

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Dómsmálaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 27. nóvember 2025

Efni: Umsögn Íslandsdeildar Amnesty International um um frumvarp til laga um brottfararstöð, þskj. 293, 230. mál.

I.

Íslandsdeild Amnesty International fagnar því að stjórnvöld vilji hverfa frá þeirri framkvæmd að vista umsækjendur um alþjóðlega vernd í fangelsum með dæmdum einstaklingum og aðskilja fjölskyldur þar sem börn eru vistuð innan fósturkerfisins. Samtímis gerir deildin þó alvarlegar athugasemdir við frumvarp til laga um brottfarastöðvar (hér eftir varðhaldsstöð) sem nánar er fjallað um í umsögn þessari, enda felur það í sér hættu á fjölþættum og alvarlegum mannréttindabrotum gegn þeim hópi sem frumvarpið beinist gegn, sem gjarnan er í viðkvæmri stöðu fyrir.

Íslandsdeildin tekur heilshugar undir nær alla gagnrýni sem fram hefur komið í umsögnum annarra aðila, sérstaklega Rauða krossins, Barnaheilla, Mannréttindastofnunar Íslands og ÖBÍ réttindasamtaka.

II.

Frelsissvipting felur ávallt í sér alvarlegt inngrip í líf einstaklings og hefur víðtæk áhrif á mannréttindi hans. Ströng skilyrði gilda um það hvenær heimilt sé að svipta einstakling frelsi sínu og er ákvæði þar að lútandi að finna bæði í stjórnarskrá og almennum lögum sem og helstu mannréttinasáttmálum sem Ísland er aðili að.

Amnesty International kallar eftir úrræðum sem fela ekki í sér frelsissviptingu. Íslandsdeild Amnesty International harmar að áherslan sé á að skapa nýtt úrræði sem byggir alfarið á slíkri skerðingu mannréttinda. Því er lagt til að frumvarpið verði dregið til baka og að hafist verði handa að móta nýja stefnu í samræmi við alþjóðleg mannréttindalög.

Allir einstaklingar eiga rétt til frelsis og mannhelgi og íslenska ríkið má hvorki skerða frelsi það né svipta án þess að hafa til þess ákveðnar fyrir fram skilgreindar heimildir í lögum. Þar að auki verða yfirvöld að tryggja að allir sem sviptir eru frelsi sínu njóti ákveðinna grundvallar réttinda. Heimildir til að skerða slíkt frelsi eiga aðeins að koma til greina við afar afmörkuð og sérstök tilvik. Innflytjendur, flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd, rétt eins og aðrir, eiga að njóta almennt frelsis, sem grundvallarmannréttinda. Ef til frelsissviptingar kemur verður hún að byggja á skýrri lagastoð, vera studd málefnalegum rökum og lögmætum tilgangi, nauðsynleg, í samræmi við meðalhóf og án mismununar.

Minnir Íslandsdeildin á skyldur íslenskra stjórnvalda til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar sínar og tryggja að lög og reglur séu í samræmi við alþjóðlega mannréttindasamninga, svo sem Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, Flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna, samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómann-legri og vanvirðandi meðferð eða refsingu, samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013 og nýlögfestan Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Amnesty telur að í því frumvarpi sem hér er til skoðunar felist sniðganga á öllum fyrrgreindum þjóðréttarskuldbindingum Íslands, að mismiklu leyti.

III.

Amnesty vísar til stefnu samtakanna á alþjóðavísu hvað afstöðu Íslandsdeildarinnar varðar^[1]. Rétturinn til frelsis og bann við frelsissviptingar af geðþótta eru grundvallarmannréttindi sem allar manneskjur hafa rétt á, óháð þjóðfélagslegri stöðu og óháð þjóðernis. Þannig byggir Amnesty á að óskilyrt frelsi ætti ávallt að vera útgangspunktur stjórnvalds, ekki síst m.t.t. meginreglu um meðalhóf. Það er óásættanlegt að nú þegar fyrir liggur að umsækjendum um vernd á Íslandi hefur fækkað verulega síðustu misseri, sé lagt fram frumvarp á borð við þetta þar sem heimilaðar eru stórtækar aðgerðir til frelsissviptinga á tilteknum þjóðfélagshópi, án þess að skýrar og rökstuddar þarfagreiningar, sem réttlæta slíkar lagaheimildir, liggi til grundvallar slíkri löggjöf.

Afstaða Amnesty International er sú að ef nauðsynlegt er að skerða frelsi einstaklinga, þurfi slík skerðing að byggjast á lögmætum markmiðum og að vægari úrræði ættu alltaf að vera fyrsta val áður en gripið er til frelsissviptingar. Með öðrum orðum er það skylda stjórnvalda að framkvæma mat í hvert sinn þar sem brugðið er ljósi á hvaða vægari úrræði en frelsissvipting standi til boða til að ná lögmætum markmiðum. Þer frumvarpið ekki vott um slíka hugsun og er sem slíkt í andstöðu við grundvallarmannréttindi, m.t.t. meðalhófsreglu sem er efnisregla og túlkunarregla sem á við um öll mannréttindaákvæði. Þær opnu heimildir til vistunar á varðhaldsstöð sem frumvarpið veitir, eru í eðli sínu aðgerð sem gengur gegn meðalhófi og reglu stjórnisýsluréttar um skyldubundið mat stjórnvalda.

Íslandsdeildin undirstrikar að ríkjum er óheimilt að halda umsækjendum um alþjóðlega vernd í varðhaldi í þeim tilgangi að vísa þeim úr landi áður en endanleg ákvörðun hefur verið tekin um umsókn þeirra um vernd.

Í frumvarpinu er opnað fyrir grafalvarlegar heimildir sem bjóða hættu á íþyngjandi geðþóttaákvörðunum heim. Þannig er t.d. lagt gríðarlegt vald í hendur þess einstaklings sem gætir stöðu Lögreglustjórans á Suðurnesjum hverju sinni, með frumvarpinu, án þess að með fylgi eftirlitskerfi sem tryggir að umræddur einstaklingur misfari ekki með valdið.

Hér er mikilvægt að áréttu að flóttafólk hefur almennt ekki sömu tæk og innfæddir á að verða sér út um lögmenn, kæra ómálefnalegar ákvarðanir, leita til fjölmiðla eða fá aðstoð frá baklandi sínu ef um ómálefnalegar stjórnvaldsathafnir er að ræða og því fyllsta ástæða til að hafa ströng og óháð eftirlitskerfi með valdi sem einstaklingi á borð við Lögreglustjóra á Suðurnesjum er gefið í umræddu frumvarpi. Skortur á aðhalds- og eftirlitskerfum með valdheimildum sem viðkomandi embættismanni eru færðar með frumvarpinu er í raun hrollvekjandi. Er hér sem dæmi tekið heimildir embættismannsins til að hneppa fólk í varðhald og halda því þar, án dómsúrskurðar.

Að mati Amnesty þurfa ríki að geta sýnt fram á að ekki standi til boða vægari úrræði en varðhald sem nýta megi til að ná sömu markmiðum. Tilvist frumvarpsins er út af fyrir sig brot á þeirri meginreglu vegna þeirra víðtæku valdheimilda til frelsissviptingar sem þar er að finna.

IV.

Í kjölfar gagnrýni var orðalag frumvarpsins mildað, t.d. með því að taka út heiti á borð við „fangaverði“, og setja þess í stað orðið „starfsfólk“ (sbr. núverandi 4. gr. áður 5. gr.). Slíkar breytingar breyta ekki megineðli og hugsun frumvarpsins sem er að mati Amnesty frumstæð aðferðarfræði með frelsissviptingu sem meginstef gegn fjölbreyttum minnihlutahópi útlendinga á Íslandi, og nú þegar ljóst er að umsækjendum um vernd fer mjög fækkandi hér á landi.

Að sama skapi má ætla að orðið *brottfararstöð* sé notað til að milda þau hughrif sem frumvarpið hefur, þegar í raun er ekki um neitt annað að ræða en varðhaldsstöð.

Hér teflir um grunnréttindi á borð við rétt til réttlátrar málsmeðferðar sem Amnesty telur að sé virkilega ógnað með umræddu frumvarpi, taki það gildi. Hér má t.d. vísa til lokamálsgreina 12., 13., 16. og 17. greina frumvarpsins sem allar kveða á um að vistmaður skuli *ekki njóta andmælaréttar* gagnvart íþyngjandi úrræðum greinanna. Vísar Amnesty til jafnræðisreglu stjórnarskrár og stjórnarsýsluréttar hvað varðar framkvæmd sem undanskilur einn þjóðfélagshóp frá almennum meginreglum andmælaréttar, á grundvelli þjóðernis.

Það að frumvarpið veiti heimild til að frelsissvipta börn og setja þau í öryggisklefa sem getur jafngilt einangrunarvist er að mati Amnesty bæði brot á innlendri og alþjóðlegri barnalöggjöf, og

meginreglum barnaréttar. Beiting einangrunarvistar gegn börnum er skýrt brot gegn alþjóðlegum mannréttindalögum og viðmiðum. Íslandsdeildin undirstrikar afstöðu Amnesty International um að aldrei, undir nokkrum kringumstæðum skuli setja barn í varðhaldsstöð, enda er það aldrei það sem er barninu fyrir bestu. Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna og nefnd um réttindi farandverkafólks hafa lagt ríka áherslu á að varðhald á börnum, hvort sem er vegna stöðu þeirra sjálfra eða foreldra þeirra, felur í sér brot á réttindum barna og gengur gegn meginreglunni um það sem er barni fyrir bestu skuli ráða för í öllum ákvörðunum stjórnvalda sem varða börn. Enn fremur segir í álitni vinnuhóps um handahófskenndar frelsissviptingar að ekki megi aðskilja börn frá foreldrum sínum og/eða lögráðamönnum. Heimildir frumvarpsins til einangrunarvistar benda til þess að aðskilnaður barna og forsjáraðila geti átt sér stað í fyrirhugaðri varðhaldsstöð.

Afstaða Amnesty International er skýr þessa efnis. Þegar einangrunarvist er beitt gegn börnum hér á landi brjóta stjórnvöld gegn alþjóðlegu banni við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Fjöldi annarra alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að fela í sér umrætt bann. Íslandsdeild Amnesty International mótmælir þessum fyrirætlunum sérstaklega.

Amnesty leggst einnig alfarið gegn því að viðkomandi einstaklingar verði frelsissviptir og vistaðir í varðhaldsstöð; óléttir einstaklingar, einstaklingar með líkamlega eða andlega fötlun, alvarlega líkamlega eða andlega heilsufarskvilla og eldra fólk, sem og þolendur mansals og þolendur pyndinga og áfalla.

Tímastærir í lögum til íþyngjandi aðgerða eru að mati Amnesty óhóflega langir. Sem dæmi má nefna að í 19. gr. er fjallað um kærheimild, en þar er heimilt að viðhalda vistun í öryggisklefa í fjóra virka daga frá því að „kæra barst ráðuneytinu“ en þó ekki „ef kærán berst eftir að gildistími agaviðurlaga er liðinn“. Hér er í raun um opin tekka til alvarlegrar valdbeitingar án mögulegrar endurskoðunar, þar sem ákvörðunarbæri aðilinn getur aflétt einangrunarvistuninni og komið þannig í veg fyrir að æðra stjórnvald endurskoði réttmæti hennar.

V.

Amnesty International mótmælir öllum hugmyndum um varðhald á öryggisgrundvelli. Samtökin eru andvíg slíkum úrræðum, enda reynast þau gjarnan notuð af ríkjum til að komast hjá því að tryggja alla varðnagla sem réttlát málsmeðferð krefst innan sakamálaréttar. Amnesty mótmælir stjórnsýsluvarðhaldi innflytjenda, flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd á öryggisgrundvelli. Öll frelsissvipting sem byggir á öryggissjónarmiðum á einungis að eiga sér stað innan ramma opinbers refsikerfis og samkvæmt þar til greindum málsmeðferðarreglum, sönnunarkröfum og viðeigandi sönnunarbyrði samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

VI.

Amnesty telur að frumvarpið sé á villigötum og hvetur stjórnvöld eindregið til að falla frá lögfestingu þess og hefja vinnu við útfærslu á lögmætum úrræðum upp á nýtt í samráði við þá hagsmunaaðila sem í hlut eiga, þar með talið mannréttindasamtök og að tryggt verði stjórnvöld uppfylli alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar sínar.

The image shows a handwritten signature in blue ink that reads "Anna Lúðvíksdóttir". To the right of the signature is the logo for Amnesty International Iceland, which consists of the words "AMNESTY INTERNATIONAL" in a bold, sans-serif font, with "Íslandseildar" written in a smaller font below it.

Anna Lúðvíksdóttir
Framkvæmdastjóri Íslandsdeildar Amnesty International

^[1] Amnesty International's Migration-Related Detention Policy (8. apríl 2022).