt, stöðugt og varanlegt áður en því fylgja réttaráhrif samkvæmt lögum um útlendinga. Eins árs sambúð verður að þessu leyti talin skammur tími. Tveggja ára viðmið veitir traustari grundvöll fyrir mati stjórnvalda, stuðlar að auknum fyrirsjáanleika og samræmi í framkvæmd og er jafnframt til þess fallið að draga úr hættu á misnotkun heimildarinnar eða sniðgöngu reglna um dvalarleyfi. Þá er skerpt á því í orðalagi ákvæðisins að sambúðartími skuli að meginstefnu vera samfelldur en heimilt verði að líta til skemmri tíma ef sérstakar ástæður mæla með því.

Breytingin færir íslenska löggjöf jafnframt nær þeim viðmiðum sem gilda í öðrum norrænum ríkjum. Í Noregi og Finnlandi er almennt gerð krafa um að sambúð hafi varað í a.m.k. tvö ár, en í Danmörku er miðað við að lágmarki 18 mánaða sambúð. Í norskum lögskýringargögnum var tveggja ára viðmiðið m.a. rökstutt með því að fyrir þyrftu að liggja sterk og staðfest tengsl milli aðila og að eftirlits- og sannprófunarsjónarmið mæltu gegn styttra viðmiði. Sambærileg sjónarmið eiga við hér á landi. Áfram verður þó heimilt að víkja frá tímaskilyrðinu þegar sérstakar ástæður mæla með því, svo sem þegar aðilar eiga barn saman, en jafnframt er tryggt svigrúm til að taka mið af einstaklingsbundnum aðstæðum og gæta meðalhófs.

Í öðru lagi bætist við 3. málsl. 1. mgr. skilyrði skv. 70. gr. a sem lögfestir sjálfstætt 24 ára aldursskilyrði og tryggir að ekki verði skörun milli þessara tveggja skilyrða. Um aldursskilyrði 70. gr. a er nánar fjallað í skýringum við 17. gr. Aldursskilyrði 70. gr. a skal vera uppfyllt við veitingu dvalarleyfis á grundvelli 70. gr. nema að þær undanþágur sem þar eru nefndar eigi við í tilviki umsækjenda. Tilkoma aldursskilyrðis 70. gr. a telst sem viðbót við lágmarksskilyrði 4. og 5. málsl. 1. mgr. 70. gr. laganna enda taka þeir málsliðir til aldurs umsækjenda

þegar gengið var í hjúskap eða stofnað til sambúðar en aldursskilyrði 70. gr. a tekur til aldurs umsækjenda þegar dvalarleyfi er veitt.

Í þriðja lagi er lagt til að 5. mgr. falli brott. Þar er um að ræða opna heimild til að veita enn frekari undanþágur frá skilyrðum 3. mgr. greinarinnar ef „sérstakar aðstæður standa til þess“. Takmarkast þessar undanþágur við maka útlendinga sem eru með dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar skv. 73. gr., mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. eða sérstakra tengsla við landið skv. 78. gr. Sambærilega undanþágu og er að finna í umræddri 5. mgr. er ekki að finna í löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum.

Breytingarnar eru liður í heildstæðri endurskoðun á skilyrðum dvalarleyfa á grundvelli hjúskapar og sambúðar, sem gerðar eru með 16. og 17. gr. frumvarpsins, og er þeim ásamt hinu nýja aldursskilyrði í nýrri 70. gr. a ætlað að draga úr hættu á að stofnað sé til sambúðar eða hjúskapar í öðrum tilgangi en þeim að mynda fjölskyldu. Breytingin tekur mið af tillögum starfshóps og er ætlað að færa framkvæmdina nær því sem þekkist annars staðar á Norðurlöndum.

Um 17. gr.

Ákvæðið felur í sér að á eftir 70. gr. laganna komi ný grein, 70. gr. a, með fyrirsögninni *Aldursskilyrði hjúskapar- og sambúðarmaka*.

Samkvæmt greininni er skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis á grundvelli 70. gr. að hvor aðili um sig hafi náð 24 ára aldri þegar dvalarleyfi er veitt. Frá þessu eru þrjár mögulegar undanþágur. Í fyrsta lagi ef aðilar gengu í hjúskap, stofnuðu til sambúðar eða eignuðust barn saman áður en sá maki sem búsettur er hér á landi fluttist til landsins. Í öðru lagi ef aðilar gengu í hjúskap meðan báðir höfðu dvalarleyfi hér á landi og í þriðja lagi vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða gagnvart þeim maka sem óskað er sameiningar við. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði framkvæmd greinarinnar, þar á meðal um hvað teljist til aðkallandi umönnunarsjónarmiða.

Með ákvæðinu er lagt til að tekið verði upp að nýju sérstakt aldursskilyrði við veitingu dvalarleyfis hjúskapar- og sambúðarmaka þannig að báðir aðilar hafi náð 24 ára aldri þegar leyfið er veitt. Markmið skilyrðisins er fyrst og fremst að styrkja vernd ungs fólks gegn þrýstingi og nauðung við stofnun hjúskapar eða sambúðar og tryggja betur að ákvörðun um fjölskyldustofnun og flutning milli landa sé tekin af frjálsum vilja. Þótt einstaklingar séu lögráða við 18 ára aldur geta ungir einstaklingar enn verið háðir fjölskyldu sinni bæði fjárhagslega og félagslega. Í norskum lögskýringargögnum er byggt á því að aukinn aldur og þroski, ásamt sjálfstæðari stöðu gagnvart fjölskyldu, styrkti möguleika einstaklinga til að standast þrýsting um makaval. Reglan felur ekki í sér almennt mat á gildi hjúskapar yngri einstaklinga heldur afmarkar hvenær slíkt samband skapar rétt til dvalarleyfis á grundvelli fjölskyldusameiningar.

Breytingin færir íslenska löggjöf jafnframt nær þeirri meginreglu sem nú birtist í löggjöf annars staðar á Norðurlöndum þótt aldursmörk, gildissvið og undanþágur séu ekki að öllu leyti eins. Í Noregi og Danmörku er miðað við 24 ára aldur, en í Svíþjóð og Finnlandi við 21 árs aldur með misvíðtækum undanþágum. Ísland er því eina ríkið á Norðurlöndum sem hefur ekkert sérstakt lögbundið aldursviðmið í almennum reglum um fjölskyldusameiningar maka. Afmarkaðar undanþágur tryggja að reglan nái ekki með ósanngjörnum hætti til þegar stofnaðra fjölskyldutengsla eða aðstæðna þar sem sérstaklega brýn umönnunarsjónarmið eru fyrir hendi og styðja þannig við meðalhóf og vernd fjölskyldulífs og eru þær undanþágur sambærilegar við þær undanþágur sem eru í 4. mgr. 70. gr. auk þess að kveðið er á um að heimilt sé að veita

undanþágu frá aldursskilyrði ákvæðisins þegar þess er þörf vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða makans sem hér er búsettur og óskað er eftir sameiningu við. Hér er því ekki átt við umönnunarsjónarmið þess maka sem er umsækjandi um dvalarleyfi. Aldursskilyrði af þessu tagi er ekki nýmæli í íslenskum rétti. Með lögum nr. 20/2004, sem tóku gildi 1. maí 2004, var skilgreiningu nánustu aðstandenda í 2. mgr. 13. gr. þágildandi laga um útlendinga, nr. 96/2002, breytt á þann veg að maki, sambúðarmaki og samvistarmaki taldist aðeins nánasti aðstandandi að hann væri eldri en 24 ára. Reglan byggðist á sambærilegri reglu í dönskum útlendingalögum. Hún var fortakslaus og í lögunum var engin heimild til að víkja frá henni, hvorki vegna sameiginlegra barna, fjölskyldutengsla sem stofnað var til áður en flust var til landsins né annarra aðstæðna. Skilyrðið sætti gagnrýni alþjóðlegra eftirlitsaðila. Með lögum nr. 86/2008, sem tóku gildi 1. ágúst 2008, var aldursskilyrðið fellt brott og í stað þess mælt fyrir um að ávallt skyldi kannað hvort til hjúskapar hefði verið stofnað til málamynda eða án vilja beggja ef annar makinn væri 24 ára eða yngri. Sú könnunarskylda féll brott með lögum nr. 80/2016.

Aldursskilyrði 70. gr. a er í veigamiklum atriðum frábrugðið eldra ákvæði. Í fyrsta lagi afmarkar það ekki hverjir teljast nánustu aðstandendur heldur frestar það rétti til dvalarleyfis á grundvelli hjúskapar eða sambúðar þar til báðir aðilar hafa náð 24 ára aldri. Það hindrar hvorki að fólk gangi í hjúskap eða stofni til sambúðar né að það stundi fjölskyldulíf annars staðar á meðan. Í öðru lagi er heimilt að víkja frá skilyrðinu í fjórum afmörkuðum tilvikum: Ef aðilar gengu í hjúskap, stofnuðu til sambúðar eða eignuðust barn áður en sá maki sem búsettur er hér á landi fluttist til landsins, ef þeir gengu í hjúskap meðan báðir höfðu dvalarleyfi hér á landi, ef þeir eiga saman barn og vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða vegna þess maka sem óskað er sameiningar við. Undanþágurnar taka til tilvika þar sem sú hætta sem reglunni er ætlað að sporna gegn er að jafnaði ekki fyrir hendi eða þar sem aðrir hagsmunir, einkum hagsmunir barns, vega þyngra. Í þriðja lagi ráðast undanþágurnar af hlutlægum atvikum en ekki af ríkisfangi, uppruna eða lengd ríkisborgararéttar.

Með ákvæðinu er íslensk löggjöf færð til samræmis við löggjöf annarra Norðurlanda sem öll hafa nú lögfest sérstakt aldursskilyrði við fjölskyldusameiningu maka. Í Danmörku hefur frá 2002 verið áskilið að báðir aðilar hafi náð 24 ára aldri. Víkja má frá skilyrðinu þegar sérstaklega stendur á, svo sem þegar sá sem búsettur er í Danmörku annast ólögráða börn sem hafa sjálfstæð tengsl við landið eða glímir við alvarleg veikindi eða fötlun, og þegar alþjóðlegar skuldbindingar standa til þess. Í Noregi var 24 ára skilyrði lögfest árið 2016, sbr. 41. gr. a norsku útlendingalaganna. Það tekur aðeins til stofnunar fjölskyldu en ekki til sameiningar maka sem höfðu stofnað til sambúðar áður en sá sem búsettur er í Noregi fluttist þangað, og víkja má frá því ef augljóst er að hjúskapur eða sambúð sé af fúsum og frjálsum vilja. Í Svíþjóð hefur frá 1. desember 2023 verið heimilt að synja um dvalarleyfi ef annar aðila er yngri en 21 árs, en við matið skal líta til annarra aðstæðna umsækjanda og fjölskylduhaga. Í Finnlandi hefur frá 16. júní 2025 verið áskilið að báðir makar hafi náð 21 árs aldri þegar dvalarleyfi tekur gildi. Skilyrðið gildir þó ekki um aldur finnsks ríkisborgara sem umsókn byggist á, og foreldrar sem eiga saman barn geta sótt um dvalarleyfi sem forsjáraðilar þess. Ísland er nú eina norræna ríkið sem gerir ekki aðra kröfu til aldurs maka en að hann hafi náð 18 ára aldri.

Undanþágur 70. gr. a eiga sér hliðstæður í löggjöf þessara ríkja. Undanþága a-liðar svarar til þess að norska reglan tekur ekki til fjölskyldutengsla sem stofnað var til fyrir flutning til landsins. Undanþága c-liðar vegna sameiginlegra barna á sér hliðstæðu í finnskum, sænskum og dönskum rétti, og undanþága d-liðar vegna umönnunar á sér hliðstæðu í danskri framkvæmd vegna alvarlegra veikinda eða fötlunar.

Um 18. gr.

Ákvæðið felur í sér að fella 2. mgr. 72. gr. laganna brott. Í ákvæðinu er mælt fyrir um skilyrði dvalarleyfis fyrir foreldra, þ.m.t. foreldra eldri en 67 ára. Brottfall 2. mgr. felur í sér að almenn heimild fyrir aldraða foreldra, án krafna um aðrar knýjandi ástæður eða önnur sjónarmið, fellur niður sem sjálfstæð heimild á grundvelli 72. gr. nái frumvarpið fram að ganga. Í stað gildandi heimildar er lagður til nýr dvalarleyfisflokkur fyrir sama hóp, en þó með skýrt afmörkuðum skilyrðum. Miðar þessi breyting að því að færa skilyrði fjölskyldusameiningar til samræmis við það sem tíðkast í löggjöf annars staðar á Norðurlöndum. Að öðru leyti vísast til skýringa við 22. gr.

Um 19. gr.

Ákvæðið felur í sér þríþætta breytingu á 75. gr. laganna sem fjallar um dvalarleyfi fyrir hugsanlegt fórnarlamb mansals. Í fyrsta lagi er hugtakið *fórnarlamb* leyst af hólmi með hugtakinu *þolandi* í 1. málsl. 1. mgr. og 1. málsl. 2. mgr. og breytist fyrirsögn greinarinnar til samræmis. Sambærileg breyting er lögð til í 20. gr. frumvarpsins vegna 76. gr. laganna. Breyting þessi er liður í að nota þolendamiðað orðalag um brotaþola. Í öðru lagi bætist fyrirvari við 3. mgr. sem vísar til breytinga sem lagðar eru til á 2. mgr. 58. gr. með 9. gr. frumvarpsins. Breytingin er gerð til að mæta þörfum mögulegra þolenda mansals sem dveljast hér á landi á grundvelli tímabundins dvalarleyfis og hafa þegar hafið ávinnslu til ótímabundins dvalarleyfis. Vegna núgildandi orðalags 3. mgr. rofnar sá tími sem mögulegur þolandi hefur áunnið sér við veitingu dvalarleyfis á grundvelli 75. gr. laganna og hefur það verið talið hafa letjandi áhrif á að mögulegur þolandi leiti réttar síns og óski eftir nýjum dvalargrundvelli. Mun dvalartími á grundvelli 75. og 76. gr. eftirleiðis geta talið upp í allt að þrjú ár af ávinnslutíma ótímabundins dvalarleyfis. Um nánari framkvæmd ávinnslu til ótímabundins dvalarleyfis vísast til skýringa við 9. gr. frumvarpsins. Í þriðja lagi er lagt til að bæta nýrri málsgrein við greinina. Nýja málsgreinin er reglugerðarheimild sem gerir ráðherra kleift að útfæra m.a. hvernig meta skuli grun um að einstaklingur sé þolandi mansals og hvernig staðreyna skuli grun um misnotkun skv. 2. mgr.

Um 20. gr.

Með ákvæðinu er lögð til orðalagsbreyting, sambærileg þeirri sem lögð er til í 19. gr. frumvarpsins, þannig að hugtakinu *fórnarlambi* verði skipt út fyrir *þolanda* og breytist fyrirsögn greinarinnar til samræmis.

Þá bætist við 3. mgr. fyrirvari um það að dvalarleyfi á grundvelli ákvæðisins geti ekki verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis. Nýr fyrirvari í 3. mgr. vísar til breytinga á 2. mgr. 58. gr. sem er að finna í 9. gr. frumvarpsins. Breytingin er gerð til að mæta þörfum mögulegra þolenda mansals sem dveljast hér á landi á grundvelli tímabundins dvalarleyfis og hafa þegar hafið ávinnslu til ótímabundins dvalarleyfis. Vegna núgildandi orðalags 3. mgr. rofnar sá tími sem þolandi hefur áunnið sér við veitingu dvalarleyfis á grundvelli 76. gr. laganna og hefur það verið talið hafa letjandi áhrif á að mögulegur þolandi leiti réttar síns og óski eftir nýjum dvalargrundvelli. Mun dvalartími á grundvelli 75. og 76. gr. eftirleiðis geta verið allt að þrjú ár af ávinnslutíma ótímabundins dvalarleyfis. Um nánari framkvæmd ávinnslu til ótímabundins dvalarleyfis vísast til skýringa við 9. gr. frumvarpsins.

Við ákvæðið bætist reglugerðarheimild en æskilegt er að útfæra megi nánari skilyrði og framkvæmd veitingar dvalarleyfa á grundvelli ákvæðisins, einkum hvað teljist til persónulegra aðstæðna, sbr. a-lið 1. mgr. 76. gr. laganna.

Um 21. gr.

Ákvæði a-liðar felur í sér viðbót við 3. mgr. 78. gr. laganna um dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið þar sem lagt er til að bætt verði við staflið um brotaferil umsækjanda hér á landi. Í 3. mgr. 78. gr. er mælt fyrir um að fram skuli fara heildstætt mat á tengslum umsækjanda við landið og að við það mat skuli að jafnaði horft til lengdar lögmætrar dvalar. Jafnframt sé heimilt að líta annars vegar til fjölskyldutengsla með tilliti til umönnunarsjónarmiða og menningarlegra tengsla á grundvelli atvinnuþátttöku og hins vegar til sambærilegra tengsla. Með nýjum staflið bætist við þriðja atriðið, brotaferill umsækjanda hér á landi, ásamt þeirri reglu að hafi umsækjandi framið endurtekin brot eða á mál til meðferðar í refsivörslukerfinu skuli að jafnaði ekki veita dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla.

Markmið breytingarinnar er að tryggja að við heildstætt mat samkvæmt ákvæðinu verði ekki einungis litið til atriða sem eru til þess fallin að styðja umsóknina heldur einnig til atriða sem geta dregið úr vægi tengsla umsækjanda eða mæla gegn veitingu leyfis. Er það í samræmi við það markmið frumvarpsins að styrkja alla þætti eftirlits með framkvæmd laganna, sbr. umfjöllun í 2. kafla um tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar. Sambærilegt skilyrði er þegar að finna d- og e-lið 1. mgr. 58. gr. laganna þar sem það er gert að skilyrði fyrir ótímabundnu dvalarleyfi að útlendingur eigi ekki til meðferðar mál sem geta leitt til brottvísunar eða eigi ekki ólokið mál í refsivörslukerfinu þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi.

Ákvæði b-liðar felur í sér breytingar sem leiða af 13. og 14. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki skýringar.

Um 22. gr.

Ákvæðið felur í sér að á eftir 79. gr. laganna komi ný grein, 79. gr. a, með fyrirsögninni *Dvalarleyfi foreldris 67 ára eða eldra*. Greinin mun tilheyra X. kafla laganna um önnur dvalarleyfi, en fyrri efnisreglu er að finna í VIII. kafla um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar sbr. 2. mgr. 72. gr. sem lagt er til að verði felld brott í 18. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins verður heimilt að veita útlendingi sem er 67 ára eða eldri dvalarleyfi eigi hann uppkomið barn hér á landi, enda teljist knýjandi ástæður fyrir veitingu dvalarleyfis vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Skilyrðið um knýjandi ástæður er nýmæli og felur í sér þrengingu frá gildandi ákvæði þar sem í 2. mgr. 72. gr. er einungis gerð krafa um að umsækjandi eigi uppkomið barn hér á landi. Sambærileg ákvæði er að finna í danskri, sænskri og finnskri löggjöf þegar kemur að eldri foreldrum sem eru á framfærslu og háðir umönnun uppkominna barna sinna. Í seinni málsl. 1. mgr. er að finna skýringu á hverjir teljist til aðstandenda í skilningi ákvæðisins, en það eru íslenskir eða aðrir norrænir ríkisborgarar sem hafa fasta búsetu hér á landi sem og þeir útlendingar sem dveljast hér á landi á grundvelli dvalarleyfis skv. 58., 61., 73. eða 74. gr. laganna. Ákvæðið er í samræmi við löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum þar sem slík leyfi eru afmörkuð við tiltekna hópa aðstandenda.

Í 2. mgr. eru sett fram frekari skilyrði sem lúta að búsetu og húsnæði. Annars vegar skulu útlendingurinn og sá aðstandandi sem umsókn byggist á hafa fasta búsetu á sama stað í samræmi við ákvæði laga um lögheimili og aðsetur. Hins vegar skal aðstandandinn hafa til umráða íbúðarhúsnæði, a.m.k. frá og með þeim tíma sem umsækjanda er veitt dvalarleyfi, og skal húsnæðið rúma bæði hann og þá aðstandendur sem þar verða búsettir. Hið síðara skilyrði er sama efnis og það sem lagt er til í 15. gr. frumvarpsins að gildi um fjölskyldusameiningu skv. 69. gr.

Í 3. mgr. kemur fram að útlendingur skuli geta sýnt fram á fullnægjandi framfærslu. Hafi hann ekki gert það geti aðstandandi ábyrgst framfærslu hans í samræmi við ákvæði laganna og hlutaðeigandi reglugerð. Uppfylli hvorki útlendingur né aðstandandi hans skilyrði um framfærslu skal umsókn synjað. Kemur ákvæðið í stað þeirrar heimildar sem nú er í 2. málsl. 2. mgr. 72. gr., sem lagt er til að falli brott, sbr. 18. gr. frumvarpsins, um undanþágu frá kröfu um sjálfstæða framfærslu ef barn umsækjanda sýnir fram á að það geti tryggt framfærslu útlendings. Ákvæðið felur í sér sjálfstæða framfærsluábyrgð aðstandanda og fortakslausa skyldu til að synja umsókn sé skilyrði um framfærslu ekki uppfyllt í stað heimildar til undanþágu.

Í 4. mgr. er sett fram skilyrði um að dvalarleyfi skuli ekki veitt eigi útlendingur aðra aðstandendur, maka eða börn, í heimaríki. Sambærilegt ákvæði er að finna í norskri og danskri löggjöf. Um er að ræða nýmæli og á heimildin einungis að taka til þeirra sem raunverulega eru án annarra aðstandenda eða umönnunaraðila í heimaríki. Þá er almennt gengið út frá því í norrænni löggjöf að sá einstaklingur sem sótt er um dvalarleyfi fyrir þurfi að reiða sig á stuðning eða eftir atvikum umönnun þess aðstandanda sem hann hyggst sameinast hér á landi.

Í 5. mgr. er gerð krafa um að samþykki aðstandanda fyrir fyrstu umsókn á grundvelli ákvæðisins liggi fyrir svo að ljóst þyki að hann sé ekki mótfallinn komu aðstandanda síns. Um er að ræða sambærilegt skilyrði og að finna í 4. mgr. 69. gr. Var talið eðlilegt að gera kröfu um samþykki aðstandanda enda byggði umsókn á þeirri forsendu að umsækjandi verði búsettur á heimili aðstandanda og eftir atvikum á framfæri hans. Ekki er talið líklegt að mörg slík tilvik komi upp þar sem aðstandandi er andvígur veitingu dvalarleyfis.

Ákvæði 6. mgr. er ætlað að koma í veg fyrir að útlendingur geti haft betri rétt en sá sem hann leiðir rétt sinn af eða öðlist slíkan rétt á undan aðstandanda sínum.

Að sama skapi er í 7. mgr. gerður fyrirvari við ávinnslu útlendings vegna ótímabundins dvalarleyfis með þeim hætti að aðeins verði heimilt að veita honum slíkt leyfi að því gefnu að sá fjölskyldumeðlimur sem hann leiðir rétt sinn af hafi sjálfur fengið útgefið ótímabundið dvalarleyfi. Ákvæðinu, líkt og 6. mgr., er ætlað að koma í veg fyrir að útlendingur öðlist ríkari rétt en sá aðstandandi sem hann leiðir rétt sinn af. Eðli máls samkvæmt gildir fyrirvari 7. mgr. ekki um þau tilvik þar sem aðstandandi er íslenskur ríkisborgari.

Í 8. mgr. er ráðherra heimilað að útfæra nánar skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins í reglugerð. Gert er ráð fyrir að í reglugerð verði unnt að útfæra nánar matskennd skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins gerist þess þörf, svo sem um hvað felist í aðkallandi umönnunarsjónarmiðum.

Ákvæðið er, ásamt 1., 15. og 18. gr. frumvarpsins, liður í þeirri breytingu að dvalarleyfi fyrir aldraða foreldra verði ekki lengur hluti hinnar almennu reglu um fjölskyldusameiningu nánustu aðstandenda heldur sjálfstæður og þrengri leyfisflokkur. Tekur sú þróun mið af framkvæmd og löggjöf annars staðar á Norðurlöndum.

Um 23. gr.

Með ákvæðinu bætist við reglugerðarheimild þar sem skylt verður að útfæra nánar rétt til dvalar lengur en þrjá mánuði fyrir aðstandendur EES- og EFTA-borgara og aðra borgara sem eru ekki EES- eða EFTA-borgarar. Gengið er út frá því að í reglugerð skuli kveðið nánari á um skilyrði fyrir veitingu dvalarréttar hlutaðeigandi sem og í hvaða tilvikum og hvernig Útlendingastofnun geti staðreynt rétt útlendings til dvalar eftir veitingu slíks dvalarréttar. Einkum er þar um að ræða hvernig stofnunin geti staðreynt dvöl EES- eða EFTA-borgara hér á landi enda er það almennt forsenda dvalarréttar aðstandandans. Könnun stofnunarinnar getur eftir atvikum falið í sér öflun upplýsinga á grundvelli 17. gr. laganna, þ.m.t. öflun upplýsinga

um lögheimili, atvinnu og tekjur. Athugun skal aðeins fara fram þegar vafi leikur á að skilyrðum sé fullnægt og skal andmælaréttar og meðalhófs þá gætt í hvívetna.

Um 24. gr.

Ákvæðið felur í sér tvær breytingar á 90. gr. laganna sem fjallar um dvalarskírteini fyrir útlendinga sem eru ekki EES- eða EFTA-borgarar en hafa rétt til dvalar skv. 86. gr. sem aðstandendur EES- eða EFTA-borgara. Um er að ræða innleiðingu á 3. mgr. 10. gr. reglugerðar ráðsins (ESB) 2025/1208 um aukið öryggi persónuskilríkja og dvalarleyfisskírteina og sama ákvæði eldri reglugerðar (ESB) 2019/1157 um sama efni.

Í fyrsta lagi bætast þrír nýir málsliðir við 4. mgr. 90. gr., sem kveður nú á um að Útlendingastofnun taki ákvörðun um útgáfu skírteinis að fenginni umsókn. Breytingin heimilar Útlendingastofnun að afla nauðsynlegra lífkennaupplýsinga, sem eru andlitsmynd og gögn um fingraför, vegna útgáfu skírteinis. Þá er mælt fyrir um að gæta skuli ýtrustu öryggiskrafna við varðveislu slíkra upplýsinga. Takmörkun á varðveislu lífkennaupplýsinga er tvíþætt. Annars vegar gildir sú regla að upplýsingar megi aðeins varðveita svo lengi sem þörf er á í þeim afmarkaða tilgangi sem ákvæðið tilgreinir. Hins vegar gilda fortakslaus ytri mörk, fimm ár frá útgáfudegi síðasta skírteinis, sem ekki verða framlengd þó að talin yrði þörf á lengri varðveislu upplýsinga. Fimm ára markið er ekki sjálfstæð heimild til að varðveita upplýsingar í fimm ár heldur ytra hámark. Í hverju tilviki fyrir sig ræðst varðveislutíminn af því hvor reglan leiðir til styttri varðveislutíma. Í því felst að þrátt fyrir að kveðið sé á um að lífkennaupplýsingar verði ekki varðveittar lengur en í fimm ár skal eftir sem áður ekki varðveita þær lengur en þeirra er þörf í þeim tilgangi sem ákvæðið tilgreinir. Gera þarf ráð fyrir að Útlendingastofnun geti eytt lífkennaupplýsingum sem aflað var á grundvelli ákvæðisins þegar ljóst er að ekki er lengur þörf á varðveislu þeirra. Fimm ára markið tekur mið af gildistíma dvalarskírteinis skv. 3. mgr. 90. gr. laganna, sem er fimm ár frá útgáfudegi eða jafnlangur dvalartíma EES- eða EFTA-borgarans ef hann er styttri. Varðveislutíminn er þannig sniðinn að því tímabili sem að jafnaði líður fram að næstu umsókn um endurnýjun, í samræmi við þá kröfu um varðveislutakmörkun sem leiðir af e-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679, sbr. 8. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.

Með ákvæðinu er kveðið á um ráðstafanir sem ætlað er að tryggja persónuvernd umsækjenda í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Ráðstöfununum er jafnframt ætlað að tryggja samræmi, öryggi og gæði við öflun og varðveislu lífkennaupplýsinga. Þannig er leitast við að tryggja að fylgt sé meginreglum persónuverndarlöggjafar um viðeigandi öryggi persónuupplýsinga og að þær séu ekki varðveittar lengur en nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Varðveislutími lífkennaupplýsinga sem er aflað á grundvelli ákvæðisins er þannig afmarkaður með hliðsjón af tilgangi og nauðsyn varðveislunnar. Hvað það varðar skal áréttað að það er til þess að tryggja öryggi við auðkenningu handhafa þess, bæði við notkun dvalarskírteinis og útgáfu nýs skírteinis. Örugg auðkenning er svo m.a. til þess fallin að verja viðkomandi gegn auðkennaþjófnaði og koma í veg fyrir að dvalarskírteini sé gefið út til rangs aðila. Varðveislan er því hvort tveggja til hagsbóta fyrir hinn skráða og í þágu almannahagsmuna. Til þess að tilgangi varðveislunnar sé náð þarf hún að vara þann tíma sem dvalarskírteini er í gildi.

Í öðru lagi er nýjum málslið bætt við 5. mgr. 90. gr. sem geymir reglugerðarheimild greinarinnar. Er hún þess efnis að í reglugerð verði kveðið á um kröfur sem gerðar eru til varðveislu og forms stafrænnar skráningar lífkennaupplýsinga útlendings í samræmi við alþjóðlega staðla, sbr. 4. mgr.

Um 25. gr.

Ákvæðið felur í sér að við 3. mgr. 95. gr. laganna bætist tveir nýir málsliðir um upplýsingagjöf til sveitarfélaga en ákvæðið kveður á um heimild til að vísa EES- eða EFTA-borgara eða aðstandanda hans úr landi uppfylli hann ekki skilyrði um dvöl skv. 83., 84., 85. eða 86. gr. laganna. Meðal þeirra skilyrða er að dvöl EES- eða EFTA-borgara í allt að þrjá mánuði sé því aðeins heimil verði vera hans á landinu ekki ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar, sbr. 1. mgr. 83. gr. Þá er sambærilegt ákvæði að finna í c-lið 1. mgr. 84. gr. hvað varðar rétt til dvalar lengur en í þrjá mánuði. Hugtakið skal skýrt nánar í reglugerð, sbr. 2. málsl. 5. mgr. 83. gr. og 31. tölul. 2. mgr. 120. gr. laganna.

Samkvæmt þessum tveimur nýju málsliðum skal Útlendingastofnun, þegar ákvörðun um brottvísun byggist á því að útlendingur hafi talist ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar, upplýsa sveitarfélag þar sem útlendingurinn er skráður til heimilis um ákvörðunina. Hafi hann þegið greiðslur frá öðru sveitarfélagi á síðustu 12 mánuðum fyrir brottvísun er stofnuninni jafnframt heimilt að upplýsa það sveitarfélag.

Markmiðið er að þau sveitarfélög sem borið hafa kostnað af félagslegri aðstoð við EES- eða EFTA-borgara fái vitneskju um ákvörðun sem hefur bein áhrif á forsendur þeirrar aðstoðar og geti þá, samhliða brottvísun, stöðvað greiðslur til hlutaðeigandi útlendings og komið í veg fyrir frekari greiðslur á grundvelli úreltra upplýsinga.

Um 26. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 103. gr. laganna sem varða réttaráhrif kæru vegna ákvörðunar um brottvísun EES- eða EFTA-borgara eða aðstandanda hans.

Í a-lið er lagt til að sjálfkrafa frestun réttaráhrifa ákvörðunar um brottvísun taki, að því er EES- og EFTA-borgara varðar, einungis til þeirra sem hafa öðlast ótímabundinn dvalarrétt. Breytingin felur í sér að skráning EES- eða EFTA-borgara hér á landi leiði ekki lengur ein og sér til þess að ákvörðun um brottvísun verði ekki framkvæmd fyrr en hún er endanleg. Þeir sem hafa öðlast ótímabundinn dvalarrétt njóta áfram þeirrar verndar. Um skilyrði ótímabundins dvalarréttar EES- og EFTA-borgara fer eftir 87. gr. laganna og um dvalarrétt aðstandenda eftir 88. gr.

Í b-lið er fjallað um framkvæmd brottvísunar EES- eða EFTA-borgara eða aðstandanda hans sem ekki hefur ótímabundinn dvalarrétt. Í þeim tilvikum gildir meginregla 29. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um að stjórnsýslukæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Kæranda er þó heimilt að óska eftir frestun réttaráhrifa og er kærunefnd útlendingamála heimilt að verða við slíkri beiðni að uppfylltum skilyrðum ákvæðisins. Lagt er til að brottvísun verði ekki framkvæmd meðan slík beiðni er til meðferðar hjá kærunefnd. Með því er tryggt að úrræðið geti haft raunhæft gildi áður en ákvörðun um brottvísun kemur til framkvæmda.

Breytingin byggist á 2. mgr. 31. gr. tilskipunar 2004/38/EB. Þar er gert ráð fyrir að þegar kæru eða beiðni um endurskoðun ákvörðunar um brottvísun fylgir beiðni um tímabundna stöðvun framkvæmdar megi að meginreglu ekki flytja viðkomandi úr landi fyrr en tekin hefur verið afstaða til þeirrar beiðni. Frá þeirri reglu eru þó undantekningar, m.a. þegar brottvísun byggist á brýnum ástæðum er varða almannaöryggi í skilningi 3. mgr. 28. gr. tilskipunarinnar. Í samræmi við það er lagt til að bann við framkvæmd meðan beiðni um frestun réttaráhrifa er til meðferðar gildi ekki þegar ákvörðun um brottvísun byggist á brýnum ástæðum er varða almannaöryggi skv. b- eða c-lið 1. mgr. 97. gr. laganna. Þá er sérstaklega áréttað að kærunefnd útlendingamála skuli taka afstöðu til beiðni um frestun réttaráhrifa svo fljótt sem verða má.

Um 27. gr.

Ákvæðið felur í sér að 15. og 18. tölul. 1. mgr. 120. gr. laganna falla brott. Brottfall beggja töluliða leiðir af 5. og 14. gr. frumvarpsins. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringar.

Um 28. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku laganna og lagaskil vegna umsókna og dvalarleyfa sem fyrir liggja við gildistöku þeirra.

Samkvæmt 1. mgr. öðlast lögin þegar gildi og eiga við um allar umsóknir um dvalarleyfi og ótímabundin dvalarleyfi sem ekki er lokið með ákvörðun við gildistöku laganna.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um sérstök lagaskil vegna umsókna um dvalarleyfi vegna náms sem varða útlendinga í námi á vegum opinberrar þróunarsamvinnu Íslands. Hafi slíkar umsóknir borist fyrir gildistöku skulu þær engu að síður afgreiddar samkvæmt hinum nýju ákvæðum. Ákvæðinu er þannig ætlað að tryggja að hin nýju ákvæði taki einnig til umsókna sem eru til meðferðar við gildistöku laganna.

Í 3. mgr. er fjallað um lagaskil vegna dvalarleyfa á grundvelli vistráðningar. Umsóknir sem hafa borist fyrir gildistöku laga þessara, verði frumvarpið samþykkt, en eru óafgreiddar við gildistöku þeirra skulu afgreiddar samkvæmt nýjum ákvæðum og verður því synjað. Í 3. og 4. mgr. er jafnframt fjallað um dvalarleyfi sem þegar hafa verið gefin út á grundvelli 68. gr. og 2. mgr. 72. gr. laganna fyrir gildistöku og munu þau leyfi halda gildi sínu. Jafnframt er gert ráð fyrir að unnt verði að endurnýja dvalarleyfi á grundvelli 68. gr., sem eru í gildi við gildistöku, enda séu skilyrði endurnýjunar samkvæmt þeim ákvæðum sem giltu fyrir gildistöku uppfyllt. Með þessu er annars vegar afmarkað hvernig fara skuli með óafgreiddar umsóknir á grundvelli 68. gr. við gildistöku laganna, verði frumvarpið samþykkt, og hins vegar tryggt að gildistakan raski ekki þegar útgefnum dvalarleyfum eða möguleikum handhafa þeirra til endurnýjunar samkvæmt eldri reglum.

Samkvæmt 4. mgr. verður heimilt að endurnýja dvalarleyfi á grundvelli 2. mgr. 72. gr. enda séu skilyrði endurnýjunar samkvæmt þágildandi ákvæðum uppfyllt sem og skilyrði 2. og 3. mgr. 22. gr. frumvarpsins.

Um 29. gr.

Í 1. tölul. er lagt til að við 3. mgr. 2. gr. laga um skráningu einstaklinga, nr. 140/2019, bætist nýr töluliður, 4. tölul., þess efnis að erlendir starfsmenn sendiráða á Íslandi, makar þeirra og börn skuli skráð í þjóðskrá. Breytingin er nátengd meginefni frumvarpsins. Hún lokar glufu sem myndast á mótum laga um útlendinga og laga um skráningu einstaklinga, byggist á sömu sjónarmiðum um forsjá og fjölskyldutengsl og 1. gr. frumvarpsins og varðar ríka hagsmuni barna og annarra aðstandenda sem dveljast hér á landi.

Samkvæmt 2. gr. laga um útlendinga er það tilgangur laganna að kveða á um réttarstöðu útlendinga sem dveljast hér á landi, og skv. 2. mgr. 4. gr. laganna annast Þjóðskrá Íslands framkvæmd þeirra ásamt öðrum stjórnvöldum. Útlendingur sem er ekki EES- eða EFTA-borgari þarf að hafa gilt dvalarleyfi útgefið af Útlendingastofnun til að fá skráð lögheimili hér á landi, sbr. 4. mgr. 14. gr. laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018. Lögheimili er aftur grundvöllur skráningar í þjóðskrá skv. 1. tölul. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 140/2019. Dvalarleyfiskerfið, sem meginefni frumvarpsins lýtur að, er þannig hinn almenni farvegur fyrir skráningu útlendinga í þjóðskrá og þar með að þeirri þjónustu sem ríki og sveitarfélög veita á grundvelli hennar.

Erlendir starfsmenn sendiráða og fjölskyldur þeirra dveljast hér á landi til lengri tíma og jafnvel árum saman en lúta þó ekki sömu reglum um skráningu í þjóðskrá. Dvöl þeirra byggist

á þjóðréttarlegri stöðu þeirra samkvæmt alþjóðasamningi um stjórnmálasamband, sbr. lög nr. 16/1971 (Vínarsamningurinn), en ekki á dvalarleyfi samkvæmt lögum um útlendinga, og þeir eiga ekki lögheimili hér á landi, sbr. 5. mgr. 14. gr. laga nr. 80/2018. Þá getur sami hópur ekki heldur nýtt sér heimild til skráningar hér á landi á grundvelli EES-réttar þótt um sé að ræða ríkisborgara EES- eða EFTA-ríkja þar sem dvöl þeirra grundvallast á Vínarsamningnum en ekki samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Þeir hafa því fallið utan allra tölulíða 3. mgr. 2. gr. laga nr. 140/2019. Í framkvæmd hefur þeim verið úthlutað kerfiskennitölu skv. 11. gr. sömu laga. Í kerfiskennitöluskrá eru þó aðeins skráðar þær upplýsingar sem taldar eru upp í 8. gr. reglugerðar um skráningu einstaklinga, nr. 565/2021, og þar eru hvorki skráð forsjá né hjúskaparstaða. Hópurinn dvelst því hér að staðaldri með fullri heimild að lögum en fá þrátt fyrir það ekki fullnægjandi skráningu á fjölskyldutengslum sínum.

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að forsjá ein og sér nægi til að barn teljist til nánustu aðstandenda í skilningi laga um útlendinga, enda er forsjá að jafnaði nægileg vísbending um að barn tilheyri fjölskyldueiningu foreldris. Frumvarpið gerir þannig forsjá að þeim grundvelli sem fjölskyldutengsl barns gagnvart stjórnvöldum eru reist á. Sú regla kemur þó aðeins að gagni þegar unnt er að skrá forsjá, og það er ekki hægt eins og nú háttar um börn erlendra starfsmanna sendiráða. Með 1. tölul. 29. gr. er verið að tryggja að sama meginregla gildi um þau börn og önnur börn útlendinga sem hér dveljast, þ.e. að forsjá þeirra og fjölskyldutengsl séu formlega skráð, að stjórnvöld geti byggt á þeim og að þau börn njóti þeirra réttinda sem fullnægjandi skráning tryggir. Frumvarpið miðar í heild að því að réttarstaða útlendinga sem hér dveljast liggi skýrt fyrir hjá þeim stjórnvöldum sem veita þeim þjónustu. Fyrir þann hóp sem hér um ræðir verður því markmiði ekki náð í gegnum dvalarleyfiskerfið heldur aðeins með skráningu í þjóðskrá.

Þær hindranir sem vanskráning þessa hóps verða helst á vegi barna og fylgimaka. Án skráðrar forsjár og hjúskaparstöðu hefur reynst torvelt að innrita börn í leikskóla og grunnskóla og tryggja þeim og fjölskyldum þeirra aðgang að heilbrigðisþjónustu. Skv. 1. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, skal það sem barni er fyrir bestu ávallt hafa forgang þegar stjórnvöld gera ráðstafanir sem varða börn. Samningurinn tryggir jafnframt rétt barna til heilbrigðisþjónustu og menntunar, sbr. 24. og 28. gr. hans, án mismununar, sbr. 2. gr. Löggjafinn hefur í lögum um útlendinga lagt til grundvallar að skólaþjónusta og heilbrigðisþjónusta séu meðal grundvallarhagsmuna barna, sbr. skilgreiningu á hagsmunagæslu barns í 14. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna. Breytingin þjónar því sömu hagsmunum barna og fjölskyldueiningar og frumvarpið hefur að öðru leyti að leiðarljósi, sbr. umfjöllun um áhrif á börn í 6. kafla.

Breytingin er eðlilegur hluti heildarendurskoðunar á reglum um dvöl útlendinga og stendur í beinum efnislegum tengslum við 1. gr. frumvarpsins.

Í 2. tölul. ákvæðisins er lögð til breyting á tímaviðmiði undanþágu frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi skv. 23. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, 97/2002. Lagt er til að miðað verði við 90 daga á hverju tólf mánaða tímabili í stað 90 daga á almanaksári svo að samræma megi beitingu þess við ákvæði 49. gr. laga um útlendinga þar sem fjallað er um dvöl án dvalarleyfis enda ætti nýting undanþágu skv. 23. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga aldrei að geta komið til nema útlendingur dveljist hér í lögmætri dvöl. Um heimild til dvalar er fjallað í ákvæðum 49. og 50. gr. laga um útlendinga. Skv. 1. mgr. 49. gr. þeirra laga er útlendingi óheimilt að dveljast hér á landi lengur en í 90 daga frá komu til landsins án þess að til komi sérstakt leyfi. Í 2. mgr. 50. gr. er svo áréttað að útlendingi sé óheimilt að starfa hér á landi án þess að hafa til þess atvinnu- og dvalarleyfi samkvæmt lögum um atvinnuréttindi útlendinga.

Um undanþágur frá þeirri kröfu vegna skammtímavinnu er fjallað í 23. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga og dvelst þá útlendingur almennt hér á landi á grundvelli 49. gr. laga um útlendinga. Núgildandi viðmið 23. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, sem miða við almanaksár, geta leitt til þess að útlendingur vinni hér á landi í allt að 180 daga á tiltölulega skömmu tímabili ef vinna skiptist þannig að hún falli beggja vegna áramóta. Afleiðingin getur eftir atvikum orðið sú að vinna sem útlendingur innir af hendi gæti talist innan marka þeirra laga en dvöl útlendings væri það ekki enda hafi hámarksdvalartíma verið náð. Slík niðurstaða samræmist illa því markmiði 23. gr. sem er að kveða á um afmarkaða skammtímaundanþágu frá kröfu um atvinnuleyfi.

Markmið breytingarinnar er liður í þeim breytingum frumvarpsins sem lúta að því að skýra betur hvenær útlendingur hefur heimild til dvalar og eftir atvikum til atvinnu, sbr. 8. gr., sem og þeim breytingum sem snúa að breytingum á dvalarleyfum á grundvelli atvinnuþátttöku, sbr. 10.–12. gr. frumvarpsins. Breytingin felur í sér nauðsynlega samræmingu tímaviðmiða undanþágu frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi skv. 23. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga við þau tímaviðmið sem gilda um skammtímadvöl útlendinga hér á landi og á Schengen-svæðinu, sbr. 49. og 50. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, og 8. gr. reglugerðar um útlendinga, nr. 540/2017. Miða skal við að tólf mánaða tímabil samkvæmt ákvæðinu hefjist á þeim degi sem útlendingur tilgreinir fyrsta starfsdag hér á landi í tilkynningu sinni til Útlendingastofnunar. Breytingin hefur ekki áhrif á það hvaða störf falla undir undanþáguákvæðið heldur aðeins hvernig tímamark undanþágunnar er reiknað.

Í 3. tölul. ákvæðisins er að finna breytingar á lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Annars vegar er lagður til nýr gjaldflokkur vegna dvalarleyfis foreldris 67 ára eða eldra. Um er að ræða nauðsynlega breytingu þar sem umrædd leyfi falla ekki lengur undir c-lið 6. tölul. 3. mgr. og c-lið 7. tölul. 3. mgr. 14. gr. laganna. Þó er lagt til að heimilt verði að fella niður umsóknargjald fyrir umsóknir um dvalarleyfi fyrir útlendinga sem koma hingað til lands vegna náms á vegum opinberrar þróunarsamvinnu Íslands, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Um er að ræða afmarkaðan hóp útlendinga sem koma hingað til lands fyrir tilstuðlan íslenskra stjórnvalda og er nám þeirra liður í þróunarsamvinnuframlagi Íslands. Þá kosta íslensk stjórnvöld ekki aðeins komu þessa hóps heldur einnig húsnæði og uppihald meðan á dvöl hans stendur. Þar sem íslenska ríkið stendur alfarið straum af kostnaði við slíkar umsóknir er talið eðlilegt að heimilt sé að fella niður gjaldtöku vegna þessara umsókna.