

Socialdepartementet

a.remissvar@regeringskansliet.se och a.ias@regeringskansliet.se

A2023/00885

Remissvar över betänkandet SOU 2023:24 Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration

Inledning

Riksorganisationen Glöm Aldrig Pela och Fadime (nedan GAPF) tackar för möjligheten att yttra sig över betänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24).

GAPF är en politisk och religiös obunden ideell förening som arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck. Organisationen har funnits sedan 2001 och vänder sig till alla som är utsatta för eller berörda av hedersrelaterat våld och förtryck. GAPF bedriver en nationell stödjour som vänder sig till utsatta, anhöriga och yrkesverksamma som kommer i kontakt med utsatta i sin profession. GAPF erbjuder även årligen utbildningsinsatser och opinionsbildande aktiviteter runt om i hela landet för att förebygga och skapa ökad förståelse i samhället kring hedersrelaterade frågor.

Med hedersrelaterat våld och förtryck avses att flickor och kvinnor, men även pojkar och män, begränsas i sina livs- och handlingsutrymmen. Det kan bland annat handla om påtryckningar och psykiskt och fysiskt våld, som utövas i syfte att tillgodose att individen följer familjen och/eller släktens eller ett större kollektivs normer och regler. Det är män som är bärare av heder och deras heder är beroende av ogifta flickors oskuld och gifta kvinnors kyskhetsideal. För att upprätthålla dessa oskuld- och kyskhetsideal utövar familjen och/eller släkten strikt kontroll över flickor och kvinnor, bland annat i form av begränsningar rörande klädval, framtida parter, rörelsefrihet, socialt umgänge, utbildning och arbete. Föreställningen om att mäns och familjers heder är avhängig kvinnors och flickors sexuella beteenden hör även samman med förekomsten av könsstympning av flickor och kvinnor, tvångs- och barnäktenskap. I de fall individen gör motstånd till familjens och/eller släktens strikta regler och normer kan följderna bli allvarliga. I sin mest extrema form kan det leda till allvarlig brottslighet, inklusive mord.¹

Nedan redovisas kortfattat GAPF:s ställningstagande till *utvalda* delar som GAPF valt att behandla samt inställningen därtill. Vi vill även betona att våra ställningstagande utgår från behovet av att öka förutsättningarna för utrikes födda kvinnor, som utsätts för eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck, att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

¹ Se bl.a. prop. 2019/20:131 s. 24 & prop. 2021/22:138 s. 6 f. samt <https://www.hedersfortryck.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vad-ar-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/> (inhämtad: 2023-11-02).

Sammanfattning av GAPF:s synpunkter

GAPF ser positivt på de åtgärder som föreslås som syftar till att fler utrikes födda kvinnor ska ges bättre förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Att skapa ökade förutsättningar för utrikes födda kvinnor till egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet är *en* viktig åtgärd för att stärka individens egenmakt och bryta den isolering många hedersvåldsutsatta kvinnor befinner sig i, samt för att främja integration. Enligt GAPF är detta en viktig jämställdhetsfråga för att stärka kvinnors självständighet och självkänsla, vilket i sin tur skapar förutsättningarna för kvinnor att lämna hedersförtryckande relationer och miljöer.

GAPF vill dock betona att ökade möjligheter till etablering i sig inte är den enskilda lösningen på hedersproblematiken och den isolering många hedersvåldsutsatta kvinnor befinner sig i. GAPF kommer dagligen i kontakt med tjejer och kvinnor som är välutbildade med välrenommerade yrken som utsätts för hedersrelaterade begränsningar, våld och förtryck. Det kan exempelvis handla om att kvinnan inte får arbeta på en mansdominerad arbetsplats, då hon inte får umgås med andra män. För att nedmontera hederskulturen krävs således fler insatser än att sänka trösklarna för utrikesfödda kvinnor in i arbetsmarknaden. Detta mot bakgrund av att hederskulturen grundar sig i traditionella, kulturella och/eller religiösa värderingar som upprätthåller oskulds- och kyskhetsideal snarare än sociala strukturer.

GAPF vill dock inte förringa värdet av ökade möjligheter till självförsörjning och deltagande i arbets- och samhällslivet för utrikes födda kvinnor, som kan vara avgörande för att en person ska kunna lämna en skadlig hedersmiljö för att bygga upp sitt liv på nytt i frihet. Arbetsplatsen kan även utgöra den enda frizonen för hedersvåldsutsatta kvinnor. Den kan också utgöra den arena som fångar upp signaler på utsatthet och som tillgodoser att hedersvåldsutsatta kvinnor kommer i kontakt med rätt samhällsaktörer som kan erbjuda stöd-, skydds- och vårdinsatser. En arbetsplats ger även andra viktiga sociala vinster för individen, såsom mellanmänniska relationer med kollegor och en plattform för allsidiga demokratiska samtal. Det är således viktigt att öka förutsättningar för etablering för utrikes födda kvinnor, inte minst för att ge nya perspektiv samt information om stödvägar och individuella fri- och rättigheter – rättigheter som flertalet av de utrikesfödda kvinnor förvägrats då de vuxit upp i strikt patriarkala och/eller religiösa länder, där hedersrelaterade normer och värderingar varit rådande.

GAPF är särskilt positiv till:

- Att etableringsprogrammets målgrupp utvidgas så att det även omfattar nyanlända kvinnor och män i åldern 20–66 år som är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållsort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som är bosatt i Sverige.
- Att utöka informationen till nyanlända om förväntningar och möjligheter till deltagande i etableringsinsatser och självförsörjning.

- Ett mer individualiserat, flexibelt och effektivt etableringsprogram med krav på tidig och fördjupat kartläggning med individuella slutmål utifrån bland annat den enskildes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenheter och behov av insatser.
- Att möjligheter att kombinera föräldraskap med att delta i etableringsinsatser förbättras. GAPF ställer sig särskilt positivt till att det vid beräkningen av den tid som den nyanlände får ta del av etableringsinsatser ska bortses från den tid som den nyanlände har varit förhindrad att delta på grund av föräldraledighet och vård av barn under 18 månader.

Samtidigt menar GAPF:

- Att det saknas en diskussion och resonemang kring nyanlända kvinnor som blir utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och hur det, utifrån flera aspekter, kan utgöra hinder för arbetsmarknadsinpassning. De förslag som presenteras i utredningen tycks utgå från att de berörda kvinnorna själva får bestämma över deras utbildning och arbete, vilket sällan är fallet rörande kvinnor som lever i en hedersmiljö. GAPF efterfrågar vidare förslag på hur samhället kan fånga upp denna målgrupp – hedersvåldsutsatta kvinnor – samt vilka åtgärder som krävs för att stärka deras förutsättningar att etablera sig i samhälls- och arbetslivet. Kvinnor som blir utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck har ofta ett omfattande behov av stöd-, vård-, och skyddsinsatser för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.
- Att nyanlända i den utvidgade målgruppen som deltar i etableringsprogrammet på heltid bör få samma etableringsersättning som nyanlända flyktingar och deras anhöriga som enligt nuvarande regelverk får en etableringsersättning med 308 kronor per dag. GAPF:s har en bred erfarenhet av att möta och stödja utrikesfödda kvinnor som flyttat till Sverige till följd av anhöriginvandring. I dessa fall rör det sig ofta om kvinnor som tvingats in i äktenskap, som isolerats i sina hem och som förvägrats rätten att integreras i det svenska samhället. För att motverka inlåsnings effekter för dessa kvinnor och deras beroendeställning till anknytningspersonen, oftast en make, är det viktigt att de får tillgång till egenförsörjning. En lägre ersättningsnivå för den utvidgade målgruppen riskerar även att minska incitamenten att delta i etableringsprogrammet. Den utvidgade målgruppen för etableringsprogrammet bör således få samma etableringsersättning som nyanlända flyktingar och deras anhöriga.
- Att samhällsorientering för nyanlända som beviljats uppehållstillstånd bör vara obligatorisk samt inkludera mål om att deltagarna utvecklar kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck.² Det kräver även att samhällskommunikatörer som ansvarar för samhällsorienteringen har goda kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck. En nationell utbildning för samhällskommunikatörer bör således även inrättas.

Nedan framgår GAPF:s detaljsynpunkter avseende utvalda delar i utredningen.

² Jmf med nuvarande reglering gällande samhällsorientering, se förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

5.5. Normer, värderingar och attityder påverkar kvinnors arbetsmarknadsutfall

GAPF ser positivt på att utredning belyser att normer, värderingar och attityder kan påverka kvinnors deltagande i samhälls- och arbetslivet. Däremot är det anmärkningsvärt att det inte någonstans nämns något om hedersrelaterade normer och värderingar och dess inverkan på kvinnors arbetsmarknadsutfall. GAPF har som nämnts ovan en bred erfarenhet av att möta nyanlända kvinnor som kommer från länder där hedersnormer har ett starkt fäste, som även i Sverige utsätts för hedersrelaterade begränsningar, våld och förtryck av anknytningspersonen och/eller andra familje- och släktmedlemmar. Flertalet av dessa kvinnor lever med begränsningar rörande utbildning och arbete och förväntas ta ett stort ansvar för hemmet och barnuppfostran. Det behöver nödvändigtvis inte innebära att kvinnan inte får studera eller arbeta, men den utsatte begränsas avseende vilken ort hon får studera eller arbeta på, så att maken och/eller andra familje- och släktmedlemmar kan ha fortsatt kontroll över vad den utsatta gör och befinner sig. I andra fall kan det handla om att familjen och/eller släkten inte vill att kvinnan ska etablera sig på arbetsmarknaden, då familjen exempelvis vägrar henne rätten att delta på olika aktiviteter hos Arbetsförmedlingen, kommuner eller andra leverantörer.³

Det är viktigt att regeringen tydliggör att en uppväxt i en hederskontext kan påverka och begränsa möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. Flertalet av dessa kvinnor bär även på enorma trauman som de behöver stöd och hjälp att bearbeta innan de har förmågan och möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden. Att psykisk och fysisk ohälsa, kopplat till utsatthet av hedersrelaterat våld och förtryck, har en inverkan för kvinnors arbetsmarknadsutfall är något som även belys i den myndighetsgemensamma planen för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.⁴ GAPF vill således understryka att detta perspektiv måste lyftas fram i kommande proposition.

7.2 Fler nyanlända har behov av särskilda etableringsinsatser

GAPF instämmer med utredningens förslag gällande att utvidga målgruppen för etableringslagen så att nyanlända kvinnor och män som invandrar av familjeskäl får samma möjlighet till ett sammanhållet stöd för etablering i arbets- och samhällslivet. GAPF har dessvärre en bred erfarenhet av att möta utrikes födda kvinnor som flyttat till Sverige till följd av anhöriginvandring. I dessa fall rör det sig ofta om kvinnor som tvingats in i äktenskap, som isolerats i sina hem och som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck – både av anknytningspersonen och/eller andra familje- och släktmedlemmar som upprätthåller hedersnormer och värderingar. Genom att öka utrikes födda kvinnors möjlighet till inträde på arbetsmarknaden ges förutsättningar för ökad ekonomisk självständighet och ökad ekonomisk jämställdhet – vilket är en viktig faktor för att kunna lämna en hedersmiljö för att forma ett självständigt liv i frihet.

³ Se bl.a. Arbetsförmedlingen (2021). *Ökad upptäckt av våld*.

⁴ Arbetsförmedlingen (2023). *Myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden*. Af-2022/0046 3693.

Att sänka trösklarna för arbetsmarknaden för nyanlända kvinnor ger även andra vinster för individen. Arbetsplatsen kan som ovan nämnts utgöra den enda frizonen för hedersvåldsutsatta kvinnor. Den kan även vara den plattformen som fångar upp signaler på utsatthet för att tillgodose att den utsatte får kontakt med rätt samhällsaktörer för att få stöd och hjälp. En arbetsplats erbjuder även allsidiga demokratiska samtal med kollegor och kan också utgöra ett forum för att förändra sociala normer kring hedersrelaterat våld och förtryck.

En annan viktig aspekt i sammanhanget är att Arbetsförmedlingen, som ansvarar för etableringsprogrammet, är en av de myndigheter som sedan år 2018 fått i uppdrag av regeringen att verka för att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande.⁵ Inom ramen för uppdraget har Arbetsförmedlingen bland annat börjat ställa frågor om våldsutsatthet på rutin till arbetssökande inom ren arbetslivsinriktade rehabiliteringen, som nu även ska införlivas i övriga delar i verksamheten, inklusive för personer som omfattas av etableringsprogrammet.⁶ Frågan om våldsutsatthet kommer således ställas på rutin för de som blir föremål för etableringsprogrammet – vilket även enligt GAPF:s mening utgör ytterligare ett incitament till varför etableringsprogrammet bör utvidgas för att öka upptäckten av nyanlända kvinnor som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

7.4 Hur och vem bör informera om möjligheten att delta i etableringsprogrammet?

GAPF:s generella synpunkter avseende de åtgärder som föreslås för utökad information till nyanlända om förväntningar och möjligheter till självförsörjning

GAPF ställer sig positivt till att utredningen framhåller vikten av att fler statliga aktörer som kommer i kontakt med målgruppen, får till uppdrag att informera och verka för att fler nyanlända deltar i etableringsinsatser. För att tillgodose att fler nyanlända tar del av arbets- och samhällsinsatser behöver de som utredningen betonar nås av information, dels om samhällets förväntningar på deltagande i arbets- och samhällslivet, dels om vilka insatser som kan erbjudas för att underlätta och påskynda en sådan etablering.

GAPF kan inte nog betona vikten av att de som invandrar till Sverige får tydlig information om svensk lagstiftning, mänskliga fri- och rättigheter, skyldigheter, samhällets förväntningar på den enskilde samt vikten av att delta i arbets- och samhällslivet och vilka insatser som erbjuds för att underlätta en sådan etablering. GAPF anser även att det är viktigt att inkludera information om hedersrelaterat våld och förtryck. Detta mot bakgrund av att personer som invandrar till Sverige kan komma från länder där odemokratiska hedersnormer har haft ett starkt fäste som legat till grund för

⁵ Regeringskansliet. *Uppdrag att planera för utökad samverkan i frågor om förbättrad upptäckt av våld i nära relationer*. S2018/03696/JÄM.

⁶ <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/sa-hittar-du-jobbet/tips-inspiration-och-nyheter/artiklar/2023-10-23-utsatt-for-vald-fler-arbetssookande-far-fragan> (hämtad 2023-10-23).

hemlandets grundläggande värderingar och lagstiftning, bland annat gällande synen på flickors och kvinnors rättigheter, som kan utgöra hinder för arbetsmarknadsetablering.

Inom ramen för arbetet med informationsspridning av förväntningar och möjligheter till självförsörjning är det även viktigt att beakta att de som invandrar till Sverige kan ha en misstro till svenska myndigheter. Denna aspekt lyfts fram i utredningen men kan enligt GAPF:s mening inte betonas nog, särskilt mot bakgrund av den desinformationkampanj som spridits om Sverige och svenska myndigheter, globalt och nationellt, eskalerat sedan år 2022 i samband med informationspåverkanskampanjen i relation till den svenska socialtjänsten och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). LVU-kampanjen har sedan i kombination med koranbränningarna skapat en ny påtaglig hotbild mot Sverige och misstro till svenska myndigheter.⁷

Denna otillbörliga, desinformativa och negativa bild som sprids av Sverige måste även ses i ljuset av andra viktiga rapporter om utrikes födda kvinnors röster om hinder för etablering i samhälls- och arbetslivet. Av Jämställdhetsmyndighetens studie (2023), om utrikes födda kvinnors röster om deras behov och hinder i relation till arbetsmarknadsetablering, framkommer bland annat att de har svårt att förstå de komplexa myndighetsstrukturerna i Sverige.⁸ Vidare framkommer det att den ökade digitaliseringen inom myndighetsvärlden leder till nya hinder, dels rörande tillgänglighet, dels gällande att mannen kan kontrollera kvinnans BankID och på så sätt sköta och kontrollera hennes myndighetskontakter.⁹

Av Jämställdhetsmyndighetens studie framkommer att kvinnorna upplever att myndigheternas arbetssätt gentemot dem inte främjar en förtroendeskapande dialog, då det inte blir bemötta utifrån sin egna förutsättningar. En annan viktig aspekt som framkommer av studien är att myndigheter behöver bli bättre på att jobba relationsbyggande med nyanlända kvinnor för att skapa tillit och förtroende.¹⁰ Det relationsbyggande arbetet är enligt GAPF:s mening avgörande för att fånga upp hedersvåldsutsatta kvinnors mångfacetterade behov som kan utgöra hinder för marknadsetablering, bland annat kopplat till hälsorelaterade problem till följd av våldsutsatthet. Genom att öka förtroendet och tilliten till offentliga aktörer ökar även förutsättningarna att offentligt anställda, som möter nyanlända, fångar upp signaler på utsatthet, samt att den utsatte själv vågar berätta om sin utsatthet och levnadssituation.

Ovan nämnda aspekter måste beaktas inom ramen för informationsspridningen för att tillgodose att informationsinsatserna blir effektiva och leder till fler jämställda möjligheter till integration. De myndigheter som får till ansvar att sprida denna information bör således se över *hur* och *på vilket sätt* sådan information ska ges till nyanlända, för att bemöta och beakta de hinder som nyanlända kvinnor själva upplevt för arbetsmarknadsetablering. Exempelvis bör information ges över fysiska

⁷ Ranstorp, M. & Ahlerup, L. (2023). *LVU-kampanjen*. Försvarshögskolan.

⁸ Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Mellan misstro och tillit*. s. 29.

⁹ Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Mellan misstro och tillit*. s. 17.

¹⁰ Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Mellan misstro och tillit*. s. 39–40.

möten på tu man hand med den nyanlände, där anhöriga inte får närvara, i stället för digitala möten där anhöriga har möjlighet att bevaka kvinnan i hemmet.

7.4.2 Information i samband med beslut om uppehållstillstånd

GAPF tillstyrker utredningens förslag gällande att det införs en skyldighet för Migrationsverket att informera om etableringsprogrammet i samband med att beslut om uppehållstillstånd beviljas. Detta är som utredningen betonar en viktig åtgärd för att påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet som kan erbjudas nyanlända invandrare.

7.4.3 Information i samband med folkbokföringen

GAPF tillstyrker utredningens förslag gällande att information om etableringsprogrammet även ska ges i samband med folkbokföringen.

7.4.4 Kommunerna ska nå, erbjuda och motivera till deltagande i sfi och samhällsorientering

GAPF instämmer med utredningens förslag att kommunerna ska åläggas ett tydligare ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering och att detta bör ges i samband med att en person bosätter sig och folkbokförs första gången i en kommun. GAPF anser även att sfi och samhällsorienteringen ska vara obligatorisk för alla nyanlända som beviljats uppehållstillstånd.

7.4.6 Enhetlig myndighetsinformation bör tas fram

GAPF tillstyrker utredningens förslag att en enhetlig myndighetsinformation ska tas fram till nyanlända om det svenska samhällets förväntningar och krav på deltagande i arbets- och samhällslivet samt möjligheter till stöd för etablering. Inom ramen för detta arbete bör även information om hedersnormer, värderingar och olika former av hedersrelaterat våld och förtryck inkluderas – exempelvis fysiskt och psykiskt våld, barnäktenskap, könsstympning och könssegregering och hur det strider mot svensk lagstiftning. En sådan informationsinsats är *en* viktig del i det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld samt för att stärka arbetet med jämställda möjligheter till integration.

7.5 Ersättning för den som deltar i etableringsprogrammet

Till skillnad från utredningens förslag anser GAPF att även den föreslagna utvidgade målgruppen för etableringsprogrammet bör få samma etableringsersättning som nyanlända flyktingar och deras anhöriga. Detta i syfte att motverka inlåsnings effekter för utrikes födda kvinnor och deras beroendeställning till anknytningspersonen, oftast en make, då det är viktigt att stärka deras tillgång till egenförsörjning. En lägre ersättningsnivå för den utvidgade målgruppen riskerar även att minska incitamenten att delta i etableringsprogrammet.

GAPF har visserligen förståelse för utredningens resonemang kring att nyanlända i den utökade målgruppen redan i stor utsträckning är försörjda av sin partner under de första åren i landet, till följd av försörjningskravet vid anhöriginvandring, och att de följaktligen inte är i behov av lika hög

etableringsersättning som flyktingar och skyddsbehövande som staten har ett särskilt ansvar för gällande försörjning. GAPF vill dock betona att försörjningskravet vid anhörginvandring har fått omfattande negativa effekter för våldsutsatta utrikes födda kvinnor. Försörjningskravet har fått inlåsnings effekter för kvinnor, då våldsutsatta kvinnors redan existerande beroendeställning förstärkts. GAPF har som ovan nämnts en bred erfarenhet av att möta och stödjä utrikes födda kvinnor som bosatt sig i Sverige till följd av anhörginvandring. I dessa fall rör det sig ofta om kvinnor som tvingats in i äktenskap, som isolerats i sina hem och som förvägrats rätten att integrerats i det svenska samhället. För att förhindra denna form av inlåsnings effekt är det således viktigt att den utvidgade målgruppen för etableringsprogrammet även får samma etableringsersättning som nyanlända flyktingar och deras anhörga.

7.6 Anpassningar för ett mer enhetligt regelverk

7.6.1 Justering av målgruppen för samhällsorientering

GAPF tillstyrker utredningens förslag att lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare även ska gälla för familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet. GAPF anser dock till skillnad från utredningen att samhällsorienteringen ska vara obligatorisk för alla nyanlända som beviljats uppehållstillstånd.

GAPF anser vidare att det ska införas krav på att samhällsorienteringen ska innehålla utbildning om hedersrelaterade normer och värderingar och olika uttryck av hedersrelaterat våld och förtryck samt information om hur det strider mot svensk lagstiftning. Samhällsorienteringen bör även ledas av utbildade samhällskommunikatörer som har god kunskap om de mänskliga rättigheterna, de grundläggande demokratiska värderingarna samt hedersrelaterat våld och förtryck. Idag finns det dock ingen obligatorisk utbildning för samhällskommunikatörer som leder samhällsorienteringen för nyanlända. GAPF föreslår därför även att samhällskommunikatörer bör genomföra en obligatorisk utbildning som bör inkludera kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Detta är enligt GAPF:s mening en viktig åtgärd för att tillgodose att samhällskommunikatören har förmågan att leda de efterföljande diskussionerna med deltagarna samt för att tydliggöra att svensk lagstiftning inte är förhandlingsbar.

7.6.2 Omklassning av vissa anhörga till flyktingar i etableringslagen

GAPF tillstyrker utredningens förslag gällande att nyanlända inte längre ska undantas från målgruppen för etableringslagen om anknytningspersonen är svensk medborgare. Till skillnad från utredningen ifrågasätter dock GAPF att anhörga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd senare än tre månader efter det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun ska tillhöra den utvidga målgruppen i etableringslagen, eftersom det innebär att de kommer få den lägre ersättningsnivån för etableringsersättning enligt utredningens förslag. I syfte att förhindra en förstärkt beroendeställningen till anknytningspersonen (se vidare resonemang i avsnitt 7.5 ovan) anser GAPF att samtliga nyanlända som omfattas av etableringslagen ska få samma etableringsersättning på den högre nivån.

7.7 Uppföljning av reformen

Till skillnad från utredningens förslag anser GAPF att Statskontoret *ska* (i stället för *bör*) få i uppdrag att följa upp reformen. Inom ramen för uppföljningsarbetet är det dock viktigt att även utreda kvalitén på insatserna, inte minst gällande samhällsorienteringen – som enligt GAPF:s mening bör vara obligatorisk för alla nyanlända samt inkludera mål om att deltagarna utvecklar kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck.

Det uppföljande arbetet är avgörande för att utreda huruvida reformen får den effekt som åsyftas i praktiken – att stärka jämställdhetsperspektivet i integrationspolitiken genom att tillgodose att fler nyanlända kvinnor etableras i samhälls- och arbetslivet. Utöver de kommuner och myndigheter som ansvarar för informationsinsatserna och samordningen av etableringsinsatser, inklusive de leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, bör även civilsamhällets organisationer som arbetar för jämställdhet och integration inkluderas i uppföljningsarbetet, eftersom de kan bidra med viktiga synpunkter över vilka effekter reformen fått för nyanlända kvinnor.

8.5 Kommunernas ansvar att nå nyanlända med information om sfi och samhällsorientering

GAPF instämmer med utredningens bedömning att kommunerna behöver arbeta mer systematiskt och strategiskt med att inhämta information om vilka personer i kommunen som är föremål för sfi och samhällsorientering, i syfte att nå ut med information om insatserna till nyanlända. GAPF tillstyrker därför de förslag som tydliggör kommuners ansvar att aktivt verka för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till sfi och samhällsorientering. GAPF tillstyrker även utredningens förslag gällande att kommuner tillskrivs en skyldighet att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända som folkbokförs i kommunen. Det behövs dock tydliga och konkreta rekommendationer till kommuner kring hur denna uppgiftshämtning ska gå till.

GAPF instämmer vidare med utredningens förslag rörande att införa en uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och kommunerna (se avsnitt 8.5.2 i utredningen). Det är en viktig åtgärd för att säkerställa att kommunerna får information om vilka nyanlända som bosätter sig i kommunen och som har rätt till samhällsorientering enligt lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Samtidigt vill GAPF återigen betona att samhällsorienteringen bör vara obligatorisk för alla nyanlända som beviljats uppehållstillstånd.

9.2 Ökad individualisering

9.2.1 Alla som skrivs in i etableringsprogrammet bör få en fördjupad kartläggning

GAPF instämmer med utredningens förslag gällande att alla som skrivs in i etableringsprogrammet ska få en fördjupad kartläggning som ligger till grund för den individuella handlingsplanen för att

säkerställa individualiserade och effektiva etableringsinsatser. GAPF saknar dock en skrivelse om att Arbetsförmedlingen inom ramen för denna kartläggning även ska ställa frågor om våldsutsatthet, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, eftersom det kan försvåra etableringen i samhälls- och arbetslivet och bör således beaktas vid framtagandet av den individuella handlingsplanen. Som ovan nämnts, se avsnitt 7.4, har visserligen Arbetsförmedlingen påbörjat sitt arbete med att ställa frågor om våld på rutin för de som blir föremål för de insatser som myndigheten erbjuder. Det bör dock tydliggöras att frågor om våld omfattas av kartläggningen av den nyanländes förmåga och förutsättningar att delta i insatser inom programmet.

9.2.2 Ökad träffsäkerhet i bedömningen om utbildningsplikt

GAPF tillstyrker utredningens förslag gällande att en nyanländ först efter en fördjupad kartläggning får anvisas till utbildningsplikt. Som utredningen påpekar har dock nyanlända kvinnor varit underrepresenterade när det gäller arbetsnära insatser, då kvinnor – trots att de haft samma utbildningsnivå som män – i högre utsträckning blivit föremål för utbildningsinsatser i stället för arbetsmarknadsinsatser. GAPF ser således positivt på utredningens förslag eftersom de utgör ett led i att stärka jämställda och jämlika villkor för nyanlända kvinnor att etablera sig i samhälls- och arbetslivet.

9.2.3 Individuella slutmål bör tas in i handlingsplanen

GAPF instämmer med utredningens bedömning att individuella slutmål bör tas in i handlingsplanen. Samtidigt vill GAPF återigen betona vikten av att den individuella handlingsplanen anpassas utifrån den nyanländes omständigheter och att denna plan kan komma att förändras utifrån den nyanländes förutsättningar – exempelvis om det framkommer information om att den nyanlända utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck som kan påverka vägen mot slutmålet. Det är således viktigt att Arbetsförmedlingen följer upp den nyanländas levnadssituation, för att exempelvis tillgodose att rätt samhällsaktör kopplas in vid behov av stöd-, skydds- och/eller vårdinsatser som behöver vidtas för att tillgodose att den nyanlände når sina mål.

9.2.4 Etableringsinsatserna ska påbörjas så snabbt som möjligt

GAPF instämmer med utredningens bedömning avseende att sfi, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser inom etableringsprogrammet ska påbörjas så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats. Som ovan nämnts är det dock viktigt att etableringsprogrammet behöver anpassas utifrån individens behov och förutsättningar, vilket även kan påverka startdatumet för deltagandet i de olika aktiviteterna.

9.2.5 Arbetsförmedlingen bör följa upp individens progression

GAPF instämmer med utredningens förslag. Inom ramen för uppföljningsarbetet för individens progression är det även som nämnts viktigt att anpassa insatserna utifrån den nyanländas förutsättningar. För nyanlända kvinnor som utsätts för hedersrelaterade begränsningar kan vägen till arbete vara längre. Det kan exempelvis vara utmanande för en hedersvåldsutsatt kvinna att arbeta med kollegor av det motsatta könet, då hon sedan tidig ålder lärt sig att hon inte får umgås män. GAPF har exempelvis erfarenhet av fall rörande utrikes födda kvinnor som behövt stöd i att våga

sitta i samma fikarum med manliga kollegor, som varit i behov av omfattande stödinsatser från arbetsledaren för att succesivt våga ta plats och vara bekväm på arbetsplatsen. Dessa kvinnors arbetsmarknadsetablering kan även påverkas av att hon förväntas ta ett stort ansvar för hemmet och barnuppfostran. Det är således viktigt att ha förståelse för den enskildes förutsättningar och att insatser kontinuerligt behöver anpassas och utvärderas för en hållbar och långsiktig etablering på arbetsmarknaden.

9.3 Möjlighet till förlängd tid med etableringsinsatser

GAPF instämmer med utredningens förslag rörande möjligheten till förlängd tid med etableringsinsatser och att tiden för etableringsinsatser ska vara individuell. Denna möjlighet är viktig för nyanlända som utsätts för hedersrelaterade begränsningar som kan behöva omfattande stödinsatser för att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Det är således som ovan nämnts viktigt att anpassa etableringsprogrammet utifrån den nyanländes förutsättningar och behov för att kunna möta de utmaningar och hinder som följer av en utsatthet i en hederskontext.

9.4 Bättre möjligheter att kombinera föräldraskap med att delta i etableringsinsatser

9.4.1 Föräldralediga bör ges likvärdiga möjligheter till etableringsinsatser

GAPF ser positivt på att det införs en möjlighet att bortse från den tid som den nyanlände varit förhindrad att delta i insatser på grund av vård av eget barn under 18 månader. Detta är en viktig åtgärd för att åstadkomma likvärdiga och mer jämställda chanser för kvinnor och män att etablera sig på arbetsmarknaden, då kvinnor tar ett större ansvar för vård av barn än män. Att utrikes födda kvinnor tar ett större ansvar för barn och att det kan utgöra hinder för arbetsmarknadsetablering är även något som även lyfts fram av Jämställdhetsmyndighetens studie (2023) *Mellan tillit och misstro*.¹¹ För att stärka nyanlända kvinnors förutsättningar att genomföra etableringsprogrammet är det således viktigt att lagstiftningen anpassas utifrån den verklighet dessa kvinnor lever i. GAPF anser dock att det även är viktigt att myndigheter parallellt bör verka för att fler män bör ta ett större ansvar för vård av barn.

9.4.2 Information inför och under föräldraledighet

GAPF anser till skillnad från utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen *ska* (i stället för *bör*) informera om möjligheten att studera sfi under föräldraledigheten vid utskrivning från etableringsprogrammet samt att utgångspunkten *ska* (i stället för *bör*) vara att den som skrivs ut från etableringsprogrammet på grund av föräldraledighet kan vara fortsatt inskriven hos Arbetsförmedlingen. Dessa åtgärder är viktiga för att tillgodose att nyanlända kvinnor, som är den målgrupp som i större utsträckning tar ut föräldraledighet, fortsattvis tar del av insatser som verkar för etablering i samhälls- och arbetslivet.

¹¹ Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Mellan tillit och misstro*.

Till skillnad från utredningen anser GAPF även att den som skrivits ut från etableringsprogrammet på grund av föräldraledighet *ska* (i stället för *bör*), inom tolv månader efter utskrivningen, erbjudas en möjlighet att återinträda i programmet.

Utredningen betonar även att det finns möjlighet för båda vårdnadshavarna att delta på deltid i etableringsinsatser och dela på omsorgen av barnet tills barnomsorgen är ordnad – en möjlighet som införts utifrån ett jämställdhetsperspektiv för att ge båda vårdnadshavarna lika möjligheter att snabbt komma igång med etableringen i samhälls- och arbetslivet.¹² Däremot har utredningen inte lyft fram att denna möjlighet har utnyttjats i mycket liten grad, vilket Arbetsförmedlingen påpekat i sin åiterrapport (2022) *Ökad upptäckt av våld*.¹³ Det är således viktigt att Arbetsförmedlingen utvecklar sitt arbete med att informera och motivera nyanlända om de insatser som vidtagits och som kommer att vidtas som syftar till att öka utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering.

9.4.3 Öppen förskola med språkträning och studie- och yrkesvägledning för föräldralediga

Till skillnad från utredningens bedömning anser GAPF att Skolverket *ska* (i stället för *bör*) få i uppdrag att besluta om och fördela statsbidrag till den kommunala vuxenutbildningen för att bedriva verksamhet i öppen förskola där nyanlända föräldrar ges möjlighet till språkträning och studie- och yrkesvägledning.

GAPF ser även positivt på att utredningen betonar kommunernas ansvar att jobba med uppsökande verksamhet för att fler barn ska gå i förskolan, då förskolan är en viktig arena där barn får kunskap om ett jämställt och normkritiskt förhållningssätt till hedersrelaterat våld och förtryck. Det är även en viktig åtgärd för att stärka vårdnadshavarens möjligheter och förutsättningar att ägna sin tid åt att genomföra etableringsinsatser för samhälls- och arbetslivet. Återigen vill dock GAPF betona vikten av det relationsbyggande arbetet för att möta nyanlända som kan ha en stor misstro till offentliga aktörer där samhället behöver vidta aktiva insatser för att motverka den desinformation som sprids om svenska myndigheter och offentlig verksamhet.¹⁴

9.5 Samverkan för nyanländas etablering

GAPF instämmer med utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att resurser och kompetens finns på plats i myndigheten för att samverka med andra aktörer och samordna etableringsinsatserna på både strategisk och operativ nivå.

En viktig åtgärd som föreslås i utredningen är att *den myndighetsgemensamma planen för utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden bör genomföras*. Inom ramen för detta arbete vill GAPF särskilt betona vikten av att detta arbete synkroniseras och samordnas med andra närliggande uppdrag som verkar för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Detta är viktigt för att motverka stuprörseffekter samt för att effektivisera arbetet för arbetsmarknadsetablering för

¹² Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet, AFHS 8/2017, version 10.0. s. 18.

¹³ Arbetsförmedlingen (2022). *Åiterrapport Ökad upptäckt av våld* - Avrapportering för 2019–2021. s. 41.

¹⁴ För vidare resonemang se avsnitt 7.4 ovan.

utrikes födda kvinnor. Den myndighetsgemensamma planen bör, som utredningen betonar, kopplas till det regeringsuppdrag som Arbetsförmedlingen m.fl. fått för att i samverkan ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.¹⁵ Den bör även synkroniseras och samordnas med det uppdrag som myndigheterna tilldelats för att öka upptäckt av våld.¹⁶

För att denna plan ska få genomslag och verka för att fler utrikesfödda kvinnor etablerar sig i samhälls- och arbetslivet är det även viktigt att yrkesverksamma som arbetar på de berörda myndigheterna, som möter nyanlända kvinnor, har kunskap om och förståelse för hedersrelaterat våld och förtryck och våldets konsekvenser som kan utgöra hinder för arbetsmarknadsetablering. För att tillgodose att hedersvåldsutsatta kvinnor för jämställda förutsättningar till integration och arbetsmarknadsetablering krävs således att yrkesverksamma som ska leda detta arbete har goda kunskaper och erfarenheter av hedersrelaterade ärenden.

11.4 Konsekvenser för jämställdheten

GAPF saknar som ovan nämnts en diskussion och resonemang kring nyanlända kvinnor som blir utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och hur det kan utgöra hinder för dessa kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är viktigt att även lyfta att kvinnor som har tillgång till egen förvärvsinkomst kan utsättas för hedersrelaterade begränsningar. GAPF har bred erfarenhet av att möta hedersvåldsutsatta kvinnor som är välutbildade och/eller som har välrenommerade yrken som exempelvis inte har möjlighet att styra över sin inkomst, då maken kontrollerar och disponerar kvinnans förvärvsinkomst, bland annat i form av att råda över kvinnans digitala bank-, betal- och identifieringstjänster. Det är enligt GAPF:s mening anmärkningsvärt att utredningen helt förbisett det ekonomiska våldets konsekvenser, som dessutom är vanligt förekommande både för kvinnor som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck och för kvinnor som utsätts för våld i nära relationer.

En annan problematik som lyser med sin frånvaro i utredningen är nyanlända kvinnors fysiska och psykisk ohälsa som kan utgöra hinder för deras etablering i samhälls- och arbetslivet. Att hälsoproblem kan utgöra hinder för etablering i arbetsmarknaden har även lyfts fram av Jämställdhetsmyndighetens studie *Mellan tillit och misstro* (2023).¹⁷ Denna aspekt är viktig att belysa eftersom det kan påverka utfallet för de utökade möjligheterna till utbildning och arbete – vilket i sin tur riskerar att innebära att utredningens förslag för att öka utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden får ett begränsat genomslag.

¹⁵ Regeringsbeslut A2022/00809.

¹⁶ Regeringsuppdrag. *Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024*, A2022/00842. Inom ramen för detta uppdrag har bl.a. Jämställdhetsmyndigheten genomfört en kvalitativ studie om utrikes födda kvinnor utanför arbetsmarknaden som särskilt bör beaktas i arbetet med att ta fram den nya myndighetsgemensamma planen, se Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Mellan tillit och misstro*.

¹⁷ Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Mellan tillit och misstro*.



Ett jämställt samhälle fritt från hedersrelaterat våld och förtryck.

Ärendets beredning

Karin Gyllander

Jurist

Riksorganisationen GAPF – Glöm Aldrig Pela och Fadime

Sara Mohammad

Ordförande och verksamhetschef

Riksorganisationen GAPF – Glöm Aldrig Pela och Fadime