

Forsætisráðuneytið

Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu

101 Reykjavík.

Reykjavík 14. mars 2023.

Efni: Áform um frumvarp til laga um breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga og lögum um útlendinga.

Ísland hefur nú þegar, í gegnum EES samninginn, opnað fyrir óheft aðgengi mörg hundruð milljóna manna að íslenskum vinnumarkaði og samfélagi. Fyrirhugaðar breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og lögum um útlendinga, nr. 80/2016, munu augljóslega auka umtalsvert innflæði útlendinga í íslenskt samfélag. Óhætt er að fullyrða að innflæðið er nú þegar að margra mati of mikið á of skömmum tíma og engan veginn í samræmi við það sem innviðir þjóðarinnar geta staðið undir. Óþarfi og jafnvel varasamt er að auðvelda aðgengi, í raun allrar heimsbyggðarinnar, að íslenskum vinnumarkaði og samfélagi enn frekar en nú er gert, eins og ætlunin er með fyrirhuguðum lagabreytingum. Jafnvel þó aðgengið verði áfram einhverjum skilyrðum háð.

EES samningur og aðgengi að starfsfólki

Ísland, sem telur aðeins rúmlega 300.000 íbúa, hefur sem aðili að EES samningnum aðgang að 500 milljón manna vinnumarkaði. Ljóst er að innan EES býr fjölbreyttur hópur fólks og til að mynda mikill fjöldi hámenntaðra sérfræðinga. EES svæðið ætti því öllu jöfnu að geta uppfyllt eftirspurn tiltölulega smárra íslenskra fyrirtækja í alþjóðlegum samanburði fyrir starfsfólk, og þar með talið fólk með sérfræðimenntun, svo lengi sem launin sem bjóðast eru samkeppnishæf. Hver er þá í raun tilgangurinn eða þörfin fyrir að opna enn frekar á aðgengi fólks utan EES að íslenskum vinnumarkaði? Sérstaklega í ljósi þess að margt sérfræði menntað fólk, sem flytur til landsins frá öðrum EES ríkjum, fær oft ekki starf við hæfi á Íslandi.

Aukið innflæði fólks frá láglæðingum í láglæðingum í hinum vestræna heimi mætti með sanni lýsa sem innflutningi á fátækt, en ljóst er að fátækt á Vesturlöndum hefur aukist í kjölfar hnattvæðingar og opinnar landamærastefnu vestrænna stjórnvalda. Þetta hefur einnig valdið færslu fjármuna frá hinum efnaminni til hinna efnameiri og samhliða gert lánalaunafólki í móttökulöndunum erfiðara fyrir að sækja bætt kjör vegna aukinnar samkeppni við ódýrt vinnuafli frá fátækari löndum. Fátækt hefur hingað til fyrst og fremst takmarkast við einföld láglæðing en ekki störf sem krefjast sérfræðimenntunar.

Ljóst er að fólk sem kemur utan EES svæðisins mun að öllum líkindum setta sig við lægri laun en fólk innan EES vegna þess að lífkjör þar eru almennt mun lakari en á EES svæðinu. Þegar slakað er á reglum um atvinnuleyfi getur það skapað hættu á misnotkun án þess að það feli í sér að farið sé fram hjá lögum og reglum. Fyrirtæki, og opinberar stofnanir ekki síður, munu þá mögulega geta nýtt sér sveigjanlegri reglur til þess að ráða til sín ódýrt starfsfólk frá löndum utan EES. Þannig geta fyrirhugaðar lagabreytingar gengisfellt og gert ýmis sérfræðistörf á Íslandi síður áhugaverð fyrir Íslendinga og aðra íbúa EES. Þetta vinnur augljóslega gegn markmiðum lagabreytinganna og dregur úr samkeppnishæfi Íslands þegar kemur að því að fá til sín fólk frá EES löndum.

Huga þarf að siðferðislegum málum þegar kemur að því að laða til Vesturlanda fólk með sérfræðimenntun frá löndum þar sem lífkjör eru mun lakari en innan EES. En í mörgum tilvikum er um að ræða lönd sem þurfa mun meira á vel menntuðu og hæfu fólki að halda en vestræn ríki, þ.m.t. Ísland, til að byggja upp sín samfélög. Hér á landi bjóðast hærri laun þannig að hvati til þess að flytjast

búferlum til landsins er mikill. Á hinn bóginn mun á móti draga úr vilja best menntaða og hæfasta fólksins til þess að nýta sér tækifæri í eigin heimalandi við að byggja upp samfélagið þar. Að stuðla að spekileika hjá þjóðum í viðkvæmri stöðu á ekki að tíðast á Vesturlöndum og má í raun flokka sem nútíma nýlendu- og arðránsstefnu. Er til dæmis réttlæt看legt vestræn ríki stuðli að því að lækna frá Suður Asíu, s.s. Indlandi og Pakistan, setjist að á Vesturlöndum og sinni því frekar að lækna offitu- og lífstíllssjúkdóma þar en ekki fólki í eigin heimalöndum þar sem þörfin fyrir læknishjálp er mun meiri?

Þörf fyrir erlent vinnuafli

Því má velja fyrir sér hvort þörf íslenskt samfélags fyrir erlent vinnuafli sé ofmetin. Er hún mögulega byggð á þeim grundvallarmisskilningi að „fólkið eigi að vera til fyrir atvinnulífið“ en ekki að atvinnulífið eigi að vera til fyrir fólkið? Oft heyrast í umræðunni að útlendingar „haldi uppi heilu atvinnugreinunum“ eins og ferðaþjónustu og fiskvinnslu og það þurfi fleiri „vinnandi hendur“. Er ekki skynsamlegra að umfang atvinnulífsins, sem og auðlindanýting, fái að vaxa í samræmi við íbúafjölda hverju sinni með það að leiðarljósi að bæta hag þeirra sem búa fyrir í landinu? Á þann hátt hefur íslenskt samfélag fengið að vaxa og dafna sem fyrirmyndarsamfélag í gegnum tíðina, sem sést best á því þegar lífsgæði á Íslandi eru metin í samanburði við önnur lönd. En síþýljan um að fjölga þurfi „vinnandi höndum“ glymur aldrei sem fyrr. Fleiri útlendingar hafa flutt til landsins á undanförunum árum en nokkru sinni fyrr en samt er því haldið fram að þörfin fyrir fleiri útlendinga hafi aldrei verið meiri. Eitthvað hljótum við því að vera gera rangt í þessum efnum. Þetta er augljóslega röng stefna.

Þegar öllu er á botninn hvolft snúast lífsskjör um þjóðartekjur á mann en ekki umfang og stærð atvinnulífsins. Atvinnugreinar eins og ferðaþjónusta, hugverkaiðnaður og ýmis framleiðsluiðnaður eiga ekki að fá að þenjast út stjórnlaust á ósjálfbærann hátt í skjóli ótakmarkaðs aðgengis að erlendu vinnuafli, og án þess við sem þjóð höfum innviði og mannafla til þess að mæta þeirri útpenslu. Þetta kallar síðan á aukinn vöxt í öðrum atvinnugreinum, eins og húsbyggingum, heilbrigðisþjónustu, velferðarkerfinu og þannig mætti lengi telja. Til verður óseðjandi þörf atvinnulífsins fyrir sífellt meira vinnuafli sem þannig vex stjórnlaust eins og snjóbolli. Íslensk þjóð mun síðan að öllum líkindum á endanum lenda undir þeim snjóbolta þegar fólki af íslenskum uppruna fækkar jafnt og þétt hlutfallslega miðað við íbúafjölda landsins. Hætta er á að samfélagslegum kostnaði, svo sem kostnaði við aðlögun innflytjenda, uppbyggingu innviða og aukið flækjustig, sem augljóslega fylgir í kjölfarið, verði síðan velt yfir á skattgreiðendur.

Mannaflsfrekar atvinnugreinar eins og ferðaþjónusta hafa auk þess mjög neikvæð umhverfisáhrif. Sama má segja um aukna orkunýtingu, sem augljóslega er fylgifyskur aukinna umsvifa í samfélaginu.

Samfélagsleg áhrif

Erlendum íbúum á Íslandi hefur fjölgað gríðarlega á undanförunum árum. Óvíða í hinum vestræna heimi er hærra hlutfall erlendra ríkisborgara en á Íslandi. Það er deginum ljósara að við sem þjóð höfum ekki innviði til þess að taka á móti öllu þessu fólki á svo stuttum tíma og í sjálfu sér er engin ástæða til þess heldur, eins og fram kemur hér að ofan. Það sést m.a. á því að álag á heilbrigðiskerfið, samgöngukerfið, menntakerfið, velferðarkerfið og húsnaðiskerfið er meira en samfélagið hefur náð að anna. Farið er að ráða erlent starfsfólk, sem talar ekki íslensku, í sérfræðistörf á heilbrigðisstofnanir, leikskóla og í aðra grunnsamfélagsþjónustu. Þetta er óásæt看legt fyrir okkur sem velferðarsamfélag þó svo að þetta geti verið auðveld skammtíma lausn fyrir stjórnvöld til þess að halda kostnaði tímabundið niðri á meðan ríkisbáknið þenst út.

Aðlögun útlendinga er varla til staðar og framboð af íslenskukennslu er í mýflugumynd, enda ekki raunhæft að ætla að kenna öllum þeim þúsundum eða tugþúsundum útlendinga, sem flytja til landsins á hverju ári, íslensku. Við ráðum í mesta lagi við að íslenskumennta og aðlaga eitt til tvö

hundruð á hverjum ári með góðu móti. Jafnframt er ljóst að það mun draga meir og meir út hvata og þörf útlendinga til þess að læra íslensku og aðlagast íslensku samfélagi eftir því sem þeim fjölgar og vex ásmegin. Lönd eins og Kanada og Nýja Sjáland standa þar betur að vígi en Ísland með ensku sem þjóðtungu og eru þau auk þess að einhverju leyti misleitari hópur að grunni til en við Íslendingar og hafa verið í gegnum sína sögu. Hættan er sú að samskipti milli ólíkra hópa og þjóðarbrotta, þar við verðum íslenska þjóðarbrotið, verði á ensku en hver hópur fyrir sig tali eigin þjóðtungu. Slík mun valda margvíslegum vandamálum í samskiptum og eykur flækjustig við að halda hér úti framsæknu og öflugum velferðarþjóðfélagi.

Augljós vandamál blasa við í íslensku skólakerfi, en vitað er að nemendur með annað móðurmál en íslensku eiga erfiðara með að fóta sig í skólakerfinu og er hættara við brottfalli og þannig lenda utangarðs í samfélaginu. Mælingar á frammistöðu nemenda í grunnskólum landsins benda til óásættanlegs árangur í alþjóðlegum samanburði og fer versnandi með hverju ári. Að halda uppi skólakerfi þar sem sístækkandi hluti nemenda er með annað móðurmál en íslensku og þar að auki jafnvel með kennurum, sem búa aðeins yfir grunnfærni í íslensku, mun ekki bæta ástandið.

Þrátt fyrir að Ísland sé ríkt að auðlindum eru þær engu að síður takmarkaðar. Ákveðnir kostir fylgja einnig því að vera fámenn þjóð í auðlindaríku landi sem ekki skal vanmeta. Eftir því sem fólki fjölgar dreifist afrakstur auðlinda á fleira fólk þannig að minna kemur í hlut hvers og eins. Með tímanum er ekki víst að það verði svo mikið til skiptanna þegar upp er staðið. Efast má stórlega um að það sé samstaða á meðal Íslendinga um að veita fólki alls staðar að í heiminum hlutdeild í auðlindum þjóðarinnar, s.s. okkar fallegu og ósnortnu náttúru, fiskimiðunum, fallvötnunum og jarðhitunum.

Það er rétt að Íslendingum fjölgar ekki sem áður og þjóðin eldist og hlutfallslega fleiri munu í nánustu framtíð verða á eftirlaunaaldri. Hins verður það vandamál ekki leyst með innflutningi fólks frá öðrum löndum heldur er það aðeins frestun á vanda. Það er nú einu sinni þannig og líffræðileg staðreynd að útlendingar eldast eins og við Íslendingar og munu í kjölfarið fara á eftirlaun. Barneignum meðal þeirra munu á ekki svo löngum tíma færast í sama horf og er á meðal Íslendinga. Til mæta því mun því þurfa að flytja inn enn meira af erlendu vinnuafli og þannig koll af kolli. Afleiðingarnar gætu hæglega orðið þær að íslenskumælandi fólk af íslenskum uppruna verði á ekki svo löngum tíma minnihlutahópur í eigin landi. Vandamál sem fylgja auknum aldri þjóða verða aðeins leyst með aukinni sjálfvirknivæðingu og hagræðingu, en takmarkalaust aðgengi að ódýru vinnuafli mun eingöngu hamla þeirri þróun.

Við Íslendingar erum fámenn þjóð með merkilega sögu og menningu sem mikilvægt er að varðveita. Við erum sannanlega heppin þjóð en heppni okkar felst ekki í ríkum auðlindum landsins heldur fyrst og fremst í heppni með forfeður, sem byggðu upp framúrskarandi samfélag fyrir sig og afkomendur sína. Það er því mikið áhyggjuefni að við virðumst vera á hraðferð við að leggja okkur niður sem þjóð. Kemur væntanlega að því fyrr en seinna að við hættum að tala um okkur sem íslenska þjóð eða Íslendinga og í staðinn verður farið að tala um íbúa á Íslandi.

Stórfelldur innflutningur fólks, sérstaklega frá ólíkum menningarheimum, veldur varanlegum og óafturkræfum breytingum á samfélaginu. Þjóð er kannski fyrst og fremst hópur fólks með sameiginlega sögu, tungumál og menningu, en ekki hópur neytenda sem vill svo til að býr á sama svæði. Mistök við aðlögun, eins og við sjáum í nágrannalöndunum, munu hafa slæmar afleiðingar, eins og allir vita sem kynnt hafa sér misheppnaða fjölmennigartilraunastarfsemi ýmissa nágrannaþjóða okkar. Hver einstaklingur á aðeins einn líkama og á ekki kost á að færa sig í annan líkama hugsandi hann ekki vel um sinn eigin. Við Íslendingar eigum aðeins eitt þjóðríki og þurfum því að huga vel að því. Við eigum ekki að falla í þá gryfju að þurfa að horfa til baka eftir tvo til þrjá áratugi og velta fyrir okkur hvernig og af hverju við fórum út af sporinu og búum ekki lengur í blómlegu

fyrirmyndarsamfélagi eins og því sem við höfum náð að byggja upp frá því um miðja síðustu öld. Niðurstöður síðustu þingkosninga í Svíþjóð eru augljós vísbending um að það sé nú tilfellið þar í landi. Afleiðingar af svo stórfellum breytingum koma oft ekki í ljós fyrr síðar, þ.e. eftir eina, tvær eða þrjár kynslóðir. Slíkar breytingar þarf því að innleiða af varúð og undir stjórn. Og þar er jafnvel EES samningurinn með sínu frjálsa flæði fólks jafnvel of stór biti að kyngja fyrir smáþjóð í landi ríkt af auðlindum. Þjóð sem farið hefur í gegnum stjórnlausan ofvöxt fjármálakerfis sem varði í nokkur ár og endaði síðan með allsherjarhruni efnahagslífsins ætti að þekkja það. Þau samfélagslegu áhrif voru hins vegar sem betur fer að mestu afturkræf.

Gerir fjölbreytileiki samfélag betra?

Í greinargerð með fyrirhuguðu frumvarpi kemur fram að breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og lögum um útlendinga, nr. 80/2016, séu gerðar í því skyni að auka fjölbreytileika íslensks samfélags án þess þó að orðið fjölbreytileiki sé útskýrt nánar.

Spyrja má hvort það sé sjálfgefið að aukinn fjölbreytileiki geri samfélag betra og að einsleit samfélög séu að einhverju leyti síðri en fjölbreytt. Norðurlöndin hafa fram að upphafi 21. aldar verið einleit samfélög, en engu að síður í einsleitni sinni byggt upp sennilega bestu samfélög mannkynsögunnar. Ísland er harðbýlt land og landfræðilega einangrað frá öðrum löndum Evrópu. Þrátt fyrir það hefur tekist að byggja hér upp blómlegt og nútímalegt fyrirmyndar samfélag og hefur það gerst fyrst og fremst í krafti öflugs mannauðs, sem ekki ber að vanmeta eða tala niður þrátt fyrir að einsleitur sé. Engin ástæða er til þess að efast um að við Íslendingar getum ekki haldið áfram að þróa okkar samfélag og gera það enn betra upp á eigin spýtur. Landið hefur í raun ávallt verið fjölmenningsland sé horft til þess að við höfum tekið við menningaráhrifum frá öðrum þjóðum og innleitt þær á eigin forsendum án þess að því hafi þurft að fylgja umfangsmiklir fólksflutningar til landsins.

Meira að segja innflytjendalönd eins og Bandaríkin, Kanada, Ástralía og Nýja Sjáland hafa að mestu leyti byggst upp af tiltölulega einsleitu fólki, þ.e. fólki ættað frá löndum Evrópu, sem flest hver teljast nú til EES ríkja. Svonefnd fjölmennning hófst því þar ekki svo nokkru nemi fyrr seint á 20. öld.

Margvíslegir kostir fylgja einsleitum samfélögum, s.s. meiri samkennd, meira traust, minni spilling, sameiginleg saga og hefðir, minni líkur á ósætti og átökum milli ólíkra þjóðfélagshópa, einfaldari lagasetning, minna flækjustig samfélagsins, lítill sem enginn kostnaður og vandamál við aðlögun fólks frá ólíkum menningarheimum og þannig má lengi telja. Almennt gengur fólki með líkan bakgrunn, sameiginlega sögu og tungumál og lík viðhorf og gildismat betur að vinna saman og við að byggja upp gott samfélag en þar sem misleitni er meiri. Við þurfum ekki að líta lengra en til nágrannaríkis okkar, Svíþjóðar, sem hefur á undanförunum árum unnið markvisst að því að auka fjölbreytileika sænsks samfélags. Það er deginum ljósara að margvísleg vandamál hafa fylgt þessari stefnu um aukinn fjölbreytileika. Sjálfsagt vilja margir Svíar gjarnan hverfa aftur til fyrri tíma þegar afleiðingarnar þessarar að flestu leyti misheppnuðu tilraunar eru nú að koma í ljós.

Þrátt fyrir að fjölmennning sé að mörgu leyti göfug hugsjón þá ber samt að gjalda ákveðinn varhug við henni. Innleiðing fjölmennningar skapar hættu á því að við sem þjóð missum með tímanum okkar sérkenni. Gestur sem kemur til landsins upplifir þá engan mun á því að vera staddur í borg eins og London eða í Reykjavík og Íslendingum sjálfum fer að líða eins og gestum í eigin heimalandi. Spyrgja má sig hvort það sé æskilegt, og hvort mannkynið verði ekki fátækara ef þjóðir eins og Íslendingar verði ekki lengur til sem þjóð með sína sérstæðu menningu og þjóðerni, en verði í staðinn eins og vasaútgáfa af allri heimsbyggðinni. Örugglega mun draga úr aðdráttarafli Íslands sem ferðamannalands og áhuga útlendinga á Íslandi og íslenskri menningu við þær breytingar.

Víða í Evrópu hefur verið innleidd í æ ríkari mæli stefna um „opnari landamæri“ með auknu innflæði fólks frá öðrum menningarheimum. Það hefur leitt af sér að til hafa orðið tiltölulega einangruð og að mörgu leyti einsleit hliðarsamfélög hinna ýmsu þjóðarbrotanna innan landamæra þjóðríkjanna. Í raun má þá segja að landamæri hafi færst til, þ.e. frá því að vera sem eins konar umgjörð um þjóðríkið yfir í að vera „landamæri“ innan viðkomandi lands. Sennilega gerist það óhjákvæmilega vegna þess að þegar öllu eru á botninn hvolft, og hvort sem okkur líkar það betur eða verr, líður fólk best innan um sína líka. Eða eins og sagt er „líkur sækir líkan heim“. Engin ástæða er til þess að ætla að slíkt gæti ekki orðið raunin hér á landi ef ekki er varlega farið í þessu tilliti.

Undirritaður telur mikilvægt, og ber þá von í brjósti, að tekið verði tillit til ofangreindra sjónarmiða við breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og lögum um útlendinga, nr. 80/2016.

Virðingarfyllt,

Guðmundur H. Helgason, verkfræðingur og MBA.