

Utförande och redovisning av uppdraget

Bakgrund

Övergripande uppgifter om befolkningens sammansättning och levnadsförhållanden utgör ett viktigt, och många gånger nödvändigt, underlag för att utforma och följa upp regeringens politik. Vissa uppgifter om befolkningens sammansättning och levnadsförhållanden saknas emellertid för närvarande.

Målet för minoritetspolitiken är att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar nationella minoriteter i Sverige. I språklagen (2009:600) anges att de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. I dag saknas emellertid uppgifter om hur många personer som anser sig tillhöra de nationella minoriteterna och hur många som talar de nationella minoritetsspråken. Det finns också begränsat med information om de nationella minoriteternas levnadsförhållanden.

Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Av dessa diskrimineringsgrunder omfattar den officiella statistiken endast uppgifter om kön och ålder. Kön och ålder utgör s.k. bakgrundsvariabler i Statistiska centralbyråns (SCB) undersökningar av levnadsförhållanden (ULF), vilket innebär att statistiken på detta område kan brytas ned så att eventuella skillnader i levnadsförhållandena kan studeras i förhållande till bl.a. kön och ålder. Med levnadsförhållanden avses i SCB:s undersökningar arbetsmiljö, boende, ekonomi, hälsa, fritid, materiella tillgångar, medborgerliga aktiviteter, sociala relationer, sysselsättning och arbetstider, trygghet och säkerhet samt utbildning. Vissa statistiska uppgifter finns även om personer med funktionshinder, bl.a. med avseende på hälsa och arbetsliv.

Den officiella statistiken omfattar dock inte uppgifter om etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, vilket bl.a. betyder att de större undersökningar som regelbundet genomförs om befolkningens levnadsförhållanden inte redovisar i vilken mån dessa förhållanden varierar mellan olika delar av befolkningen med avseende på diskrimineringsgrund eller tillhörighet till nationell minoritet. Detta innebär i sin tur att underlaget för att utforma och följa upp såväl arbetet för de nationella minoriteterna som arbetet mot diskriminering är bristfälligt.

Internationella organ som granskar efterlevnaden av konventioner om mänskliga rättigheter har vid flera tillfällen framfört synpunkter till Sverige om att uppgifter av detta slag behövs för att situationen vad gäller de nationella minoriteternas rättigheter och med avseende på diskriminering ska kunna bedömas och följas upp. Det kan t.ex. nämnas att Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI) flera gånger har framfört att svenska myndigheter bör samla in uppgifter som kan brytas ned med avseende på bl.a. religion, språk och etnisk tillhörighet, med respekt för behovet av konfidentialitet, informerat samtycke och människors eget val att ses som tillhörande en viss minoritet. Liknande synpunkter har bl.a. framförts av FN:s kommitté mot rasdiskriminering, och de expertkommittéer som övervakar efterlevnaden av Europarådets konventioner om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Den rådgivande kommittén för Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter framförde 2008 att ett lämpligt första steg mot en förbättrad insamling av data om de nationella minoriteterna skulle kunna vara ett pilotprojekt som inbegriper de nationella minoriteter som stöder sådana åtgärder. Insamlingen av data skulle kunna inriktas på personernas språkanvändning istället för den etniska tillhörigheten i sig, menade kommittén.

Enligt personuppgiftslagen (1998:204) är det som huvudregel förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar bl.a. etniskt ursprung, religiös eller filosofisk övertygelse samt sexualliv. Det finns dock i lagen ett antal undantag från förbudet. Känsliga personuppgifter får exempelvis behandlas, om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. Vidare får känsliga personuppgifter under vissa förutsättningar behandlas för hälso- och sjukvårdsändamål samt för forsknings- och statistikändamål. Vid sidan om personuppgiftslagens förbud finns det skäl att visa betydande försiktighet i förhållande till insamling av uppgifter med avseende på bl.a. etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck. Vissa delar av befolkningen känner också oro inför en eventuell insamling av sådana uppgifter. Metoder som eventuellt skulle kunna användas måste därför kunna garantera deltagarnas anonymitet och integritet.

Mer avgränsade, kvalitativa undersökningar har dock kunnat genomföras, bl.a. av Diskrimineringsombudsmannen (DO). Dessa undersökningar har bl.a. behandlat upplevelser av diskriminering och frågor om romers livsvillkor. Statens folkhälsoinstitut har sedan 2005 också undersökt homosexuellas, bisexuellas och transpersoners hälsosituation. I april 2010 redovisade Folkhälsoinstitutet även en undersökning om hälsosituationen bland de nationella minoriteterna. I rapporten diskuteras metodologiska svårigheter och diskussioner som uppstått under arbetet med undersökningen. Vidare kan nämnas att Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter sedan 2009 bedriver en större undersökning om minoriteter och diskriminering (European Union Minorities and Discrimination Survey, EU-MIDIS), där byrån bl.a. använt sig av kontakter med ideella organisationer för att komma i kontakt med människor som identifierar sig som tillhörande de delar av befolkningen man velat samla in uppgifter från. FN:s utvecklingsprogram har även i samarbete med bl.a. Världsbanken och EU:s byrå för grundläggande rättigheter genomfört undersökningar i projekt som syftar till att stödja romska barns skolgång. Det kan alltså konstateras att vissa studier inom området har kunnat genomföras i Sverige, av internationella organ och sannolikt också i andra länder.

Regeringen bedömer därför att DO bör ges i uppdrag att genomföra en förstudie om metoder som kan användas inom detta område. Ett första steg i förstudien bör vara att kartlägga vilka uppgifter om befolkningens sammansättning och levnadsförhållanden som finns tillgängliga i dag med avseende på dels det ungefärliga antal personer som identifierar sig som tillhörande Sveriges nationella minoriteter dels den särredovisning som finns med avseende på diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen (2008:567). Därefter bör DO inventera vilka metoder som kan vara möjliga att använda för att samla in uppgifter av detta slag och som samtidigt kan garantera deltagarnas anonymitet och integritet. I uppdraget ingår även att klargöra de rättsliga förutsättningarna för användning av sådana metoder. Mot bakgrund av denna inventering bör DO redovisa för- och nackdelar med de olika metoderna samt rekommendera den eller de metoder som kan anses mest lämpliga att använda för en eventuell större studie om befolkningens sammansättning och levnadsförhållanden i de nämnda avseendena.

Uppdraget

Regeringen uppdrar åt Diskrimineringsombudsmannen (DO) att, i samråd med Statistiska centralbyrån (SCB), Statens folkhälsoinstitut och Datainspektionen, genomföra en förstudie om metoder som skulle kunna användas för att samla in uppgifter om levnadsförhållanden bland befolkningen dels med avseende på det ungefärliga antal personer som identifierar sig som tillhörande Sveriges nationella minoriteter dels som möjliggör en särredovisning med avseende på de diskrimineringsgrunder

i diskrimineringslagen (2008:567) som i dag inte redovisas i den officiella statistiken.

Uppdraget innebär att DO ska

- kartlägga vilka uppgifter om befolkningens sammansättning och levnadsförhållanden i de ovan nämnda avseendena som finns tillgängliga i dag,
- inventera vilka metoder som kan vara möjliga att använda för att samla in uppgifter av detta slag och som samtidigt kan garantera deltagarnas anonymitet och integritet,
- klargöra de rättsliga förutsättningarna för användning av sådana metoder samt
- utifrån en jämförelse mellan metoderna rekommendera den eller de metoder som kan anses mest lämpliga att använda för en eventuell större studie om befolkningens sammansättning och levnadsförhållanden i de nämnda avseendena.

Vid genomförandet av studien ska DO studera metoder som använts i andra länder och av internationella organ. DO ska även sammankalla och samråda med en referensgrupp bestående av organisationer som representerar de berörda delarna av befolkningen.

Uppdraget ska redovisas i en skriftlig rapport till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 1 september 2012.