



HÁSKÓLI ÍSLANDS  
LAGASTOFNUN

## Álitsgerð

**um samspil 33. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga og  
15. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga**

17. ágúst 2023

Friðrik Árni Friðriksson Hirst

## Efnisyfirlit

1. Inngangur .....	2
2. Ákvæði 15. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga o.fl. ....	3
3. Ákvæði 33. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga .....	5
4. Ályktanir um inntak og samspil lagaákvæðanna .....	11
5. Niðurstaða .....	13

### 1. Inngangur

Forsætisráðuneytið hefur leitað eftir álitsgerð frá Lagastofnun um samspil 33. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga og 15. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Nánar tiltekið er sú spurning borin undir Lagastofnun, hvort einstaklingur sem misst hefur réttindi sem umsækjandi um alþjóðlega vernd skv. 33. gr. laga nr. 80/2016, í kjölfar endanlegrar synjunar á umsókn hans, sbr. 8. mgr. ákvæðisins, geti þrátt fyrir það átt rétt til fjárhagsaðstoðar frá dvalarsveitarfélagi á kostnað ríkissjóðs í samræmi við 15. gr. laga nr. 40/1991 og ákvæði reglna nr. 520/2021. Tilgangur álitsgerðarinnar er því að taka afstöðu til þess hvort ákvæði 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016 verði túlkað svo að skerðing réttinda samkvæmt því komi í veg fyrir að hlutaðeigandi einstaklingur geti notið réttar til fjárhagsaðstoðar frá dvalarsveitarfélagi á kostnað ríkissjóðs á grundvelli 15. gr. laga nr. 40/1991 og reglna nr. 520/2021. Álitsgerðin takmarkast við þetta almenna álitaefni.

Í 2. kafla álitsgerðarinnar er fjallað um 15. gr. laga nr. 40/1991 og ákvæði reglna nr. 520/2021 sem settar hafa verið með stoð í því ákvæði. Í 3. kafla er gerð grein fyrir inntaki 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016 og þeim sjónarmiðum sem bjuggu að baki setningu ákvæðisins með lögum nr. 14/2023. Í 4. kafla er umrætt ákvæði laga nr. 80/2016 skýrt með það fyrir augum að svara þeirri spurningu sem sett er fram hér að framan. Í 5. kafla er niðurstaðan dregin saman.

## 2. Ákvæði 15. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga o.fl.

Í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga er mælt fyrir um að hver sveitarstjórn beri ábyrgð á félagsþjónustu innan síns sveitarfélags, eftir atvikum í samvinnu við sveitarstjórnir annarra sveitarfélaga, sbr. 4. gr. laganna.<sup>1</sup> Skal sveitarfélag skv. 1. mgr. 12. gr. laganna sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögnum og tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Skal sveitarfélag jafnframt tryggja að stuðningur við íbúa sem hafa barn á framfæri sé í samræmi við það sem er barninu fyrir bestu. Þá er ráðgert í 2. mgr. 12. gr. laganna að aðstoð og þjónusta skuli jöfnum höndum vera til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf. Með íbúa sveitarfélags er í lögnum átt við hvern þann sem á lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi, sbr. 1. mgr. 13. gr. laganna.

Ákvæði laga nr. 40/1991 fela í sér útfærslu á grundvallarrétti til félagslegrar aðstoðar sem tryggður er í 76. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>2</sup> Í álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 6690/2011 er hnykkt á tengslum laga nr. 40/1991 og nefnds stjórnarskrárákvæðis, svo og því að sveitarfélög séu grunneiningar félagsþjónustu, með svofelldum hætti:

*„Í samræmi við 76. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um þá aðstoð sem ákvæðinu er ætlað að tryggja borgurunum í ýmissi löggjöf, svo sem lögum um almannatryggingar og lögum um atvinnuleysistryggingar. Lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, eru hluti af þeirri löggjöf. Hér er líka rétt að minna á að tilkomu laga nr. 40/1991 var ekki ætlað að breyta þeirri grunnreglu sem gilt hefur hér á landi um langt skeið að sveitarfélög eru grunneiningar félagsþjónustu. [...] Af þessari stöðu sveitarfélaga leiðir að þegar þeirri aðstoð sem kveðið er á um í lögum um almannatryggingar, sjúkratryggingar, atvinnuleysistryggingar og fleiri lögum um sérhæfða aðstoð sleppir kemur það almennt í hlut félagsþjónustu viðkomandi sveitarfélags að taka afstöðu til þess hvernig hinum fjárhagslega þætti verður mætt sem nauðsynlegur er til að tryggja framfærslu íbúa sveitarfélagsins.“<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> Félags- og vinnumarkaðsráðherra fer með yfirstjórn málefna samkvæmt lögum nr. 40/1991 að undanskildum ákvæðum um málefni barna og ungmenna skv. VIII. kafla laganna sem heyra undir mennta- og barnamálaráðherra, sbr. einnig forsetaúrskurði nr. 6/2022 og 7/2022.

<sup>2</sup> Í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að öllum, sem þess þurfa, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Þá er í 2. mgr. ákvæðisins mælt fyrir um að öllum skuli tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi, og í 3. mgr. að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.

<sup>3</sup> Álit umboðsmanns Alþingis 26. október 2012 í máli nr. 6690/2011. Sjá einnig m.a., um túlkun 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, dóm Hæstaréttar 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000, þar sem segir í atkvæði meiri hluta Hæstaréttar: „[...] verður 76. gr. stjórnarskrárinnar skýrð á þann veg að skylt sé að tryggja að lögum rétt sérhvers

Í 15. gr. laga nr. 40/1991 er að finna sérreglu um fjárhagsaðstoð við *erlenda ríkisborgara sem eiga ekki lögheimili á landinu*. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins skal þeim í „sérstökum tilvikum“ veitt fjárhagsaðstoð, og skal hún þá veitt af dvalarsveitarfélagi að höfðu samráði við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi. Ríkissjóður endurgreiðir sveitarfélagi kostnað vegna slíkrar aðstoðar, sbr. a. lið 2. mgr. ákvæðisins.<sup>4</sup>

Fyrrgreindri 15. gr. laga nr. 40/1991 var breytt í nógildandi horf með lögum nr. 34/1997. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 34/1997 er m.a. að finna svohljóðandi skýringar við ákvæðið:

*„[...] Ákvæðið snýst um undantekningartilvik, um aðstoð við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu eins og áður kom fram. Rétt þykir að tiltaka sérstaklega að aðstoð þeim til handa sé einungis veitt í sérstökum tilfellum, ákvæðið feli með öðrum orðum í sér þrönga sérreglu. Hér er fyrst og fremst um að ræða aðstoð til heimferðar. Einnig getur í undantekningartilvikum verið um að ræða fjárhagsaðstoð vegna brýnna þarfa í skamman tíma. [...]“<sup>5</sup>*

Með stoð í 1. mgr. 15. gr. laga nr. 40/1991 hefur ráðherra sett reglur nr. 520/2021 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði. Aðstoð samkvæmt reglunum miðast einkum við erlenda ríkisborgara utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem eiga ekki lögheimili í landinu, sbr. 1. mgr. 2. gr. reglnanna. Þó er unnt að veita EES- eða EFTA-borgara aðstoð í sérstökum tilvikum eftir því sem nánar greinir í 2. mgr. 2. gr. reglnanna.<sup>6</sup>

Í 3. mgr. 2. gr. reglna nr. 520/2021 kemur fram að aðstoð samkvæmt reglunum sé veitt í sérstökum tilvikum þegar fyrirsjáanlegt er að einstaklingur hefur ekki möguleika á að fara

---

einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið sé á málefnalegan hátt. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar hefur almenni löggjafinn vald um það hvernig þessu skipulagi skuli háttað. Skipulag, sem löggjafinn ákveður, verður þó að fullnægja þeim lágmarksréttindum, sem felast í ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar.“

<sup>4</sup> Ríkissjóður endurgreiðir sveitarfélagi jafnframt fyrir aðstoð vegna erlends ríkisborgara sem hefur átt lögheimili á landinu skemur en tvö ár, sbr. b. lið 2. mgr. 15. gr. laga nr. 40/1991.

<sup>5</sup> 121. löggjafarþing 1996–1997 - 381. mál.

<sup>6</sup> Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 34/1997 er m.a. rakið að ákvæðið eigi ekki við um ríkisborgara EES-landanna sem hér eru í atvinnuleit, án lögheimilis í landinu, en um þá gildi sérreglur EES-samningsins. Þeir haldi lögheimili sínu í heimalandi en eigi rétt á aðstoð vinnumiðlunar hér á landi og fái hér greiddar atvinnuleysisbætur sem fluttar eru frá heimalandi. Um aðstoð umfram það skuli leita til heimalands. 121. löggjafarþing 1996–1997 - 381. mál.

úr landi eða framfleyta sér hér á landi án aðstoðar íslenskra stjórnvalda. Með einstaklingi er jafnframt átt við fjölskyldu hans, þ.e. maka, sambúðaraðila og börn, eftir því sem við á, sbr. 4. mgr. 2. gr. reglnanna.

Í 3. gr. reglna nr. 520/2021 er að finna útlitun á því skilyrði aðstoðar að hún skuli veitt í „sérstökum tilvikum“, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 40/1991. Undir það fellur m.a. að beðið sé eftir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur yfirgefi landið komi til framkvæmda, sbr. 4. tölul. 3. gr. reglnanna, svo og að umsókn einstaklings um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hafi verið synjað og ákvörðun stjórnvalda um að hann skuli yfirgefa landið geti ekki komið til framkvæmda, sbr. 6. tölul. 3. gr. reglnanna.

Í reglum nr. 520/2021 er gert ráð fyrir að einstaklingur sækji um aðstoð hjá því sveitarfélagi þar sem hann dvelur, sbr. 1. mgr. 8. gr. reglnanna. Það er svo í höndum félagsþjónustu viðkomandi sveitarfélags að ákveða hvort aðstoð falli undir reglurnar og meta þörf á henni, þar á meðal samkvæmt viðmiðum 3. gr. reglnanna, sbr. 9. gr. Þá skal félagsþjónustan sækja um heimild til endurgreiðslu úr ríkissjóði með ákveðnum hætti og skal aðstoð ekki veitt fyrir en slíkt samþykki liggur fyrir nema sérstaklega standi á, sbr. nánar 11. gr. reglnanna.

Í reglum nr. 520/2021 er að öðru leyti kveðið nánar á um inntak og framkvæmd aðstoðar við erlenda ríkisborgara á grundvelli 15. gr. laga nr. 40/1991, þ.m.t. endurgreiðslu ríkissjóðs á slíkri aðstoð af hálfu sveitarfélags.

### **3. Ákvæði 33. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga**

Í 33. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga eru fyrirmæli um réttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd.<sup>7</sup> Eins og nánar greinir í 1. mgr. ákvæðisins skal umsækjendum standa til boða húsnæði, framfærsla og nauðsynleg heilbrigðisþjónusta. Í 2.-6. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016 er mælt fyrir um nánari útfærslu á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd og tengd atriði, þ.m.t. aðgang barna að menntun og að fjölskyldur skuli deila húsnæði.

---

<sup>7</sup> Dómsmálaráðherra fer með yfirstjórn málefna samkvæmt lögum nr. 80/2016, að undanskildum ákvæðum sem varða þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd skv. 27. og 33. gr. og setningu reglugerða samkvæmt þeim ákvæðum, sem heyra undir félags- og vinnumarkaðsráðherra, sbr. einnig forsetaúrskurði nr. 6/2022 og 7/2022.

Í greinargerð með frumvarpi því, sem varð að lögum nr. 80/2016, segir m.a. um 33. gr. laga nr. 80/2016 að í 1. mgr. ákvæðisins sé mælt fyrir um ákveðin grundvallarréttindi sem umsækjendur um alþjóðlega vernd skuli njóta, þ.m.t. að þeim standi til boða húsnæði, lágmarksframfærsla, nauðsynleg heilbrigðisþjónusta, þar á meðal vegna andlegra veikinda, sem og nauðsynleg tálkaþjónusta. Húsnæði skuli „teljast fullnægjandi dvalarstaður samkvæmt íslenskum lögum og reglum, og viðmið um lágmarksframfærslu skulu vera viðmið sem sett eru á grundvelli laga [nr. 40/1991] um félagsþjónustu sveitarfélaga“.<sup>8</sup> Réttur til heilbrigðisþjónustu eigi við um „bráðnauðsynlega þjónustu“ en börn yngri en 18 ára njóti fulls aðgangs að íslensku heilbrigðiskerfi meðan þau dveljast hér á landi. Þá skuli barnshafandi konur eiga rétt á aðgangi að mæðravernd og fæðingarhjálp, eins og nánar greinir í skýringum með frumvarpinu.<sup>9</sup>

Með lögum nr. 14/2023 var tveimur nýjum málsgreinum bætt við 33. gr. laga nr. 80/2016, þ.e. 8. og 9. mgr.<sup>10</sup> Fyrirnefnda málsgreinin, 8. mgr., hljóðar svo:

*„Útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd nýtur áfram réttinda samkvæmt þessari grein þar til hann hefur yfirgefið landið en þó að hámarki í 30 daga frá því að ákvörðunin varð endanleg á stjórnáskilum. Að þeim tímafresti loknum falla réttindin niður. Þó er ekki heimilt að fella niður réttindi barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Ekki er heimilt að fella niður rétt til bráðaheilbrigðisþjónustu. Í þeim tilvikum þegar umsækjandi er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus falla réttindin þó niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Jafnframt eiga undanþágur 3. máls. ekki við um þau mál.“*

Í 9. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016 er kveðið á um heimild fyrir lögreglu til að fresta niðurfellingu réttinda skv. 8. mgr. ákvæðisins hjá öðrum en ríkisborgurum EES- og EFTA-ríkja og ríkja sem eru á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsókn viðkomandi hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus, ef það telst nauðsynlegt vegna sanngirnissjónarmiða og útlendingur hefur sýnt samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunar

<sup>8</sup> 145. löggjafarþing 2015–2016, þskj. 1180 - 728. mál.

<sup>9</sup> 145. löggjafarþing 2015–2016, þskj. 1180 - 728. mál.

<sup>10</sup> Lög nr. 14/2023 um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd).

um að hann skuli yfirgefa landið. Í 10. mgr. 33. gr. laganna er að finna heimild til að setja reglugerð m.a. „um skerðingu og niðurfellingu réttinda“, en tilvitnuðum orðum var bætt við ákvæðið með lögum nr. 14/2023.<sup>11</sup>

Meðal helstu markmiða frumvarpsins, sem varð að lögum nr. 14/2023, eru „að auka skilvirkni málsmeðferðar útlendingamála, sporna við misnotkun verndarkerfisins, skerpa á heimildum til skerðingar og niðurfellingar þjónustu og tryggja framkvæmd ákvarðana um frávísun og brottvísun“, eins og nánar er rakið í greinargerð með frumvarpinu.<sup>12</sup> Í henni er m.a. að finna svohljóðandi skýringar á þeirri grein frumvarpsins sem varð að fyrrgreindri 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016:

*„Eins og fram kemur í skýringum við 1. gr. frumvarpsins hefur aðgreiningu laganna á hugtökunum umsækjandi um alþjóðlega vernd annars vegar og útlendingur hins vegar ekki verið nægilega fylgt í framkvæmd. Hefur það einna helst birst við beitingu 33. gr. laganna sem kveður á um réttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd. Hafa þannig útlendingar, sem sótt hafa um alþjóðlega vernd og fengið endanlega synjun í máli sínu á stjórnarsýslustigi, haldið áfram að njóta fullrar þjónustu sem umsækjendur þar til þeir hafa farið af landi brott. Þar sem ekki kemur fram í lögnum hvenær umrædd þjónusta fellur að jafnaði niður hafa sumir útlendingar í þessari stöðu notið óskertrar þjónustu í jafnvel nokkur ár vegna erfiðleika stjórnvalda við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun, m.a. sökum skorts á samstarfi þar um af hálfu útlendingsins.*

*Eðli málsins samkvæmt eiga ekki að öllu leyti sömu sjónarmið við um útlendinga í þessari stöðu og þá sem eru að bíða eftir niðurstöðu í máli sínu um alþjóðlega vernd eða fara sjálfviljugir af landi brott að fenginni endanlegri synjun. Má það til að mynda sjá af gildandi 4. mgr. 104. gr. laganna sem áréttar að útlendingur skuli njóta ákveðinna grundvallarréttinda meðan á fresti hans til sjálfviljugrar heimfarar stendur. Með ákvæði þessu eru því lagðar til breytingar á 33. gr. laganna til að skýra frekar þau réttindi sem útlendingum, sem lögum samkvæmt ber að fara af landi brott, stendur til boða. Eru breytingarnar m.a. í samræmi við löggjöf og framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum.*

*Ólíkt löggjöfinni hér á landi er það almennt innbyggt í regluverk og verndarkerfi annars staðar á Norðurlöndum að þjónustustig minnkar, oft í þrepum, og fellur jafnvel alveg niður þegar útlendingur fær synjun á umsókn um alþjóðlega vernd og fresturinn til sjálfviljugrar heimfarar er liðinn. Skiptir þar einna helst máli hversu samvinnufúsir einstaklingarnir eru við undirbúning og framkvæmd flutnings. Geta þannig einstaklingar sem sýna ekki samstarfsvilja við framkvæmd*

<sup>11</sup> Í gildi er reglugerð nr. 540/2017 um útlendinga, sett með stoð í reglugerðarheimildinni sem nú er í 10. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016. Frá gildistöku laga nr. 14/2023 hefur reglugerðinni verið breytt a.m.k. tvisvar, en þær breytingar lúta ekki að „skerðingu og niðurfellingu réttinda“ svo séð verði, sbr. 10. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016.

<sup>12</sup> 153. löggjafarþing 2022–2023, þskj. 400 - 382. mál.



ákvörðunarinnar í vissum tilvikum átt hættu á að missa rétt til þjónustu fram að brottför, svo sem búsetu, heilbrigðisþjónustu og fjárhagsaðstoð. Annars staðar á Norðurlöndum eru einnig rekin svokölluð lokuð búsetuúrræði (e. detention center) sem ætluð eru til vistunar fyrir ríkisborgara þriðja ríkis sem eru í ólögmati dvöl, t.d. einstaklinga sem hlotið hafa endanlega synjun á umsókn um alþjóðlega vernd og ber lögum samkvæmt að yfirgefa landið. Eins og nafnið gefur til kynna er um að ræða húsnæði sem skerðir verulega ferðafrelsi viðkomandi, oftast með þeim hætti að viðkomandi er ekki heimilt að yfirgefa húsnæðið.<sup>13</sup>

Þá segir m.a. í skýringum með frumvarpinu:

„Samkvæmt 33. gr. laganna njóta umsækjendur um alþjóðlega vernd margvíslegrar þjónustu á meðan mál þeirra eru til meðferðar hjá stjórnvöldum, svo sem húsnæðis, framfærslu og annarrar grunnþjónustu. Í grunnþjónustu felst m.a. heilbrigðisþjónusta, þar á meðal vegna andlegra veikinda, tannlæknaþjónusta og skóla- og leikskólaganga fyrir börn. Í a-lið 6. gr. frumvarpsins er sú meginregla lögð til að útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd njóti áfram allra þeirra réttinda sem 33. gr. kveður á um þar til hann hefur farið af landi brott en að hámarki í 30 daga frá því ákvörðun verður endanleg á stjórnarsýslustigi. Frá þeim tímafresti falla öll réttindi niður.

Gerðar eru nokkrar undantekningar frá framangreindri meginreglu. Lagt er til að niðurfelling réttinda barna og barnshafandi kvenna sé ekki heimil og að þau njóti því áfram fullrar þjónustu þar til þau fara af landi brott. Jafnframt felst í ákvæðinu að foreldri eða umsjónarmaður barns og maki barnshafandi kvenna njóti áfram réttar samkvæmt ákvæðinu, auk þess sem gert er ráð fyrir að aðrir heimilismenn sem jafnframt eru ættingjar barna njóti þjónustu. Er þar m.a. átt við uppkomin systkini, afa og ömmur sem búsett eru á sama heimili og barnið. Með umsjónarmanni barns er átt við þegar barn kemur hingað til lands í fylgd annarra en foreldra þess, svo sem forsjáraðila, fjölskyldumeðlims eða annars aðila sem hefur tekið að sér að annast viðkomandi barn. Einnig er lagt til að ekki verði heimilt að fella niður réttindi alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Með alvarlegum veikindum er átt við þá einstaklinga sem ekki eru fyllilega færir um að sjá um sig sjálfir, hvort sem er vegna andlegra eða líkamlegra veikinda, og velferð þeirra yrði alvarlega ógnað ef réttindi þeirra yrðu niður felld. Með fötludum einstaklingi með langvarandi stuðningsþarfir er átt við þá sem hafa þörf fyrir þjónustu og/eða stuðning sem er meiri eða sérhæfðari en svo að þörfinni verði fullnægt innan almennrar þjónustu, sbr. lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018.

Þá er lagt til að í þeim tilvikum þegar útlendingur er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis annars vegar eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsókn viðkomandi hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus hins vegar falli réttindin niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað

<sup>13</sup> 153. lögjafarþing 2022–2023, þskj. 400 - 382. mál.



*umsókn hans um alþjóðlega vernd. Á það við um alla einstaklinga frá þessum ríkjum. Gildir þessi regla hvort sem viðkomandi unir eða kærir synjun Útlendingastofnunar. Hvað varðar EES- og EFTA-ríkisborgara er þetta í samræmi við gildandi 8. mgr. 33. gr. laganna. EES- og EFTA-ríkisborgarar eiga ríkan rétt á að setjast hér að og geta nýtt sér slíkar heimildir. Þá eiga einstaklingar frá þessum ríkjum almennt rétt á að dvelja hér á landi og ekki eðlilegt að beitt sé frávísun eða brottvísun í málum þeirra nema á grundvelli ákvæða um EES- og EFTA- ríkisborgara. Þessi framkvæmd þykir nauðsynleg til að koma í veg fyrir misnotkun á verndarkerfinu. Hvað varðar þau tilvik þegar útlendingur kemur frá öruggu upprunaríki og umsókn hans hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus þá frestar kæra ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar, sbr. gildandi 2. mgr. 35. gr. laganna. Þykir því eðlilegt og í samræmi við gildandi 4. mgr. 23. gr. reglugerðar nr. 540/2017, um útlendinga, að réttindi þeirra skv. 33. gr. falli niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn um alþjóðlega vernd í þessum málum.*“<sup>14</sup>

Við meðferð frumvarpsins á Alþingi, sem varð að lögum nr. 14/2023, kom til umræðu hvort niðurfelling réttinda samkvæmt því ákvæði frumvarpsins, sem varð að 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016, hefði áhrif á möguleg réttindi aðila á grundvelli annarrar löggjafar. Tekin er afstaða til þess með svohljóðandi hætti í álitu meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar um frumvarpið:

*„Um réttindi þeirra sem þjónusta er felld niður hjá var fyrir nefndinni bent á að í reglugerð um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir á Íslandi og greiðslur fyrir heilbrigðisþjónustu, nr. 1581/2021, er gert ráð fyrir neyðaraðstoð fyrir einstaklinga sem eru ekki sjúkratryggðir hér á landi. Þá var rætt um 15. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, og um reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði, nr. 520/2021, sem úrræði fyrir þessa einstaklinga. Reglurnar gera ráð fyrir að erlendum ríkisborgurum sem ekki eiga lögheimili í landinu skuli í sérstökum tilvikum veitt fjárhagsaðstoð hér á landi. Meiri hlutinn undirstrikar að þessi úrræði eru neyðarúrræði sem uppfylla þær kröfur sem 76. gr. stjórnarskrárinnar gerir og tryggir að einstaklingar eigi ekki á hættu ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð í skilningi 68. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. mannréttindasáttmálans. Því ættu útlendingar ekki að falla utan allrar þjónustu eða framfærslu á vegum hins opinbera. [...]“<sup>15</sup>*

Sömu sjónarmið koma fram í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins til nefndarinnar, dags. 2. desember 2022, en þar er m.a. rakið í tengslum við umrætt ákvæði frumvarpsins, að:

*„[...] þeir einstaklingar sem sæta niðurfellingu réttinda, þá vegna athafna eða athafnaleysis þeirra sjálfra við framkvæmd ákvörðunar um að yfirgefa landið,*

<sup>14</sup> 153. löggjafarþing 2022–2023, þskj. 400 - 382. mál.

<sup>15</sup> Áherslubr. höfundar. 153. löggjafarþing 2022–2023, þskj. 752 - 382. mál.

*[eiga] möguleika á að leita sér aðstoðar á grundvelli úrræðis sem til staðar er samkvæmt reglum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði, nr. 520/2021, sem settar hafa verið með vísan til 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.*<sup>16</sup>

Í álit meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar var jafnframt fjallað um möguleg áhrif ákvæðisins á fjárhag sveitarfélaga með svohljóðandi hætti:

*„Við meðferð málsins í nefndinni var rætt um áhrif 6. gr. frumvarpsins á sveitarfélög vegna niðurfellingar þjónustu, en bent var á að þau gætu falist í miklum kostnaði fyrir sveitarfélög auk þess sem álag á félagsþjónustu sveitarfélaga gæti orðið mikið, t.d. ef heimilislásum einstaklingum fjölgar. Meiri hlutinn bendir á að samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, skal ríkissjóður endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara, svo sem aðstoð við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu. Með vísan til þessa telur meiri hlutinn áhrif á sveitarfélög ekki teljandi hvað þetta varðar.*“<sup>17</sup>

Sá skilningur á umræddu ákvæði frumvarpsins, sem birtist í fyrrgreindu álit meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar, var jafnframt áréttaður í ræðu framsögumanns nefndarinnar við aðra umræðu frumvarpsins á Alþingi.<sup>18</sup> Sami skilningur birtist í ræðu félags- og vinnumarkaðsráðherra við aðra umræðu frumvarpsins, þ.e. að réttur til aðstoðar skv. 15. gr. laga nr. 40/1991 gæti átt við um þá einstaklinga sem sætt hefðu niðurfellingu réttinda skv. 33. gr. laga nr. 80/2016 á grundvelli umrædds ákvæðis frumvarpsins.<sup>19</sup>

Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var einnig samþykkt breyting á umræddu ákvæði, að tillögu meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar, þar sem nýjum málslið var bætt við ákvæðið sem tók af skarið um að skerðing réttinda samkvæmt því gildi ekki um rétt til bráðaheilbrigðisþjónustu.<sup>20</sup> Taldi meiri hlutinn þörf á að taka af allan vafa um að ákvæðið veiti ekki heimild til þess að fella niður rétt einstaklinga til bráðaheilbrigðisþjónustu, enda hafi það ekki staðið til.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Minnisblað dómsmálaráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 2. desember 2022.

<sup>17</sup> 153. löggjafarþing 2022–2023, þskj. 752 - 382. mál.

<sup>18</sup> 153. löggjafarþing 2022–2023- 53. fundur, 23. janúar 2023 - 382. mál.

<sup>19</sup> 153. löggjafarþing 2022–2023 - 64. fundur, 9. feb. 2023 - 382. mál.

<sup>20</sup> Þar er átt við réttindi á grundvelli reglugerðar nr. 1552/2022 um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir á Íslandi og greiðslur fyrir heilbrigðisþjónustuna, sbr. einnig c. lið 1. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016.

<sup>21</sup> Sjá álit meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar, 153. löggjafarþing 2022–2023, þskj. 1274 - 382. mál, sbr. einnig fyrra álit meiri hlutans um sama mál, 153. löggjafarþing 2022–2023, þskj. 752 - 382. mál.

#### 4. Ályktanir um inntak og samspil lagaákvæðanna

Í þessum kafla verður tekin afstaða til þess hvort 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga, sem lögfest var með lögum nr. 14/2023, verði skýrð svo að skerðing réttinda samkvæmt því komi í veg fyrir að hlutaðeigandi einstaklingur geti notið réttar til fjárhagsaðstoðar frá dvalarsveitarfélagi á kostnað ríkissjóðs á grundvelli 15. gr. laga nr. 40/1991 og reglna nr. 520/2021. Fyrst kemur til athugunar hvort sá skýringarkostur fái stoð í orðalagi 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016. Meginregla ákvæðisins um brottfall réttinda í kjölfar endanlegrar synjunar á umsókn um alþjóðlega vernd, kemur fram í fyrstu tveimur málsliðum (setningum) ákvæðisins sem eru feitletraðir hér á eftir:

*„Útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd nýtur áfram réttinda samkvæmt þessari grein þar til hann hefur yfirgefið landið en þó að hámarki í 30 daga frá því að ákvörðunin varð endanleg á stjórnarsýslustigi. Að þeim tímafresti loknum falla réttindin niður. Þó er ekki heimilt að fella niður réttindi barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Ekki er heimilt að fella niður rétt til bráðaheilbrigðisþjónustu. Í þeim tilvikum þegar umsækjandi er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus falla réttindin þó niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Jafnframt eiga undanþágur 3. másl. ekki við um þau mál.“<sup>22</sup>*

Af orðalagi 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016 er ljóst að orðið „réttindin“ í síðari setningunum hér að framan stendur í tengslum við orðin „réttinda samkvæmt þessari grein“ (33. gr.) í fyrstu setningunni. Því er nærtækast að leggja þann skilning í orðalag ákvæðisins að skerðingarregla þess sé bundin við réttindi sem umsækjendur um alþjóðlega vernd njóta á grundvelli 33. gr. laganna, að undanskilinni bráðaheilbrigðisþjónustu, sbr. c-lið 1. mgr. 33. gr. Af orðalagi ákvæðisins má því draga þá ályktun að umrædd 8. mgr. ákvæðisins nái ekki til réttinda sem byggjast á öðrum lagagrundvelli, svo sem 15. gr. laga nr. 40/1991.

Fyrirgreindur skilningur á 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016 á sér einnig skýra stoð í álitni meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar um frumvarpið sem varð að lögum nr. 14/2013, en í álitinu er tekið af skarið um að skerðing réttinda samkvæmt ákvæðinu komi ekki í veg

---

<sup>22</sup> Áherslubl. höfundar.

fyrir að einstaklingar geti átt rétt til aðstoðar skv. 15. gr. laga nr. 40/1991, sbr. einnig reglur nr. 520/2021. Þar sé um að ræða „neyðarúrræði“ sem uppfylla kröfur sem leiða m.a. af 76. gr. stjórnarskrárinnar og „ættu útlendingar ekki að falla utan allrar þjónustu eða framfærslu á vegum hins opinbera“.<sup>23</sup> Ljá verður þessum ummælum í nefndarálitinu töluvert vægi við skýringu 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016, enda birtist í þeim afdráttarlaus afstaða meiri hluta nefndarinnar til þessa atriðis, sem fær jafnframt stoð í orðalagi ákvæðisins eins og fyrr er rakið. Þar sem hvort tveggja orðalag ákvæðisins og þýðingarmikil lögskýringargögn hníga eindregið að sömu niðurstöðu, verður að leggja til grundvallar að skerðingarregla ákvæðisins verði ekki skýrð á rýmri hátt nema veigamikil rök komi til.

Áður var fjallað um markmiðin sem stefnt var að með setningu 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016, sem lutu m.a. að því að skerpa á heimildum til skerðingar og niðurfellingar þjónustu, og tryggja framkvæmd ákvarðana um frávísun og brottvísun. Ljóst er að skerðingarregla 8. mgr. 33. gr. laganna hefur mikil áhrif á réttarstöðu og hag hlutaðeigandi einstaklings, jafnvel þótt miðað sé við að reglan komi ekki í veg fyrir að viðkomandi geti átt rétt til fjárhagsaðstoðar á öðrum lagagrundvelli, svo sem 15. gr. laga nr. 40/1991, meðan viðkomandi dvelur á landinu í kjölfar endanlegrar synjunar á umsókn um alþjóðlega vernd. Ekki verður því annað séð en að sá skilningur á 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016, sem fær stoð í orðalagi þess og lögskýringargögnum, sé samrýmanlegur markmiðum ákvæðisins og að það missi ekki marks þótt hann sé lagður til grundvallar.

Við skýringu 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016 er einnig rétt að hafa hliðsjón af 76. gr. stjórnarskrárinnar, sem mælir m.a. fyrir um að öllum, sem þess þurfa, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Stjórnarskrárákvæðið felur í sér lagaáskilnaðarreglu sem leggur m.a. þá skyldu á löggjafann að tryggja rétt til aðstoðar með lögum, svo sem m.a. er gert með lögum nr. 40/1991. Af stjórnarskrárákvæðinu leiðir jafnframt að takmarkanir á slíkum lögbundnum rétti þurfa að hvíla á skýrri lagaheimild, en þar sem lögum Alþingis sleppir felur umrætt ákvæði stjórnarskrárinnar í sér tiltekin lágmarksréttindi til aðstoðar sem ekki verða afnumin með lögum. Fyrrgreint ákvæði stjórnarskrárinnar rennir því stoðum undir þá túlkun á 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016 sem fær stoð í orðalagi ákvæðisins og

---

<sup>23</sup> 153. löggjafarþing 2022–2023, þskj. 752 - 382. mál.

lögskýringargögnum, þ.e. að skerðingarregla ákvæðisins komi ekki í veg fyrir að hlutaðeigandi geti átt rétt til aðstoðar á öðrum lagagrundvelli. Þá mælir stjórnarskrár-ákvæðið gegn því að umrætt ákvæði laganna verði skýrt rýmkandi.

## 5. Niðurstaða

Þegar framangreind sjónarmið eru virt heildstætt, ekki síst orðalag 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga og skýr ummæli í lögskýringargögnum að baki ákvæðinu, verður ekki annað ráðið en að skerðingarregla ákvæðisins sé bundin við réttindi samkvæmt sömu lagagrein (33. gr.) og að hún komi því ekki í veg fyrir að viðkomandi geti átt rétt til fjárhagsaðstoðar frá dvalarsveitarfélagi á kostnað ríkissjóðs á grundvelli 15. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og reglna nr. 520/2021.

Af framangreindri niðurstöðu leiðir að dvalarsveitarfélagi er ekki rétt að synja einstaklingi um fjárhagsaðstoð af þeirri einu ástæðu að réttindi hans sem umsækjanda um alþjóðlega vernd hafi fallið niður á grundvelli skerðingarreglu 8. mgr. 33. gr. laga nr. 80/2016. Þess í stað ber dvalarsveitarfélagi, að höfðu samráði við hlutaðeigandi stjórnvöld ríkisins, að taka afstöðu til þess hvort og að hvaða marki hlutaðeigandi eigi rétt til fjárhagsaðstoðar frá því á kostnað ríkissjóðs á grundvelli 15. gr. laga nr. 40/1991 og reglna nr. 520/2021, meðan viðkomandi dvelur á landinu í kjölfar endanlegrar synjunar á umsókn um alþjóðlega vernd. Það fellur utan marka álitsgerðarinnar að leysa úr því hvort og að hvaða marki slíkur réttur kann að vera til staðar í einstökum tilfellum m.a. á grundvelli 15. gr. laga nr. 40/1991 og reglna nr. 520/2021, enda veltur niðurstaða um það á mati á atvikum og aðstæðum í hverju tilfelli um sig, sem framkvæmt er sameiginlega af hlutaðeigandi dvalarsveitarfélagi og viðkomandi stjórnvöldum ríkisins skv. 15. gr. laga nr. 40/1991 og reglum nr. 520/2021.

*Friðrik Árni Friðriksson Hirst*

*framkvæmdastjóri Lagastofnunar HÍ og aðjúnkt við Lagadeild HÍ*