

Dómsmálaráðuneytið

Skúlagata 4

101 Reykjavík

Reykjavík, 16. október 2025.

Efni: Umsögn Mannréttindastofnunar Íslands um drög að frumvarpi til laga um brottfararstöð

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

Mannréttindastofnun Íslands telur brýnt að ekki sé gripið til frelsissviptingar í tilvikum þar sem aðrar og vægari ráðstafanir eru færar. Kemur sú krafa jafnframt skýrt fram í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB (brottvísunartilskipunin), sem er yfirlýstur tilgangur frumvarpsins að innleiða. Er þar áréttað að vistun á brottfararstöð eigi ávallt að vera lokaúrræði, ef önnur vægari úrræði duga ekki til og að ávallt skuli taka mið af Mannréttindasáttmála Evrópu, Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og Flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna. Þá hefur verið bent á ýmsar aðrar ráðstafanir sem hægt er að grípa til í stað frelsissviptingar, sbr. t.d. skýrslu stýrinfundar Evrópuráðsins um mannréttindi, [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration \(2018\)](#). Að mati Mannréttindastofnunar Íslands er brýnt að fleiri vægari úrræði séu lögfest og einungis gripið til skerðingar á frelsi þegar sannreynt er að engin önnur úrræði séu tæk. Í þessu sambandi veltir stofnunin fyrir sér hvers vegna ætlunin sé ekki að innleiða þau ákvæði tilskipunarinnar sem snúa að framlengingu frests til sjálfviljugrar brottfarar, enda verður að telja ávinning falinn í því að sem flest fari þá leið.

Þegar talið er nauðsynlegt að heimila frelsissviptingu er enn fremur brýnt að ákvæðin 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 frumvarpsdrögum eru og telur vafa leika á að þau uppfylli fyrrnefndar kröfur. Má þar til dæmis nefna fyrirhugað ákvæði í útlendingalögum um vistun á brottfararstöð, 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. frumvarpsdraganna, án þess þó að slíkum reglum eða reglugerðum sé afmarkaður skýr rammi eða að ljóst sé að takmörkunin sé nauðsynleg til að ná fram lögmætu markmiði. Jafnframt eru ýmis mikilvæg réttindi þeirra sem gert er að sæta frelsissviptingu á grundvelli lagannaháð 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 g-lið 2. mgr. 13. gr. um heimild til leitar og líkamsleitar og 15. gr. um agabrot.

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

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, þ.e. að einnig verði óheimilt að vista börn á brottfararstöð þó 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](#).

Athugasemdir við einstök ákvæði

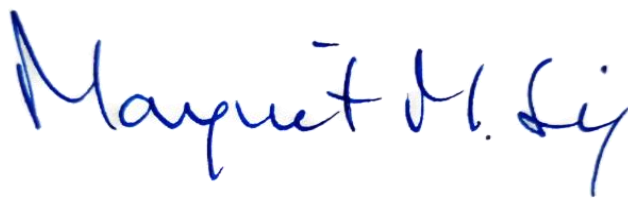
Mannréttindastofnun Íslands hefur ekki haft tæk á því að fara ítarlega yfir einstaka ákvæði frumvarpsins eða greinargerð með því. Stofnunin vill þó koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri, en ekki er um tæmandi samantekt að ræða.

Ef niðurstaðan verður að börn verði vistuð 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.

Mannréttindastofnun veltir fyrir sér hvers vegna frumvarpið geri ráð fyrir því að fangaverðir starfi á brottfararstöðinni, þar sem fyrst og fremst er um að ræða úrræði fyrir fólk sem ekki hefur verið dæmt fyrir refsiverðan verknað. Einnig er gerð athugasemd við orðalag 12. gr. frumvarpsins um heimild til valdbeitingar, en þar er vísað í ákvæði laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016. Í ljósi þess eðlismunar sem ætti að vera á brottfararstöðinni og telur stofnunin 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 m.a. 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. Stofnunin veltir einnig fyrir sér 4. mgr. 17. gr. um aðskilnað barna frá öðrum vistmönnum, en óljóst er hvað sé átt við. Hægt væri að skilja ákvæðið svo að í ákveðnum tilvikum gæti barn verið vistað í einangrun, en ljóst er að slíkt getur verið verulega skaðlegt fyrir heilsu og þroska barns og getur aldrei talist því fyrir bestu.

Að lokum bendir Mannréttindastofnun Íslands á að hlutverk hennar er meðal annars að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um eflingu og vernd mannréttinda og er stofnunin því reiðubúin í frekara samtal og samráð um frumvarpið eða önnur málefni sem varða mannréttindi með einum eða öðrum hætti.

Virðingarfyllst,



Margrét María Sigurðardóttir

framkvæmdastjóri Mannréttindastofnunar Íslands