
Vad är jämlikhetsdata?

RÅD OCH TIPS FÖR ATT ARBETA MED JÄMLIKHETSINDIKATORER

Tobias Hübinette



Vad är jämlikhetsdata?

RÅD OCH TIPS FÖR ATT ARBETA MED JÄMLIKHETSINDIKATORER

Tobias Hübinette



Mångkulturellt centrum, Botkyrka, 147 85 Tumba
www.mkcentrum.se
08-120 259 00

Vad är jämlikhetsdata?

© Mångkulturellt centrum och författaren 2015

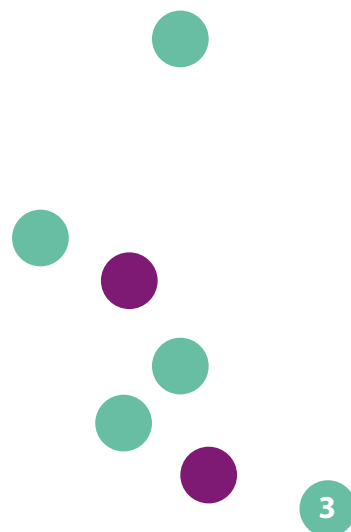
Tryck Botkyrka offset 2015

Mångkulturellt centrum 2015:2 ISSN 1401-2316

ISBN 978-91-86429-39-3

Foto omslaget Paulina Lopez

Förord	5
Inledning	7
Vad är jämlikhetsdata?	9
Hur arbeta med jämlikhetsdata?	17
Sammanfattning	25
Referenser	26
Bakgrund och länkar	28



Förord

Denna rapport är den första i sitt slag i Sverige. Det är dags att börja använda data för att synliggöra jämlikhet/ojämlikhet mellan olika befolkningsgrupper i samhället. Vi gör det på lokal nivå i Botkyrka och vi gör det baserat på kunskap och erfarenheter från andra länder. Rapporten är en vetenskaplig översikt till stöd för Botkyrkas andra Unesco LUCS-pilot som är inriktad på just jämlikhetsdata. För att bli en pilot inom ramen för Unesco LUCS (Lokalt Unescocenter för samverkan) måste man ta sig an en angelägen men svårlöst samhällsfråga. Kravet är att piloten och lösningarna arbetas fram i samarbete mellan den kommunala förvaltningen, civilsamhället och forskare. Civilsamhällets roll är att säkerställa frågans relevans, ge den lokala blicken och nyansera själva frågeställningen. Forskningens roll är att ge ett kunskapsunderlag för att vi i förvaltningsorganisationen ska våga ta oss an en svår samhällsutmaning.

Rapporten ger en överblick och förklarar varför jämlikhetsdata är nödvändigt. I motsats till etnisk profilering är jämlikhetsdata ett sätt att kunna säkerställa en kommunal service som målmedvetet agerar för att alla invånare ska få en jämlik tillgång till bland annat arbete, hälsa och utbildning, och därmed kunna tillgodogöra sig sina rättigheter och bli delaktiga i samhället på lika villkor.

Med önskan om inspirerande läsning!

Helena Rojas

Verksamhetschef

Demokrati, mänskliga rättigheter & interkulturell utveckling

Kommunledningsförvaltningen Botkyrka kommun

Botkyrkas samordnare för ECCAR, ICC och Unesco LUCS

Inledning

Den här skriften har tillkommit med syftet att ge det nödvändiga forskarstödet till Unesco-piloten om jämlikhetsdata. I förlängningen kan den underlätta för kommuner, myndigheter och offentliga verksamheter och institutioner, samt för organisationer, föreningar och andra i civilsamhället som vill ta fram och arbeta med jämlikhetsdata som metod. Skriften består av två delar:

Den första delen beskriver vad jämlikhetsdata är, hur metoden uppstod, var den används och hur den skiljer sig från data som genereras från befolkningsregister.

Den andra delen handlar om hur en myndighet eller en organisation kan gå till väga för att med jämlikhetsdata som verktyg ta fram ett adekvat och rättssäkert kunskapsunderlag i arbetet med att skapa ett jämlikt och icke-diskriminerande samhälle. För detta syfte sammanfattas också principerna bakom jämlikhetsdatametoden med hjälp av redan existerande exempel.

DET ÄR VIKTIGT att påminna om att siffror inte har något egenvärde. Räknande eller mätande av en viss grups representation eller utfall inom ett visst område måste alltid kopplas till ett tydligt antidiskriminerings-syfte och till en generell jämlikhetspolitik. Jämlikhetsdatametoden bygger på principerna självidentifikation och självkategorisering samt samtycke, frivillighet och anonymitet.



Vad är jämlikhetsdata?

Termen jämlikhetsdata är en översättning från engelskans *equality data* och kallas ibland också jämlikhetsstatistik (*equality statistics*). Det handlar om aggregerade siffror baserade på en viss demografisk kategori eller en viss diskrimineringsgrund. Jämlikhetsdata är beteckningen på en metod som används för att på ett etiskt, rättssäkert och vetenskapligt sätt ta fram kunskap som kan utgöra underlag för en medveten och aktiv jämlikhets- och antidiskrimineringspolitik. Metoden inbegriper regelbundna kartläggningar och uppföljningar över tid. Syftet är att utifrån ett grundläggande människorättsperspektiv ta fram kunskap som kan användas av den generella jämlikhetspolitiken för att skapa ett icke-diskriminerande samhälle oavsett minoritetsgrupp och diskrimineringsgrund.

Det är viktigt att påminna om att siffror inte har något egenvärde. Räkande eller mätande av en viss grupps representation eller utfall inom ett visst område måste alltid kopplas till ett tydligt antidiskriminerings-syfte och till en generell jämlikhetspolitik. Jämlikhetsdatametoden bygger på principerna självidentifikation och självkategorisering samt samtycke, frivillighet och anonymitet.

Detta är själva förutsättningen för att kunna åstadkomma en statistikinsamling som både står så nära verkligheten som möjligt och är så rättssäker som möjligt. Ofta utgörs insamlingsmetoden av frågeformulär och skriftliga enkäter i större eller mindre skala, men det kan också handla om intervjuer, observationer av tredje part och andra insamlingsmetoder.

Jämlikhetsdata är den metod som förordas och rekommenderas i internationella och europeiska sammanhang inom både FN-, EU- och Europarådsstrukturerna av aktörer som

- ▶ FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering (CERD),
- ▶ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO),
- ▶ FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet),

- ▶ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR),
- ▶ EU-kommissionen,
- ▶ EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA),
- ▶ Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages (MIN-LANG),
- ▶ Europarådets rådgivande kommitté om tillämpningen av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (ACFC),
- ▶ Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) och
- ▶ Europeiska koalitionen av städer mot rasism (ECCAR)

samt av icke-statliga organisationer såsom

- ▶ Migration Policy Group (MPG),
- ▶ European Network against Racism (ENAR) och
- ▶ Open Society Foundations (OSF)¹

Alla dessa aktörer framhåller att oavsett vilken minoritet och diskrimineringsgrund som avses så är det både mer demokratiskt, mer etiskt och även mer vetenskapligt korrekt att låta individer och grupper definiera sig själva på anonym och frivillig basis än att utgå från existerande befolkningsregister, där invånarna är kategoriserade i förväg av stat och myndigheter utan att de någonsin tillfrågats om hur de identifierar sig själva.

I Sverige har frågan om jämlikhetsdata i arbetet mot diskriminering utretts på regeringens uppdrag av Diskrimineringsombudsmannen (DO) i samråd med Datainspektionen, Statistiska centralbyrån (SCB) och Folk-

1. European Commission 2007; Hermanin & de Kroon 2013; León Rosales 2011; Reuter, Makkonen & Oosi 2004; Simon 2007; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 2010. Se även <http://www.enar-eu.org/Equality-data-collection-151>

hälsomyndigheten.² Slutsatsen är att jämlikhetsdata både kan och bör införas och praktiseras mer systematiskt även i Sverige. Dels på grund av de internationella församlingar som Sverige ingår i och de åtaganden som Sverige i dessa sammanhang har skrivit under. Dels på grund av att både internationella överenskommelser och svensk lagstiftning avseende skydd av känsliga personuppgifter (såsom EU:s dataskyddsdirektiv, Europarådets dataskyddskonvention och svenska personuppgiftslagen) tillåter detta så länge det sker med syftet att motverka diskriminering och främja jämlikhet, och så länge de som tillfrågas ger sitt samtycke och försäkras anonymitet.³

Både FN, EU och Europarådet har regelbundet kritiserat Sverige för att inte samla in relevant kunskap och systematisk statistik om olika minoriteters situation, detta med hänvisning till en rad konventioner och direktiv som efterfrågar jämlikhetsdata, såsom FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, EU:s direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett ras och etniskt ursprung, EU:s arbetslivsdirektiv om inrättande av en allmän ram för likabehandling, den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk och Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. Denna underlåtelse gör att den svenska antidiskrimineringspolitiken riskerar att bli ineffektiv och i värsta fall till och med motverka sitt syfte.

År 2013 skrev FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering följande i sin kritik av Sverige:

The Committee welcomes detailed statistics provided by the State party on citizenship, country of birth and mother-tongue tuition, etc., and notes that the State party does not compile official statistics on ethnic origin, colour or other indicators of diversity as the Committee had previously requested it to do (art. 2). Recalling its revised reporting guidelines (CERD/C/2007/1, paras. 10 and 12), the Committee recommends that the State party diversify its data collection activities, using various indicators of ethnic diversity on the basis of anonymity and self-identification of persons and groups, to provide an adequate empirical basis for policies to enhance the equal enjoyment by all of the rights enshrined in the Convention

2. Al-Zubaidi 2012.

3. Al-Zubaidi 2012; Makkonen 2007.

and facilitate the monitoring thereof. In this regard, the Committee recommends that the State party seek guidance from the study by the Equality Ombudsman on methods for determining the composition of the population in terms of relevant discrimination indicators, and living conditions of all components of society, including immigrants, foreign-born citizens and members of indigenous and minority groups, with particular reference to the fields of employment, housing, education and health.⁴

Jämlikhetsdata används idag i merparten av alla länder på jorden. I den engelsktalande världen i länder som Storbritannien, USA, Kanada och Australien, i den spansktalande världen i länder som Brasilien, Bolivia, Peru och Colombia, därtill i många asiatiska och afrikanska länder liksom i flera öst- och centraleuropeiska länder och även i väst-europeiska länder som Finland, Danmark, Portugal, Schweiz och Irland.⁵

Framför allt används jämlikhetsdata som en sedan länge institutionaliserad metod i dessa länders nationella folkräkningar, då många länder saknar ett fullständigt befolkningsregister i stil med Sveriges. I stället tillfrågas invånarna exempelvis om vilket kön de identifierar sig med, vilket språk de talar, vilken religion de anser sig tillhöra, vilken raslig och etnisk-kulturell kategori de identifierar sig med liksom om ålder, funktionsnedsättning och ibland också om sexuell läggning.

Olika kategorier används i olika länder utifrån behov och demografisk sammansättning och mot bakgrund av olika historiska traditioner och samhällsliga kontexter. I USA, Storbritannien, Australien och Kanada är olika ras- och etnicitetskategorier vanligt förekommande liksom i många länder i Asien och Afrika, och detsamma gäller uppgifter om religion och språk.⁶ I Finland, Danmark och Schweiz samlas jämlikhetsdata in om språk och i Portugal om religion, i Storbritannien och Irland även om olika nationella minoriteter medan det i Central- och Östeuropa också handlar om romer, och i Australien respektive Nya Zeeland även om aboriginer och maorier. Oavsett vilka kategorier och variabler som används, utgör den statistik som produceras själva grunden för språk- och minoritetspolitiken i landet.

4. Committee on the Elimination of Racial Discrimination 2013: 2–3.

5. Abdikeeva 2014; European Commission 2004; Morning 2008; Simon 2007.

6. European Commission 2004.

Det ska också tilläggas att olika länders kategorier och klassificeringar, indikatorer, definitioner och benämningar ändras kontinuerligt, och i samråd med representanter för minoriteterna själva för att kunna spegla demografiska förändringar. En viss minoritet kan exempelvis vara relevant att inkludera vid en viss tidpunkt och på en viss plats, men med tiden kan benämningen på minoriteten ifråga komma att ändras och frågan om huruvida minoriteten ens är relevant längre kan också uppkomma. Den jämlikhetsdata som produceras används sedan för att följa upp fördelningen av politisk makt och ekonomiska resurser, och i slutänden för att skapa ett så jämlikt samhälle som möjligt, där alla grupper i landet blir erkända och representerade på ett så rättvist och icke-diskriminerande sätt som möjligt, samtidigt som allt görs för att säkerställa samtycke, frivillighet och anonymitet samt att statistiken inte missbrukas eller används på ett felaktigt sätt.

Tidigare var befolkningsregister som utgick från både biologisk könstillhörighet och biologisk ras- och etnicitetstillhörighet det vanligaste sättet att föra statistik på både i Europa och i de europeiska kolonierna. I dessa register var det staten och myndigheterna som avgjorde vilken kategori var och en ingick i.

Från och med andra hälften av 1900-talet dominerar dock jämlikhetsdata i flertalet länder utom just i Väst- och Nordeuropa där redan i förväg bestämda kategorier har fortsatt att användas. I Sverige förekom det tidigare (särskilt under 1800-talet och första hälften av 1900-talet) att statistik insamlades om religion, språk, ras och etnicitet. Då liksom nu bestämdes kategorierna av myndighetsföreträdare som registrerade dessa uppgifter i folkbokföringen.⁷

Under andra hälften av 1900-talet försvinner dock kategorierna religion, språk, ras och etnicitet gradvis från den svenska folkbokföringen och det svenska befolkningsregistret. Samtidigt fortsätter motsvarande uppgifter att samlas in genom folkräkningar i exempelvis den engelsktalande världen, men då utifrån jämlikhetsdatametodens principer om självidentifikation, självkategorisering, samtycke, frivillighet och anonymitet. I Sverige förvann exempelvis trosuppfattning från den offentliga statistiken år 1930 och efter 1945 togs kategorin ”främmande stam” bort, det vill säga ras och etnicitet. Sedan 1990 har inte heller någon nationell folkräkning ägt rum i Sverige.

7. Höjer 2001; Statistiska centralbyrån 1937, 1949.

Den typ av statistiskt kunskapsunderlag som dominerar i Väst- och Nordeuropa, inklusive Sverige, bygger med andra ord inte på jämlikhetsdata utan på befolkningsregister där invånarna redan i förväg är registrerade utifrån kön, ålder, födelseland och medborgarskap.⁸ Det innebär i praktiken att det redan är bestämt uppifrån av staten vilken kategori var och en ingår i. Dessutom finns vanligen ingen statistik alls om ras, etnicitet, religion, språk, funktionsnedsättning eller sexuell läggning. De enda kategorier som det går att uttala sig om är ålder och biologiskt kön samt födelseland och nuvarande eller tidigare nationalitet – så är till exempel fallet i Frankrike.⁹

I Sverige går det även att via det befintliga befolkningsregistret spåra så kallad utländsk bakgrund en generation bakåt, och på den ena eller båda föräldrarnas sida.¹⁰ Samtidigt säger detta ingenting om raslig eller etnisk-kulturell tillhörighet: både vita och svarta amerikaner liksom vita och svarta brasilianare är enbart registrerade som just amerikaner eller brasilianare, och alla de minoriteter som inte identifierar sig som majoritetsturkar eller majoritetskineser såsom kurder eller uigurer är registrerade enbart som turkar eller kineser. DO konstaterar också i sin rapport om behovet av jämlikhetsdata i Sverige att ”Följaktligen saknas i princip statistiska underlag med variabler som motsvarar de legala kategorierna – diskrimineringsgrunderna och tillhörigheten till en nationell minoritet”.¹¹

Det skydd som de olika minoriteterna idag tillerkänns på papperet enligt svensk lagstiftning blir alltså mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att både uppfylla och följa upp. Kunskap och statistik saknas helt enkelt om de allra flesta diskrimineringsgrunderna, och inte minst om de fem nationella minoriteterna. År 2004 påpekade EU-kommissionen¹² även att många medlemsstater inte vill använda sig av jämlikhetsdata som metod för att följa upp situationen för olika minoriteter:

The lack of mechanisms to collect data and to monitor trends and progress in Member States currently makes it difficult to assess

8. Olli & Kofod Olsen 2005.

9. Simon 2008.

10. Statistiska centralbyrån 2002.

11. Al-Zubaidi 2012:54.

12. Makkonen 2007.

the real extent of the, challenges that exist and to measure the effectiveness of legislation and policies to tackle discrimination. This situation partly reflects an understandable concern to respect personal privacy and data collection rules. Nevertheless, greater availability of quantitative and qualitative data could help to support the development of anti-discrimination policies by establishing baseline positions, identifying where results of inequalities lie and analyzing their dimensions. It would also be useful to obtain data in order to track the impact of policy and funding.¹³

13. Al-Zubaidi 2012:120–121.

SÅ HUR KAN då en myndighet eller en organisation gå till väga för att ta fram jämlikhetsdata i dagens Sverige? I vilka sammanhang kan det vara lämpligt att använda sig av metoden, och hur kan indikatorer, kategorier och beteckningar utformas på ett sätt som gynnar de minoriteter som drabbas av de olika diskrimineringsgrunderna?



Hur arbeta med jämlikhetsdata?

I det föregående avsnittet konstaterade vi att jämlikhetsdata används i merparten av alla länder i världen, liksom att det är den metod att samla in kunskap på som enhälligt rekommenderas av alla de överstatliga och icke-statliga aktörer som arbetar mot diskriminering och för jämlikhet och mänskliga rättigheter utifrån ett demokratiskt, etiskt och även vetenskapligt perspektiv. Dessutom kunde vi fastslå att Sverige och de andra länder i Väst- och Nordeuropa som inte använder sig av metoden på en systematisk nivå, regelbundet kritiserar i skarpa ordalag för att de saknar relevant kunskap och statistik om olika minoriteters situation oavsett diskrimineringsgrund.

Så hur kan då en myndighet eller en organisation gå till väga för att ta fram jämlikhetsdata i dagens Sverige? I vilka sammanhang kan det vara lämpligt att använda sig av metoden, och hur kan indikatorer, kategorier och beteckningar utformas på ett sätt som gynnar de minoriteter som drabbas av de olika diskrimineringsgrunderna?

Ett område där jämlikhetsdata med fördel kan användas är de återkommande kartläggningar av en viss arbetsplats, bransch eller organisation som brukar genomföras utifrån kön och ofta också ålder, och som mäter representation i stort liksom lönenivåer, arbetsförhållanden, arbetsmiljöfrågor och hierarkier av olika slag.

Det kan handla om att undersöka invånares, medarbetares eller medlemmars sammansättning i relation till hur det omgivande samhället ser ut, utifrån kategorier som inte går att få fram genom befolkningsregistret och folkbokföringen, såsom raslig, etnisk-kulturell och religiös tillhörighet, språk samt funktionsnedsättning och sexuell läggning.

I likhet med könsuppdelad statistik och jämställdhetsplaner är det önskvärt att även dessa kartläggningar följs upp och kopplas till tydliga mål i mångfalds- och åtgärdsplaner som inbegriper konkret och kvantifierad förändring. Det räcker alltså inte att bara konstatera att vissa grupper är underrepresenterade på en viss plats eller inom ett visst område.

Andra användningsområden för jämlikhetsdata rör större folkräkningsliknande studier i form av medborgar-, brukar-, medarbetar- och medlemsenkäter samt attityd- och diskrimineringsundersökningar som

löpande genomförs i kommuner och landsting, för att exempelvis undersöka invånarnas och brukarnas relation till olika offentliga service- och välfärdstjänster kopplade till exempelvis skola, vård, omsorg, arbetslivs- och boendefrågor och socialtjänsten. Det kan handla om utfallsstudier och uppföljningar av den löpande verksamheten för att undersöka vilka brukare eller kunder som nås i större eller mindre grad och hur dessa uppfattar kontakten i relation till frågor om räckvidd och bemötande.

Jämlikhetsdatametoden kan också med fördel användas för att kategorisera anmälningar som inkommer till olika myndigheter och organisationer, inte minst sådana som rör diskriminering och andra typer av ärenden av klagomålskaraktär för att kunna utröna vilka grupper i samhället som upplever sig vara mest marginaliserade. Jämlikhetsdata kan även användas som bevismaterial i diskrimineringstvister och i så kallade *prima facie*-fall i domstol för att just underbygga med siffror att en viss minoritet är mer eller mindre utsatt alternativt mer eller mindre representerad i ett visst sammanhang eller på en viss plats¹⁴.

Till skillnad från det existerande befolkningsregistret och folkbokföringssystemet där kategorierna redan är klassificerade, definierade och benämnda av stat och myndigheter, med variabler som man och kvinna och svensk och utländsk bakgrund, så bygger jämlikhetsdatametoden på att de olika kategorierna arbetas fram i samråd med representanter för de grupper som berörs och att de kategorier som används dessutom är de som är mest relevanta för en viss plats, organisation, bransch eller kommun.¹⁵

Om en kommun eller en organisation till exempel vill arbeta med kategorierna afrosvenskar, svenska muslimer, svenska latinamerikaner, svenska asiater, svenska romer, svenska samer, svenska judar eller sverigefinnar så bör frågan om hur dessa grupper ska definieras och benämnas besvaras i dialog med representanter för grupperna själva. Idealt bör grupperna även delta i utformningen och formuleringen av de frågeställningar och ämnesområden som en viss undersökning syftar till att studera.

Helst ska de olika kategorierna, klassificeringarna, indikatorerna och benämningarna vara så stabila över tid och mellan olika platser och sammanhang att det går att följa upp en viss grupp longitudinellt och komparativt, både inom landet och på internationell nivå. Öppna svarsalternativ och möjlighet till multipla svar är också önskvärt, och naturligtvis ska

14. Apak 2014; European Union Agency for Fundamental Rights 2011.

15. Jebari & Magnusson 2013.

både frivillighet och anonymitet alltid kunna garanteras förutom att informerats och godkänt samtycke till deltagande alltid måste inhämtas.

Vad gäller de sju lagstadgade diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, nationellt ursprung eller hudfärg, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och tillgänglighet, sexuell läggning samt ålder så bör de alltid finnas med, särskilt i relation till undersökningar och frågeformulär som rör diskrimineringsfrågor.

Kön och även ålder finns idag i stort sett alltid med i enkät- och intervjustudier. En orsak är den jämställdhetsintegrering som sedan 1994, och med stöd i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, har institutionaliserat könsuppdelad statistik, även benämnd jämställdhetsstatistik, som i sin tur är direkt kopplad till en generell och proaktiv jämställdhetspolitik.¹⁶ Numera är det inte ovanligt att funktionsnedsättning, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, trosuppfattning samt språk används i enkätstudier i Sverige, även om det sällan eller aldrig kallas för jämlikhetsdata.

Till exempel har Botkyrka kommun i sin medborgarenkät inkluderat diskrimineringsgrunderna kön, ålder, hudfärg, religion, sexuell läggning, funktionshinder samt språk då frågan ställs om den svarande har upplevt diskriminering och i så fall på vilken grund.¹⁷ Tidigare hade Botkyrka enbart med frågan om upplevd diskriminering, men efter att ha lagt till frågan om specifik diskrimineringsgrund och sedan 2014–15 dessutom även kategorin utomeuropeisk bakgrund, är det idag möjligt att mer precist ringa in vilka grupper som upplever att de diskrimineras allra mest.

I den statliga myndigheten Forum för levande historias stora toleransstudie som innefattar tusentals högstadie- och gymnasieelever har deltagarna omväxlande fått fylla i kön och ålder, om de har svensk eller utländsk bakgrund, vilket land de själva och deras båda föräldrar är födda i samt vilken religion och sexuell läggning de identifierar sig med.¹⁸

Att även be minderåriga att kategorisera sig själva är med andra ord inte ovanligt idag i större enkätundersökningar. Också i den studie som medföljde som bilaga till Bengt Westerbergs statliga utredning om främlingsfientlighet, *Youth in Europe survey*, som byggde på enkätsvar från

16. Johansson 2004.

17. <http://botkyrka.se/kommunochpolitik/ombotkyrka/medborgarundersokning>

18. Löwander & Lange 2010; Ring & Morgentau 2004; Severin 2014.

över 5000 14-åringar, efterfrågades ursprung på regional och kontinental nivå med kategorier som Mellanöstern, Sydeuropa, Östeuropa och Latinamerika, liksom både elevernas och föräldrarnas födelse-land.¹⁹

Vare sig det är barn eller vuxna som ombeds att självidentifiera och självkategorisera sig ska det naturligtvis alltid vara frivilligt att svara på frågor om exempelvis kön, ålder, religion, funktionshinder och tillgänglighet, sexuell läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck, det vill säga informerat och godkänt samtycke ska alltid vara den rådande principen. Det ska heller inte vara möjligt att koppla ihop de siffror som genereras med specifika individer, det vill säga full anonymitet ska alltid kunna garanteras.

I den svenska motsvarigheten till den typ av folkräkning som genomförs i exempelvis många engelsktalande länder, undersökningar om levnadsförhållanden (ULF) som genomförts av SCB sedan 1975 och som från och med 2008 är integrerad med EU:s motsvarande enkätstudie Statistics on Income and Living Conditions (SICS) och därför ibland även kallas ULF/SICS, tillfrågas deltagarna om kön, ålder, funktionsnedsättning och födelse-land för både den svarande och den svarandes båda föräldrar.²⁰ I Folkhälsomyndighetens nationella folkhälsoenkät ställs sedan 2005 frågor om sexuell läggning, och i SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) finns funktionsnedsättning med.²¹ På kommunal nivå förekommer det att jämlikhetsdatametoden används i praktiken: Haninge kommun frågar till exempel sina anställda om minoritetsspråkskunskaper då kommunen är ett förvaltningsområde för finska språket.²² Detsamma gäller exempelvis levnadsnivåundersökningen (LNU) som Institutet för social forskning vid Stockholms universitet genomför, och där bland annat språk och religion och utomeuropeisk bakgrund används i frågeformuläret som ett så kallat närmevärde för ras.²³

Jämlikhetsdata används med andra ord redan av ett flertal myndigheter och organisationer och utifrån olika diskrimineringsgrunder och minoriteter beroende på undersökningens syfte och sammanhang. I praktiken innebär detta att det idag är mer eller mindre accepterat att fråga

19. Westerberg 2012.

20. <http://www.scb.se/ulf>

21. <http://www.folkhalsomyndigheten.se/nationella-folkhalsoenkaten> samt <http://www.scb.se/ak>

22. <http://www.haninge.se/minoritetssprak>

23. <http://www.sofi.su.se/forskning/tre-forskningsavdelningar/lnu>

någon om vilket kön, vilken trosuppfattning och vilken sexuell läggning en person identifierar sig med liksom eventuell funktionsnedsättning och eventuellt annat språk än svenska. De diskrimineringsgrunder och klassificeringar som i stort sett aldrig finns med är dock etnisk tillhörighet eller hudfärg liksom, med få undantag, tillhörighet till en viss nationell minoritet. I stället används variabler som födelseland, utrikesfödd eller utländsk bakgrund och religion och språk. DO:s utredning om jämlikhetsdata konstaterar just detta och kommer fram till att det som krävs för att i framtiden institutionalisera även etnisk och raslig självkategorisering och tillhörighet till någon av de fem nationella minoriteterna i olika undersökningar är att skapa legitimitet för detta både bland de minoriteter som berörs och i samhället i stort.

Mycket tyder dock på att denna legitimitet redan finns även om det framgår i DO-rapporten att representanter för svenska romer, svenska judar, svenska samer och tornedalningar samt transpersoner generellt förhåller sig avvaktande till jämlikhetsdata främst på grund av avsaknad av förtroende för stat och myndigheter och mot bakgrund av negativa historiska erfarenheter.²⁴

I European Union Agency for Fundamental Rights (2009) stora undersökning av olika minoritetsgruppers situation i Europa framgick det nämligen att de svenska deltagare som utgjordes av irakier och somalier var bland de mest positiva till införandet av jämlikhetsdata: 72 % svarade att de var för jämlikhetsdata utifrån etnisk tillhörighet och minoritetsbakgrund, att jämföra med det europeiska genomsnittet på 65 %. I en annan större EU-enkätstudie om diskriminering, där både majoritets- och minoritetspersoner deltog, framgick det dessutom att de svenska deltagarna tillhörde de mest positiva inom EU vad gäller införandet av jämlikhetsdata utifrån etniskt ursprung (83 % jämfört med snittet på 75 %), religion (81 % jämfört med 74 %), hälsotillstånd inklusive funktionshinder (78 % jämfört med 71 %) samt sexuell läggning (75 % jämfört med 65 %).²⁵

Sverige har också kritiserats för att inte praktisera jämlikhetsdata i en rapport till FN, av Svenska FN-förbundet (2013) tillsammans med olika företrädare för civilsamhället och inte minst ett stort antal minoritetsorganisationer, såsom Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI), Svenska muslimer för fred och rättvisa (SMFR), Svenska samernas riksförbund (SSR), Afrosvenskarnas riksförbund (ASR),

24. Al-Zubaidi 2012; Jacobson 2013.

25. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_fiche_se.pdf

Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS), Handikappförbunden (HSO), Sveriges tornedalska riksförbundet (STR), Assyriska riksförbundet i Sverige och Sverigefinska riksförbundet.

Konkret är det möjligt att utifrån de sju olika diskrimineringsgrunderna ålder, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, religion eller annan trosuppfattning, etnisk tillhörighet, nationellt ursprung eller hudfärg, funktionshinder och tillgänglighet samt sexuell läggning förslagsvis använda följande svarsalternativ och klassificeringar.

Ålder hanteras genom en fråga om födelseår eller direkt ålder medan kön och könsöverskridande identitet eller uttryck täcks in av svarsalternativen ”kvinna”, ”man”, ”könsöverskridande identitet eller uttryck” samt ”icke-binär”. Vad gäller religion eller annan trosuppfattning går det att fråga om religiös bakgrund och erbjuda ett öppet svarsalternativ eller att fråga om världsreligionerna ”kristendom”, ”islam”, ”judendom”, ”sikhism”, ”buddhism”, ”hinduism” samt ”ateism”, vilka i sin tur kan delas upp i underkategorier såsom ”protestant”, ”ortodox”, ”katolik”, ”sunni” och ”shia”.

Etnisk tillhörighet, nationellt ursprung eller hudfärg hanteras exempelvis genom att fråga om födelseland samt båda föräldrarnas födelseland med öppna svarsalternativ, genom att fråga om språk med ett öppet svarsalternativ samt genom att fråga om minoritetsbakgrund utifrån sådana klassificeringar, indikatorer och benämningar som gärna arbetas fram i dialog med representanter för de berörda grupperna. Tänkbara svarsalternativ är exempelvis samtliga fem eller några av de nationella minoriteterna, afrikan eller afrosvensk, muslim, syrian eller assyrier, kurd, latinamekan, nordamerikan, europeé samt asiat.

Diskrimineringsgrunden funktionshinder kan ha ett öppet svarsalternativ medan sexuell läggning kan innehålla svarsalternativen ”heterosexuell”, ”homosexuell” och ”bisexuell”. I samtliga fall bör svarsalternativet ”vill inte svara” eller ”vill inte uppge” också finnas med, och det bör också vara möjligt med multipla svar.

I en rapport om situationen för jämlikhetsdata i Sverige rekommenderar Open Society Foundations i linje med ovanstående följande efter att ha rådgjort med representanter för funktionsnedsatta, svenska romer, svenska muslimer samt afrosvenskar:

In Sweden, disability categorizations designed quickly after the adoption of the CRPD should be discussed with the groups concerned. The WHO classification (International Classification of Functioning, Disability and Health) – which is health-based – should be substituted with ones that comply with the CRPD and are the product of consultation.

Categories used by the crime prevention agency to record hate crime (e.g. Afro-Swedes, Roma) should be adopted and used by other institutions.

The Equality Ombudsman (DO) should publish the data on complaints disaggregated per ground, group, and field to support NGO advocacy. It should also be possible for complainants to tick several boxes to report multiple forms of discrimination.

The participatory decision-making model used for gender equality should be extended to other equality grounds. Advocacy should demand provision of data, representation and power, and the mainstreaming of equality.

Public inquiries taking place into the situation of the Roma should be extended to other minority groups, including the Muslim community and Afro-Swedes.

The “foreign background” category needs to be suspended as it is stigmatizing and ethnic minority communities need to be consulted on the new category.

Categories of country of birth and categories based on geographical continents (Europe, Asia etc.) need to be reviewed. The legitimacy of categories of “ethnic Swede” and “other ethnic origin” with the option to voluntarily declare one’s ethnic origin (other than Swedish) needs to be tested, bearing in mind that Swedish Finns and the Sámi wish to retain the explicit categories of “Sámi” and “Swedish Finn.” Categories used in the national antidiscrimination legislation need to be retained, with the proviso that country groupings based on sociocultural criteria are used instead of ethnic origin.

Schools’ equality plans need to be monitored and effectively implemented. School principals should be under a duty to evidence the measures taken to implement the equality plan, and this duty should be enforced with sanctions.

A general survey on inclusion/exclusion experience of pupils covering several grounds of discrimination should be conducted, possibly based on the existing “security surveys” and/or the attitude surveys organized by the National Education Agency. To increase political pressure, different interest groups should join in such a project.²⁶

26. Hermanin & Atanasova 2014: 73.

SLUTSATSEN ÄR ATT jämlikhetsdata både kan och bör införas och praktiseras mer systematiskt även i Sverige. Dels på grund av de internationella församlingar som Sverige ingår i och de åtaganden som Sverige i dessa sammanhang har skrivit under. Dels på grund av att både internationella överenskommelser och svensk lagstiftning avseende skydd av känsliga personuppgifter, såsom EU:s dataskyddsdirektiv, Europarådets dataskyddskonvention och svenska personuppgiftslagen, tillåter detta så länge det sker med syftet att motverka diskriminering och främja jämlikhet och så länge de som tillfrågas ger sitt samtycke och försäkras anonymitet.



Sammanfattning

Jämlikhetsdata används redan som metod av ett flertal myndigheter, aktörer och instanser, och samtliga diskrimineringsgrunder förekommer numera som variabler för självkategorisering med undantag för etnisk och raslig självidentifikation. Vad gäller användandet av olika etniska och rasliga minoriteter som kategorier används i stället större klassificeringar såsom utrikesfödd, utländsk bakgrund och födelseland och ibland också så kallade närmevärden för ras såsom utomeuropeisk bakgrund, det vill säga svarsalternativet utomeuropeisk bakgrund får då stå för icke-vit. Det är inte heller många studier och undersökningar som tar ett helhetsgrepp på frågan, det vill säga inkluderar alla diskrimineringsgrunder i samma frågeformulär eller intervju.

Samtidigt tyder mycket på att en majoritet av den svenska befolkningen är positiv till införandet av jämlikhetsdata på en mer systematisk och institutionaliserad nivå, inte minst minoriteterna själva. Trycket på Sverige att etablera jämlikhetsdata som norm för inhämtning av statistik att användas som kunskapsunderlag för att motverka ojämlikheter och diskriminering växer sig också allt starkare från olika minoriteters organisationer såsom Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Handikappförbunden, Sverigefinska riksförbundet, Afrosvenskarnas riksförbund och Svenska muslimer i samverkan, från politiska partier, FN, EU, Europarådet och från olika icke-statliga aktörer.

Slutsatsen är att jämlikhetsdata både kan och bör införas och praktiseras mer systematiskt även i Sverige. Dels på grund av de internationella församlingar som Sverige ingår i och de åtaganden som Sverige i dessa sammanhang har skrivit under. Dels på grund av att både internationella överenskommelser och svensk lagstiftning avseende skydd av känsliga personuppgifter, såsom EU:s dataskyddsdirektiv, Europarådets dataskyddskonvention och svenska personuppgiftslagen, tillåter detta så länge det sker med syftet att motverka diskriminering och främja jämlikhet och så länge de som tillfrågas ger sitt samtycke och försäkras anonymitet.

Referenser

- Abdikeeva, Alphia. 2014. *Measure, plan, act. How data collection can support racial equality*. Brussels: European Network against Racism.
- Al-Zubaidi, Yamam. 2012. *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet*. Stockholm: Diskrimineringsombudsmannen.
- Apak, Dilan. 2014. *Etnisk diskriminering i arbetslivet – att vara, eller att inte vara färgblind?*. Examensuppsats. Stockholms universitet: Juridiska institutionen.
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination. 2013. *Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden, adopted by the Committee at its eighty-third session (12–30 August 2013)*. Genève: United Nations.
- European Commission. 2004. *Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands*. Luxembourg: Office for official publications of the European communities.
- European Commission. 2007. *European handbook on equality data*. Luxembourg: Office for official publications of the European communities.
- European Union Agency for Fundamental Rights. 2009. *EU-MIDIS. European Union minorities and discrimination survey. Main results report*. Wien: European Union Agency for Fundamental Rights.
- European Union Agency for Fundamental Rights. 2011. *Mot ett effektivare polisarbete. Förstå och förhindra diskriminerande etnisk profilering: En vägledning*. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå.
- Hermanin, Costanza & Eefje de Kroon. 2013. *The race equality directive: A shadow report*. Brussels: Open Society European Policy Institute.
- Hermanin, Constanza & Angelina Atanasova. 2014. *Ethnic origin and disability data collection in Europe. Measuring inequality – combating discrimination*. Brussels: Open Society European Policy Institute.
- Höjer, Henrik. 2001. *Svenska siffror. Nationell integration och identifikation genom statistik 1800-1870*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Jacobson, Maria. 2013. *Statistikens dubbla potential. Frigörelse eller förtryck?* Magisteruppsats. Göteborgs universitet: Institutionen för filosofi, lingvistik och vetenskapsteori.
- Jebari, Karim & Måns Magnusson. 2013. ”En färgblind stat missar rasismens nyanser”. *Tidskrift för politisk filosofi* 17 (2): 2-18.
- Johansson, Lena. 2004. *Könsuppdelad statistik. Ett nödvändigt medel för jämställdhetsanalys*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

- León Rosales, René. 2011. *Om behovet av att utveckla indikatorer för ett kommunalt arbete mot diskriminering i Botkyrka*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.
- Löwander, Birgitta & Anders Lange. 2010. *Den mångtydiga intoleransen. En studie av gymnasieungdomars attityder läsåret 2009/2010*. Stockholm: Forum för levande historia.
- Makkonen, Timo. 2007. *Measuring discrimination. Data collection and EU equality law*. Luxembourg: Office for official publications of the European communities.
- Morning, Ann. 2008. Ethnic classification in global perspective: A cross-national survey of the 2000 census round. *Population Research and Policy Review* 27:2.
- Olli, Eero & Birgitte Kofod Olsen. 2005. *Towards common measures for discrimination: Exploring possibilities for combining existing data for measuring ethnic discrimination*. Copenhagen: Centre for Combating Ethnic Discrimination & Danish Institute of Human Rights.
- Reuter, Niklas, Timo Makkonen & Olli Oosi. 2004. *Study on data collection to measure the extent and impact of discrimination in Europe*. Helsinki: Net Effect Oy.
- Ring, Jonas & Scarlett Morgentau. 2004. *Intolerans. Antisemitiska, homofobiska, islamofobiska och invandrarfientliga tendenser bland unga*. Stockholm: Forum för levande historia & Brottsförebyggande rådet.
- Severin, Jacob. 2014. *Tid för tolerans. En studie om vad skolelever i Sverige tycker om varandra och samhället i stort*. Stockholm: Forum för levande historia.
- Simon, Patrick. 2007. *"Ethnic" statistics and data protection in the Council of Europe countries. Study report*. Strasbourg: Council of Europe.
- Simon, Patrick. 2008. "The choice of ignorance. The debate on ethnic and racial statistics in France". *French Politics, Culture & Society* 26:1.
- Statistiska centralbyrån. 1937. *Folkräkningen den 31 december 1930*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Statistiska centralbyrån. 1949. *Folkräkningen den 31 december 1945*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Statistiska centralbyrån. 2002. *Personer med utländsk bakgrund. Riktlinjer för redovisning i statistiken*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Svenska FN-förbundet. 2013. *Alternative report to Sweden's 19th, 20th and 21st periodical reports to the Committee on the International Convention on Racial Discrimination*. Stockholm: Svenska FN-förbundet.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. 2010. *Study on challenges in the development of local equality indicators. A Human-Rights-centred model. Commitment 2 of the Ten-Point Plan of Action*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Westerberg, Bengt. 2012. *Främlingsfienden inom oss. Betänkande av Utredningen om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet*. SOU 2012:74. Stockholm: Fritze.

Botkyrka kommuns arbete med att ta fram indikatorer för att följa och åtgärda diskriminering och ojämlikhet startade år 2009, inom ramen för medlemskapet i Unescoinitiativet ECCAR (European Coalition of Cities Against Racism). Åren 2009–2013 hade Botkyrka viceordförandeskapet i koalitionen och fick då i uppdrag av ECCAR: s styrkommitté att utveckla det vetenskapliga stödet till nätverkets medlemsstäder. En arbetsgrupp bestående av Botkyrka, Graz (Österrike), Madrid (Spanien) och Potsdam (Tyskland) resulterade i ECCAR Adix (Anti-Discrimination Index). Det arbetet bygger på samma principer som jämlikhetsdata, nämligen själv-identifikation, självkategorisering, samtycke, frivillighet och anonymitet.

År 2010 prövades andemeningen i ECCAR Adix lokalt i Botkyrka genom rapporten *Om behovet att utveckla indikatorer mot diskriminering i Botkyrka* skriven av forskaren René León Rosales och utgiven av Mångkulturellt centrum. Lärdomarna och rekommendationerna från hela denna process påverkar idag utformningen av både medborgar- och medarbetarenkäter i kommunen.

Unesco LUCS

unescolucs.se

ECCAR – European Coalition of Cities Against Racism

eccar.info/welcome-eccar

Intercultural Cities

coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/default_en.asp

Mångkulturellt centrum

mkcentrum.se

Botkyrka kommun

botkyrka.se

René León Rosales rapport

Om behovet att utveckla indikatorer mot diskriminering i Botkyrka,
– beställ den från Mångkulturellt centrum!

Tidigare var befolkningsregister som utgick från både biologisk könstillhörighet och biologisk ras- och etnicitetstillhörighet det vanligaste sättet att föra statistik på både i Europa och i de europeiska kolonierna. I dessa register var det staten och myndigheterna som avgjorde vilken kategori var och en ingick i.

Från och med andra hälften av 1900-talet dominerar dock jämlikhetsdata i flertalet länder utom just i Väst- och Nordeuropa där redan i förväg bestämda kategorier har fortsatt att användas.

Den typ av statistiskt kunskapsunderlag som dominerar i Väst- och Nordeuropa, inklusive Sverige, bygger med andra ord inte på jämlikhetsdata utan på befolkningsregister där invånarna redan i förväg är registrerade utifrån kön, ålder, födelse-land och medborgarskap.

Nu utforskar Botkyrka kommun jämlikhetsdata som ett sätt att kunna säkerställa en kommunal service som målmedvetet agerar för att alla invånare ska få en jämlik tillgång till bland annat arbete, hälsa och utbildning, och därmed kunna tillgodogöra sig sina rättigheter och bli delaktiga i samhället på lika villkor. Rapporten ger en bakgrund och en överblick som förklarar varför jämlikhetsdata är nödvändigt för att kunna uppnå detta.

