



Arbetsmarknadsdepartementet

Remissvar: Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24)

A2023/00885

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över delbetänkandet **Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24)**. Yttrandet lämnas inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Sammanfattning

Institutet välkomnar utredningens uppdrag och håller med om att åtgärder behövs för att skapa fler möjligheter för nyanlända kvinnor att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Institutet ser positivt på flera av utredningens förslag men saknar en tydlig koppling mellan föreslagna åtgärder och förhindrandet av diskriminering på grund av kön och etnicitet inom etableringsprogrammet och önskar se åtgärder där dessa perspektiv beaktas i handläggningen av deltagandet i etableringsprogrammet. Institutet saknar dessutom ett funktionsrättsperspektiv i utredningens förslag och en konsekvensanalys av förslagets förenlighet med Sveriges folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

- Institutet **tillstyrker** utredningens huvudsakliga förslag att utvidga målgruppen för etableringsprogrammet.

- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att etableringsinsatser ska kunna förlängas för nyanlända som sedan tidigare saknar en gymnasieutbildning. Däremot anser institutet att förslaget även ska kunna gälla andra personer så som personer med funktionsnedsättning.
- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att införa överhoppningsbar tid för vård av barn under 18 månader och att Arbetsförmedlingen i samband med utskrivningen av en deltagare planerar för återinträde i programmet efter föräldraledigheten.
- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att även den utvidgade målgruppen ska ha rätt till individuell etableringsersättning men **ifrågasätter** utredningens förslag att etableringsersättningen för målgruppen ska vara på en lägre nivå utan möjlighet till etableringstillägg.
- Institutet **ifrågasätter** utredningens förslag att även anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som omfattas av försörjningskravet ska tillhöra den utvidgade målgruppen.
- Institutet **ifrågasätter** utredningens förslag att om anknytningspersonen är ett barn så ska ansökan om uppehållstillstånd för en anhörig ha gjorts inom två år, i stället för sex år som idag, för att den anhöriga ska tillhöra gruppen flyktinganhöriga.

Övergripande synpunkter

Institutet **välkomnar** utredningens uppdrag att föreslå åtgärder som syftar till att skapa fler möjligheter för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden, med särskilt fokus på nyanlända kvinnor och tillstyrker en stor del av förslagen.

Institutet vill i sammanhanget lyfta fram att FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW-kommittén) påtalade senast 2021 att migrerande kvinnor i Sverige har ett lågt deltagande på arbetsmarknaden och rekommenderade Sverige att stärka åtgärderna för att ge den här gruppen kvinnor bättre tillgång till formella anställningar.¹

¹ FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW-kommittén) (2021) Sammanfattande slutsatser om Sveriges tionde periodiska rapport CEDAW/C/SWE/CO/10 (para. 33).

Rätten till arbete fastslås i flera internationella deklARATIONER och konventioner som Sverige åtagit sig att följa. Rättigheten ska åtnjutas utan diskriminering på grund av bland annat kön och föräldraskap, ras, hudfärg, nationalitet, etniskt ursprung eller funktionsnedsättning. Rättigheten innefattar rätten att fritt välja arbete, rätten till yrkesutbildning, rättvisa och tillfredsställande arbetsförhållanden, skydd mot arbetslöshet och en rättvis och tillfredsställande ersättning. För att säkerställa rättigheten ska konventionsstaterna bland annat ge yrkesvägledning, skapa program, riktlinjer och metoder som syftar till att trygga en jämn utveckling på det ekonomiska, sociala och kulturella området samt vidta åtgärder för full sysselsättning på lika villkor som garanterar att varje individ åtnjuter de grundläggande politiska och ekonomiska friheterna.²

Institutet **saknar** en tydligare koppling mellan föreslagna åtgärder och förhindrandet av diskriminering på grund av kön och etnicitet inom etableringsprogrammet. Utredningen presenterar en analys av orsakerna till att kvinnor får sämre utfall av etableringen. Det handlar bland annat om att kvinnor i större utsträckning inte påbörjar eller uteblir från insatser på grund av behovet att ta hand om barn och att utrikes födda kvinnor av handläggare stereotypiseras som omotiverade och ovilliga att arbeta.³ Institutet anser däremot att de föreslagna åtgärderna inte speglar denna analys i alla delar. Institutet anser, i likhet med CEDAW-kommitténs allmänna kommentar nummer 26 om kvinnliga migrantarbetare, att migrerande kvinnor riskerar att utsättas för överlappande diskriminering på grund av sin etnicitet och sitt kön och att ett genusperspektiv måste inkluderas i all analys och framtagning av riktlinjer och åtgärder som rör

² Se artikel 23 i den Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (allmänna förklaringen), artikel 6 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR), artikel 5 i FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD), artikel 17 och 24 i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen), artikel 11 i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), artikel 27 i FN:s konvention för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) och artikel 15 i Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan).

³ SOU 2023:24 Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration (s. 165–171).



migrerande kvinnor för att motverka diskriminering.⁴ I förslaget saknas åtgärder som kan säkerställa att handläggare inte medvetet eller omedvetet diskriminerar utrikes födda kvinnor under handläggningen av deras etableringsinsatser. Fördjupade kartläggningar och individualiserade slutmål åtgärdar inte i sig diskriminerande praktiker om inte handläggare har en medvetenhet om dessa risker och kan arbeta för att åtgärda dessa i mötet med deltagarna.

Slutligen anser institutet att utredningen **inte genomför en tillräcklig konsekvensanalys** av förslagets förenlighet med Sveriges folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Utredningen lyfter potentiella konsekvenser för barn med hänvisning till FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) men institutet saknar en redogörelse av förslagets förenlighet med övriga svenska konventionsåtaganden.

Att Sverige som stat har ratificerat konventioner om mänskliga rättigheter och gentemot andra stater och internationella organisationer har åtagit sig att följa dessa medför att **den svenska lagstiftaren har en skyldighet att se till att den interna rätten stämmer överens med de internationella åtagandena**. Konventioner som Sverige har ratificerat har därför även betydelse vid rättstillämpningen. För att konventioner om mänskliga rättigheter ska få genomslag och betydelse för rättstillämpningen har regeringen i andra sammanhang betonat att konventionsåtagandena bör synliggöras i förarbeten till lagstiftning.⁵ Att genom en konsekvensanalys tydliggöra på vilket sätt lagförslagen är i överensstämmelse med Sveriges konventionsåtaganden skapar en tydlighet och transparens och kan även ge stöd vid en fördragskonform tolkning av lagstiftningen (För ett kompletterande resonemang se även institutets remissyttrande till promemorian **Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)**).

7. En utvidgad målgrupp för etableringsinsatser

Institutet **tillstyrker** utredningens huvudsakliga förslag att utvidga målgruppen för etableringsprogrammet så att fler anhöriginvandrare, varav en majoritet är

⁴ CEDAW-kommittén (2008) General recommendation No. 26 on women migrant workers CEDAW /C/2009/WP.1/R. Se bland annat paragraf 5 och 14.

⁵ Prop. 2017/18:186 s. 60 och 93–95.



kvinnor, får tillgång till programmets insatser. Institutet ser också positivt på förslagen om att myndigheter ska ges utökade skyldigheter att både i möten med nyanlända och i uppsökande verksamhet informera om möjligheter till insatser för etablering i arbetslivet.

8. Ett mer individualiserat, flexibelt och effektivt etableringsprogram

Institutet **välkomnar** utredningens förslag som syftar till att skapa ett mer individualiserat och effektivt etableringsprogram. Institutet ser positivt på utredningens förslag om en fördjupad kartläggning och framtagandet av individuella och mätbara slutmål för etableringsinsatsen. Institutet vill dock betona vikten av att deltagaren inkluderas i detta arbete och att även andra individuella förhållanden förutom utbildnings- och arbetserfarenhet, så som hemförhållanden, hälsa och potentiella funktionsnedsättningar, som kan påverka individens behov inom etableringsprogrammet kartläggs och tas hänsyn till i planerandet och uppföljningen av insatser.

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att etableringsinsatser ska kunna förlängas för nyanlända som sedan tidigare saknar en gymnasieutbildning. Däremot anser institutet att förslaget även ska gälla andra personer som av särskilda skäl kan behöva mer tid för att fullfölja sina etableringsinsatser, så som personer med funktionsnedsättning i enlighet med artikel 27 i CRPD.⁶

Institutet **välkomnar** utredningens förslag som syftar till att skapa bättre möjligheter att kombinera föräldraskap med att delta i etableringsinsatser. I FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) fastslås i artikel 11 att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, så som moderskapsledighet med lön eller jämförbara sociala förmåner, för att kvinnor inte ska diskrimineras i tillgången till arbetsmarknaden på grund av moderskap.

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att införa överhoppningsbar tid för vård av barn under 18 månader och att Arbetsförmedlingen i samband med utskrivningen av en deltagare planerar för återinträde i programmet efter

⁶ För vidare resonemang se s. 10 i remissvaret.

föräldraledigheten. Institutet ställer sig också positivt till att ge Skolverket i uppdrag att fördela ett statsbidrag till den kommunala vuxenutbildningen för att bedriva verksamhet i öppen förskola där nyanlända föräldrar ges möjlighet till språkträning i svenska och studie- och yrkesvägledning. Institutet vill här lyfta vikten av att män i lika stor utsträckning som kvinnor får information om dessa möjligheter för att öka jämställdheten.

7.5 Nyanlända i den utvidgade målgruppen får etableringsersättning på en lägre nivå

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att även den utvidgade målgruppen ska ha rätt till individuell etableringsersättning men **ifrågasätter** utredningens förslag att etableringsersättningen för målgruppen ska vara på en lägre nivå, nästan halverad, och att målgruppen ska fräntas möjligheten till etableringstillägg. Institutet saknar en konsekvensanalys av förslaget ur ett jämställdhetsperspektiv.

I artikel 11 i CEDAW står det att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden och säkerställa samma rättigheter som män har till rätten till arbete. I förarbetena till 2010 års etableringslag ansåg regeringen att det bör införas en individuell etableringsersättning, oberoende av andra inkomster i hushållet, för att främja jämställdheten.⁷ Det var samtidigt viktigt att etableringsersättningen skulle ligga på en tillräckligt hög nivå för att vara ett incitament för både män och kvinnor att delta i insatserna.

Enligt utredningen har en utvärdering av dagens etableringsform visat att individuell deltagarsättning ökat framför allt gifta och samboende kvinnors deltagande i insatser och därmed kvinnors arbetskraftsdeltagande. En undersökning av sänkt ersättning till nyanlända flyktingar i Danmark visade på att kvinnors arbetskraftsdeltagande minskade.⁸

⁷ Prop. 2009/10:60 Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (s. 107).

⁸ SOU 2023:24 Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration (s. 223).



Utredningen beskriver att det är en majoritet kvinnor som ingår i den utvidgade målgruppen samt att ca 40 - 50 procent av dessa kvinnor helt saknar inkomstkälla och därmed förmodligen är beroende av anknytningspersonens inkomst.⁹ Utredningen beskriver att den föreslagna lägre nivån på etableringsersättningen inte kan anses vara ett tillräckligt incitament för att delta i insatserna men att andra incitament, så som viljan att arbeta och kravet på försörjning för att erhålla permanent uppehållstillstånd, är tillräckliga.¹⁰ Då utredningens förslag har som huvudsyfte att öka nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden anser institutet att det inte är tydligt varför de slutsatser som dragits av tidigare utredningar och utvärderingar om vikten av en individuell etableringsersättning på en tillräcklig nivå, för både män och kvinnor, för att tjäna som ett incitament till genomförande av etableringsprogrammet inte fortfarande kvarstår och ser därmed en risk att satsningen inte kommer att leda till att kvinnor förblir inom etableringsprogrammet. Kvinnor kommer till Sverige som anhöriginvandrare i högre utsträckning än män, oavsett anknytningspersonens migrationsskäl.¹¹ Det betyder att den grupp som omfattas av de lägre ersättningsnivåerna i större utsträckning kommer att vara kvinnor.

7.6.2 Omklassning av vissa anhöriga till flyktingar i etableringslagen

Anhöriga till flyktingar som ansöker senare än tre månader efter sin anknytningsperson ska tillhöra den utvidgade målgruppen

Institutet **ifrågasätter** utredningens förslag att även anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som omfattas av försörjningskravet ska tillhöra den utvidgade målgruppen och på så sätt få etableringsersättning på den lägre nivån utan rätt till etableringstillägg.

Staten har ett särskilt ansvar gentemot gruppen flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som en del av det svenska

⁹ Ibid. (s. 199).

¹⁰ Ibid. (s. 225-226)

¹¹ Ibid (s. 135, figur 5.6)



flyktingmottagandet och i enlighet med 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen).

Institutet ser också att de som omfattas av ett försörjningskrav blir allt fler. Senast i september 2023 lade regeringen fram en proposition om vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.¹² I denna föreslås att en anknytningsperson som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande inte längre ska omfattas av den möjlighet till undantag från försörjningskravet som finns när ansökan om uppehållstillstånd på grund av att anknytning har gjorts inom tre månader. I propositionen föreslås även att tremånadersfristen för kvotflyktingar ska räknas från beviljat uppehållstillstånd och inte från inresan, vilket i praktiken försvårar familjeåterföreningen. Institutet hänvisar till sitt remissvar på utkastet till lagrådsremiss där vi ifrågasätter förslagen och deras förenlighet med bland annat barnkonventionen och europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).¹³ Institutet noterar att det just nu genomförs flera förändringar inom migrationsområdet och betonar vikten av att se över hur dessa sammantaget påverkar migranternas mänskliga rättigheter.

Om anpassningar för ett mer enhetligt regelverk görs enligt utredningens förslag vill institutet **påtala** vikten av att samtliga undantag som finns från försörjningskravet även ska gälla för den utvidgade målgruppen och därmed påverka rätten till att omfattas av den högre etableringsersättningen med rätt till etableringstillägg. Utredningen särskiljer redan anhöriga vars anknytningsperson är under 18 år eller där en ansökan om uppehållstillstånd lämnats inom tre månader från det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller alternativt skyddsbehövande.

¹² Prop. 2023/24:18.

¹³ Institutet för mänskliga rättigheter (2023) Remissvar på utkast till lagrådsremiss (Ju2023/00511) Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl. Dnr 1.1.2–105/2023.



Institutet anser att även de övriga särskilda skäl som finns för att undantas från försörjningskravet ska innebära att den anhöriga inte ingår i den utvidgade målgruppen med den lägre ersättningsnivån. Dessa skäl kan vara att anknypningspersonen inte har en möjlighet att uppfylla försörjningskravet för sina anhöriga på grund av varaktig nedsatt arbetsförmåga, till exempel på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.

Föräldrar till ensamkommande barn som ansöker inom två år ska även fortsättningsvis höra till gruppen flyktinganhöriga

Institutet **ifrågasätter** utredningens förslag att om anknypningspersonen är ett barn så ska ansökan om uppehållstillstånd för en anhörig, oftast en förälder eller annan vårdnadshavare, ha gjorts inom två år, i stället för sex år som idag, för att föräldern ska tillhöra gruppen flyktinganhöriga. Institutet anser att utredningen inte på ett tydligt sätt motiverar denna nya begränsning och hur den kan komma att påverka barnet.

I artikel 27 i barnkonventionen fastslås att ett barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska dock vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt. Artikel 3 i barnkonventionen fastslår samtidigt att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Innan 2012 gällde en tvåårsgräns inom vilken anhöriga var tvungna att ansöka om uppehållstillstånd för att omfattas av etableringslagens bestämmelser. I propositionen, där regeringen föreslog att den tidigare tvåårsgränsen skulle utvidgas till sex år, anfördes som anledning bland annat att regelverket då skulle vara mer flexibelt i förhållande till oförutsedda situationer som kan fördröja en



återförening i Sverige.¹⁴ Enligt utredningens tabell ansöker nästan 80 procent av alla anhöriga om uppehållstillstånd inom två år från att barnet beviljats uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande, medan nästan samtliga anhöriga ansöker inom 6 år.¹⁵ Institutet ifrågasätter utredningens skäl att utesluta en femtedel av föräldrar till ensamkommande barn från gruppen flyktinganhöriga.

Utredningen framhåller barnets rätt till att återförenas med sina föräldrar utan onödigt dröjsmål enligt artikel 10 i barnkonventionen. Utredningen lyfter även fram att en utdragen familjeåterförening försvårar etableringsprocessen i Sverige och gör det svårt för barnet att planera för framtiden och koncentrera sig på språkinläring och studier.¹⁶ Institutet ser inte hur en snävare tidsfrist för att få tillhöra gruppen flyktinganhöriga kan säkerställa snabbare familjeåterförening för barn. Däremot ser institutet risker med att de barn vars föräldrar av olika anledningar inte har en möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd inom två år får en försämrad levnadsstandard. Dessa föräldrar kommer inte ha rätt till etableringsersättning på den högre nivån med rätt till etableringstillägg och riskerar därmed att inte ha möjlighet att delta i etableringsinsatserna. Institutet saknar en bedömning av utredningens förslag i relation till barnets bästa och en motivering till de avvägningar som görs och vilka intressen som väger tyngre när det föreslås att över 20 procent av anhöriga till barn ska uteslutas från gruppen flyktinganhöriga.

Avsaknad av ett funktionsrättsperspektiv

Institutet vill avslutningsvis lyfta **avsaknaden av ett funktionsrättsperspektiv** i utredningens förslag. Institutet anser att flera av de åtgärder som föreslås också bör inkludera ett funktionsrättsperspektiv, med syfte att främja utrikes födda kvinnor med funktionsnedsättnings tillgång till rätten till arbete.

¹⁴ Prop. 2012/13:188 Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen (s. 9–10).

¹⁵ SOU 2023:24 Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration (s. 231, figur 7.1)

¹⁶ Ibid. (s. 234).



Rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning, på lika villkor som för andra, fastslås i artikel 27 i CRPD. Det innefattar rätten att fritt välja arbete och att arbeta i en arbetsmiljö som är öppen, som främjar integration och är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska skydda och främja förverkligandet av rätten till arbete bland annat genom att förbjuda diskriminering på grund av funktionsnedsättning och göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att få faktisk tillgång till arbets- och yrkesvägledning, arbetsförmedling, yrkesutbildning och vidareutbildning, som är allmänt tillgängliga. Relativt nyligen, under 2022, kom en ny allmän kommentar från FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Kommittén menar att konventionsstaterna måste erkänna personer med funktionsnedsättnings rätt till arbete i sina lagar och anta en policy och handlingsplan för hur rättigheten ska förverkligas i praktiken för att bidra till en ökning av personer med funktionsnedsättnings, i synnerhet kvinnors, tillgång till rätten till arbete.¹⁷

I en rapport från 2017 skriver Myndigheten för delaktighet (MFD) att nyanlända kvinnor med funktionsnedsättning är en särskilt utsatt grupp i etableringsprocessen. MFD konstaterar bland annat i rapporten att verktyg och arbetssätt för att identifiera deltagares eventuella funktionsnedsättningar bör bli en naturlig del i etableringssamtalen så att fler personer får det stöd de har behov av under etableringsprocessen.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Selma Gušić. I den slutliga beredningen har även tillförordnade enhetschefen för Utredning och analys Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör

¹⁷ FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2022) General comment No 8 on the right of persons with disabilities to work and employment, CRPD/C/GC/8.