

Arbetsmarknadsdepartementet

Remissvar över Styrkraft för lyckad integration (SOU 2024: 41)

A2024/00878

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Styrkraft för lyckad integration (SOU 2024:41)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerhetsställandet 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 (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

- Institutet **avstyrker** förslaget om att förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken ska upphöra eftersom det skulle begränsa Diskrimineringsombudsmannens (DO) möjlighet att överlägga med myndigheter.
- Institutet **tillstyrker** utredningens bedömning att höja och indexera etableringsersättningen och att utöka möjligheten till arbete vid sidan av deltagande i etableringsprogrammet.
- Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att avskaffa etableringstillägget.
- Institutet **tillstyrker** utredningens bedömning att om etableringstillägget avskaffas bör etableringsersättningen höjas för att kompensera för den ekonomiska förlusten avskaffandet innebär.

- Institutet **påminner om** den sjunde periodiska rapporten från FN:s kommitté för den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (CESCR-kommittén) där kommittén uttryckte oro för den ökande fattigdomen i Sverige, särskilt den bland marginaliserade grupper i samhället, däribland nyanlända.¹
- Institutet **noterar** att det är många förändringar på gång inom integrationsområdet som nyligen har utretts eller håller på att utredas och som kan ha negativa konsekvenser för nyanländas mänskliga rättigheter. Institutet anser att Sveriges internationella människorättsåtagande måste respekteras i utformningen av integrationspolitiken.
- Institutet **uttrycker en oro** för utformningen av tilläggsdirektivet 2023:101 där utredaren åläggs att oavsett resultatet av analyserna lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen ska avskaffas. Genom att redan i direktivet ange vad utredningen ska utmynna i begränsas utredningen i sina överväganden och förslag och det finns en risk att konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna inte beaktas i utformningen av lagförslagen och åtgärderna.

Övergripande synpunkter

FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter fastslår att konventionsstaterna ska erkänna den enskildes rätt till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas.

CESCR-kommittén har i den senaste periodiska rapporten om Sverige uttryckt oro för den ökande fattigdomen i Sverige, särskilt bland marginaliserade grupper i samhället, däribland nyanlända. Kommittén uttryckte även oro för de oproportionerligt höga nivåerna av fattigdom bland utrikes födda. Kommittén

¹ Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande anmärkningar om Sveriges sjunde periodiska rapport, p. 28 och 29.

rekommenderade Sverige att med målinriktade insatser motverka fattigdomen, särskild bland äldre ensamstående kvinnor, migranter och utrikes födda.²

Förutom det aktuella betänkandet finns det flera frågor på integrationsområdet som nyligen har utretts eller håller på att utredas och som kan ha negativa konsekvenser för nyanländas mänskliga rättigheter. Den aktuella utredningen måste därför ses i ett sammanhang där det på kort tid har skett, och håller på att ske, flera förändringar på integrationsområdet som kan påverka nyanländas mänskliga rättigheter negativt. Detta gäller inte minst rätten till en skälig levnadsstandard. Försörjningskravet vid anhöriginvandring och för att beviljas permanent uppehållstillstånd är exempel på åtgärder som beskrivs ge incitament till integration. Institutet ser i stället risker för att det kan påverka nyanländas rätt till familjeliv, rätt till hälsa och leda till en försämrad levnadsstandard. Detta kan i sin tur försämra integrationen, vilket framgår av rapporter från civilsamhället och OECD.³ Institutet anser att Sveriges internationella människorättsåtagande måste respekteras i utformningen av integrationspolitiken.

Institutet **uttrycker en oro** för utformningen av tilläggsdirektiv 2023:101 där utredaren ålades att oavsett resultatet av analyserna lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen ska avskaffas. Genom att redan i direktivet ange vad utredningen ska utmyнна i begränsas utredningen i sina överväganden och förslag och det finns en risk att konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna inte beaktas i utformningen av lagförslagen och åtgärderna. Det kan leda till att viktiga övervägande beaktas för sent i processen för att det ska få ett faktiskt inflytande på utformningen av lagstiftningen.

Institutet anser det vara särskilt oroväckande att lagstiftning och åtgärder föreslås innan dess påverkan på mänskliga rättigheter utretts och analyserats. Det framhålls i flera konventioner att alla nya lagar och regler som införs i Sverige ska vara förenliga med Sveriges internationella mänskliga rättighetsförpliktelser.⁴ I den av riksdagen antagna strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige framgår det att lagstiftningen är statens främsta instrument för att garantera att

² Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande anmärkningar om Sveriges sjunde periodiska rapport, p. 28 och 29.

³ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, s. 40–41 och OECD, 2019, "Family ties: how family reunification can impact migrant integration", i *International Migration Outlook 2019*, s. 168–169.

⁴ Bland annat artikel 4.1 a och b i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och artikel 2.2 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

barnets rättigheter tillgodoses i verksamheter, beslut och åtgärder som berör barn. All lagstiftning som påverkar barn ska därför utformas i överensstämmelse med bestämmelserna i barnkonventionen och andra internationella traktat som reglerar barnets rättigheter.⁵ För att lagstiftningen ska kunna vara ett effektivt instrument för att garantera de mänskliga rättigheterna och de ska få full genomslagskraft i den svenska lagstiftningen måste konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna vara klarlagda innan en åtgärd föreslås.⁶

4.2.1 Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av integrationspolitiken upphävs

Institutet **avstyrker** förslaget om att förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken ska upphöra. Enligt förordningen kan DO begära att myndigheter ska delta i överläggning när ombudsmannen begär det. I lagen om Diskrimineringsombudsmannen är överläggningen frivillig för myndigheter och överläggningarna som DO kan begära enligt diskrimineringslagen är begränsade så att de bara gäller de specifika områden som lagen omfattar.⁷ Institutet anser att DO har en viktig funktion i att arbeta mot diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. För att DO ska kunna fortsätta fullgöra sitt uppdrag bör myndigheter, även i fortsättningen, ha en skyldighet att komma på de överläggningar ombudsmannen kallar till.

8.2 Ett ersättningssystem som ger jämställda incitament och ökade drivkrafter att arbeta

Institutet **tillstyrker** utredningens bedömning att etableringsersättningen bör höjas och indexeras samt att möjligheterna att arbeta vid sidan av deltagande i etableringsinsatserna ska utökas.

⁵ Bland annat artikel 4.1 a och b FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och artikel 2.2 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

⁶ Se även Institutet för mänskliga rättigheter, 2022, Remissvar. Bättre konsekvensutredningar, dnr 1.1.2–407/2022.

⁷ Se 3 § lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och 4 kap. 3 § 4 diskrimineringslagen (2008:567).

Målgruppen för etableringsersättningar har en generell svag ekonomisk situation och ersättningarna är så låga att de flesta som deltar i etableringsprogrammen måste komplettera sin inkomst med ekonomiskt bistånd. En höjning av etableringsersättningen och de föreslagna ändringarna av reglerna om sidoinkomster skulle öka möjligheten för nyanlända att förbättra sin ekonomiska situation med inkomst från arbete. Genom att indexera etableringsersättningen till konsumentprisindex kommer den förbättrade levnadsstandarden bestå över tid. Det är i linje med den rekommendation CESCR-kommittén har gett Sverige om att indexera sociala förmåner och ersättningar till en nivå så mottagarna säkerställs en tillräcklig levnadsstandard.⁸

Förslagen om höjning och indexering av etableringsersättningen samt ökade möjligheten till sidoinkomst är förslag som kan stärka nyanländas ekonomiska situation. Det kan på så sätt vara en del i att motverka barnfattigdomen och utjämna de ekonomiska skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda personer.

8.3 Analys och bedömning av uppdraget att avskaffa etableringstillägget och bostadsersättningen

Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att avskaffa etableringstillägget. I likhet med utredaren, ser institutet att levnadsstandarden kan komma att försämrats för barnfamiljer om etableringstillägget tas bort. Konsekvenserna kommer särskilt drabba kvinnor och barn. Det finns risk att avskaffandet av etableringstillägget ytterligare kommer öka den ekonomiska skillnaden mellan inrikes och utrikes födda barn.

Utredningen visar att konsekvenserna av att avskaffa etableringstillägget kan vara en försämrad ekonomisk situation för nyanlända vilket är en grupp med en generellt låg levnadsstandard, som har försämrats de senaste åren. Ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer är vanligt förekommande i familjer där föräldrarna är

⁸ Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande anmärkningar om Sveriges sjunde periodiska rapport, p. 27.c.

utrikesfödda.⁹ Andelen av befolkningen med varaktigt låg ekonomisk standard har ökat mellan 2014 och 2020 och särskilt drabbade är utrikes födda.¹⁰

Institutet vill påminna om att CESCRR-kommittén har uttryckt en oro för de oproportionerligt höga nivåerna av fattigdom bland utrikes födda i Sverige. Kommittén har rekommenderat målinriktade insatser för att motverka fattigdomen bland nyanlända.¹¹ Det är viktigt att barns rätt till skälig levnadsstandard och icke-diskriminering enligt barnkonventionen säkerställs. Det innefattar att undvika åtgärder som riskerar att försämra levnadsstandarden för redan socialt- och ekonomiskt utsatta grupper och förstärka skillnaden mellan inrikes och utrikes födda barn.

Studier visar att sänkta bidrag till nyanlända har negativa effekter på kvinnors deltagande i arbetsmarknaden.¹² Det finns därför en risk att ett avskaffande av etableringstillägget skulle missgynna kvinnor särskilt. Sverige har förpliktelser att främja jämlikheten mellan män och kvinnor enligt svensk grundlag och flera internationella förpliktelser.¹³ Det omfattar ett ansvar att utforma bidrag och insatser som främjar kvinnors delaktighet i samhället och arbetslivet och att undvika åtgärder som förväntas ytterligare förstärka den sociala och ekonomiska ojämlikheten.

Institutet **tillstyrker** utredningens bedömning att om etableringstillägget avskaffas bör etableringsersättningen höjas för att kompensera för den ekonomiska förlusten avskaffandet innebär.

Med anledning av de negativa konsekvenser det har för rätten till tillfredsställande levnadsvillkor och jämlikheten mellan kvinnor och män anser

⁹ SOU 2024:41 s. 267.

¹⁰ SCB, ”Knappt en tiondel av befolkningen har varaktigt låg ekonomisk standard,” 24 mars 2022. Låg ekonomisk standard innebär att hushållets disponibla inkomst är under 60 procent av medianvärdet. Varaktigt innebär det senaste året och minst två av de tre föregående åren.

¹¹ Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande anmärkningar om Sveriges sjunde periodiska rapport, p. 28 och 29.

¹² Foged, M., L. Hasager och G. Peri, 2024, Comparing the effects of policies for the labour market integration of refugees. Journal of Labor Economics, vol. 42, nr. S1, april 2024 och SOU 2024:41 s. 350-351.

¹³ T.ex. 1 kap. 2 § regeringsformen, artikel 3 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 6 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

institutet att det är nödvändigt att på andra sätt kompensera barnfamiljer om etableringstillägget avskaffas. Utredarens förslag att höja etableringsersättningen för att kompensera för den förlorade inkomsten kan vara ett möjligt alternativ. Det finns risker med att övergå till en generell ersättning från det nuvarande etableringstillägget som är baserat på antalet barn i en familj. Vid en sådan förändring är det viktigt att säkerställa att nivån på ersättningen blir så hög att förändringen inte innebär en sänkning av inkomsten för barnfamiljer. Det är särskilt viktigt att se till att inte stora barnfamiljer missgynnas av förändringarna.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av biträdande utredare Alina Anderberg. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna, enhetschef Eva Glückman och utredarna Selma Gusic och Linde Lindkvist deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör