

Alþingi
Nefndasvið

Reykjavík, 26. nóvember 2025.

Efni: Umsögn Mannréttindastofnunar Íslands um frumvarp til laga um brottfararstöð, þskj. 293 - 230. mál.

Einstaklingar í leit að alþjóðlegri vernd eru sérstaklega viðkvæmur og berskjaldaður hópur sem hefur takmarkaðar forsendur til að gæta réttinda sinna. Er því mikilvægt að fara varlega þegar réttindi þess hóps eru takmörkuð og tryggja að mannréttindi séu ávallt höfð að leiðarljósi.

Brýnt er að ekki sé gripið til frelsissviptingar í tilvikum þar sem aðrar og vægari ráðstafanir eru færar. Kemur sú krafa skýrt fram í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB (brottvísunartilskipunin), sem yfirlýstur tilgangur frumvarpsins er að innleiða. Er þar áreittað að vistun á brottfararstöð eigi ávallt að vera lokaúrræði, ef önnur vægari úrræði duga ekki til og að ávallt skuli taka mið af Mannréttinasáttmála Evrópu, Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna. Þá hefur verið bent á ýmsar aðrar ráðstafanir sem hægt er að grípa til í stað frelsissviptingar, sbr. t.d. skýrslu stýrinefndar Evrópuráðsins um mannréttindi - [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration \(2018\)](#).

Að mati Mannréttindastofnunar mætti jafnframt skerpa á því lagatextanum sjálfum að sú skerðing á frelsi sem felst í vistun á brottfararstöð sé lokaúrræði sem einungis sé heimilt að grípa til þegar sannreynt er að engin önnur úrræði séu tæk. Enn fremur er mikilvægt að fleiri vægari úrræði séu lögfest og í því sambandi veltir stofnunin fyrir sér hvers vegna ætlunin sé ekki að innleiða þau ákvæði fyrrnefndrar tilskipunar sem snúa að framlengingu frests til sjálfviljugrar brottfarar, enda verður að telja ávinning falinn í því að sem flest fari þá leið.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að lögregla skuli bera ákvörðun um vistun útlendingis á brottfararstöð undir héraðsdóm til staðfestingar svo fljótt sem verða má og eigi síðar en þremur sólarhringum eftir að ákvörðun var birt útlendingi. Í athugasemdum er tekið fram að gert sé ráð fyrir því að lögregla beri ákvörðun undir dómara til staðfestingar alla jafna innan tímamarka sem hafa helgast af langvarandi venju, þ.e. innan sólarhrings. Í ljósi þeirrar venju sem vísað er til telur Mannréttindastofn farar betur á því að það sé tilgreint í lagatextanum að bera skuli ákvörðun undir dómara innan sólarhrings.

Óskýr lagagrundvöllur

Þegar talið er nauðsynlegt að heimila frelsissviptingu er brýnt að lagaákvæðin séu skýr, málefnaleg og gangi ekki lengra en nauðsyn ber til. Af stjórnarskrá Íslands nr. 33/1944 og Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, leiðir að lagaákvæði sem skerða mannréttindi þurfa að vera nægilega skýr til að beiting þeirra sé fyrirsjáanleg. Mannréttindastofnun Íslands hefur áhyggjur af því hversu óljós og matskennd mörg ákvæðin í frumvarpinu eru og telur vafa leika á að þau uppfylli fyrrnefndar kröfur. Má þar til dæmis nefna fyrirhugað ákvæði í útlendingalögum um vistun á brottfarastöð, sbr. k-lið 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins, þ. á m. þau ákvæði sem lúta að mögulegri frelsissviptingu einstaklinga sem enn hafa ekki fengið niðurstöðu varðandi umsókn sína um alþjóðlega vernd.

Í mörgum tilvikum er í frumvarpinu gert ráð fyrir að atriðum sem varða mannréttindi fólks sé ráðið með reglugerð ráðherra eða að vísað sé til reglna um brottfararstöð sem lögreglustjóranum á Suðurnesjum er heimilt að setja samkvæmt 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins, án þess þó að slíkum reglum eða reglugerðum sé afmarkaður skýr rammi. Jafnframt eru ýmis mikilvæg réttindi þeirra sem gert er að sæta frelsissviptingu á grundvelli laganna háð óljósum og matskenndum takmörkunum eða „ákvörðun lögreglustjórans á Suðurnesjum“ og t.a.m. óskýrt hvernig meta skuli „þarfir og stöðu“ útlendinga eða með hvaða hætti þjónusta skuli taka mið af þeim. Sem dæmi má nefna d-lið 1. mgr. 13. gr. um heimild til leitar í vistarverum og 14. gr. um agabrot.

Eins og fram kemur í frumvarpinu er hér um að ræða frelsissviptingu fólks sem ekki er grunað um refsiverða háttsemi. Frelsissviptingin ein og sér er veruleg takmörkun á mannréttindum og hefur Mannréttindastofnun Íslands því áhyggjur af þeim óljósu heimildum sem fjallað er um hér að ofan.

Réttindi barna og annarra viðkvæmra hópa

Mannréttindastofnun Íslands telur jákvætt að kveðið sé á um að óheimilt verði að vista fylgdarlaus börn á brottfararstöð. Hún telur þó að sömu sjónarmið ættu að eiga við um öll börn, þannig að aldrei verði heimilt að vista börn á brottfarastöð, óháð því hvort þau séu í fylgd með foreldri eða umsjónarmanni. Skiptir þar engu hvort foreldrar barnsins hafi verið ósamvinnuþýðir, enda verða börn ekki gerð ábyrgð fyrir athöfnum foreldra sinna. Er í því sambandi mikilvægt að hafa í huga að samkvæmt 3. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013, á það sem er barni fyrir bestu á ávallt að hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir sem varða börn. Þá hefur Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna tekið skýra afstöðu gegn því að börn séu frelsissvipt á þessum grundvelli og er umfjöllun um það að finna í [sameiginlegri almennri athugasemd](#)

nefndarinnar og nefndar um réttindi farandverkafólks og fjölskyldna þeirra nr. 4 frá 2017.

Ef niðurstaðan verður sú að heimilt verði að vista börn í brottfararstöð, er þó jákvætt að tekið sé fram að fjölskyldum skuli séð fyrir sérstökum vistarverum sem tryggja fullnægjandi friðhelgi þeirra. Stofnunin telur mikilvægt að það sama geti átt við um aðra einstaklinga í viðkvæmri stöðu, svo sem fatlað fólk, eldra fólk o.s.frv.

Stofnunin veltir einnig fyrir sér 5. mgr. 16. gr. og 17. gr. um aðskilnað barna frá öðrum vistmönnum og vistun í öryggisklefa, en hægt er að skilja ákvæðin svo að í ákveðnum tilvikum gæti barn verið vistað í einangrun. Ljóst er að slíkt getur verið verulega skaðlegt fyrir heilsu og þroska barns og getur aldrei talist því fyrir bestu.

Valdbeiting

Ákvæði 11. gr. frumvarpsins sækir fyrirmynd í ákvæði laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016. Í ljósi þess eðlismunar sem ætti að vera á brottfararstöðinni og fangelsi telur Mannréttindastofnun varhugavert að hafa svo víðtækar heimildir til valdbeitingar. Í athugasemdum með ákvæðinu er vísað í þá meginreglu að almennt skuli ekki beita valdi, en að mati stofnunarinnar væri rétt að slík meginregla kæmi fram í ákvæðinu sjálfu. Þá er orðalag 3. mgr. ákvæðisins of víðtækt að mati stofnunarinnar, en þar er gert ráð fyrir að heimilt sé að beita börn valdi m.a. til verndar þroska viðkomandi barns eða til verndar eignum. Veitir slíkt of matskennda og víðtæka heimild til þess að beita börn valdi, t.d. vegna hættu á minniháttar eignatjóni. Vakin er athygli á því að það ákvæði barnaverndarlaga sem ákvæðið sækir fyrirmynd í nær til þvingunarráðstafana eða alvarlegra agaviðurlaga, sem geta verið aðrar og vægari ráðstafanir en valdbeiting.

Í ljósi þess sem að framan greinir og þeirri miklu skerðingu á mannréttindum sem vistun á brottfararstöð felur í sér, leggur Mannréttindastofnun til að í frumvarpinu verði tekið fram að framkvæmd laganna skuli í hvívetna vera í samræmi við mannréttindi, meðalhófs verði gætt og að réttaröryggi þeirra sem sæta vistun á brottfararstöð skuli tryggt.

Virðingarfyllst,



Margrét María Sigurðardóttir,
framkvæmdastjóri