

Kap. I. Om befolkningens tillstånd.	33
Befolkningens antal inom riket i sin helhet och dess hufvuddelar	34
Befolkningens antal inom rikets mindre fördelningar	40
Befolkningens förhållande till arealen	45
Kap. II. Befolkningens fördelning efter kön, ålder, boningsort, o. s. v.	51
Förhållandet emellan könen	58
Lefvande människor af alla åldrar	59
Födde af olika kön	75
Lefvande barn af olika åldersklasser	79
Tabell om befolkningens fördelning i olika åldersklasser	84
Öfversigt af befolkningens fördelning i olika åldersklassernas fördelning i olika (åtta) hushåll, samt de sednares storlek	89
Om fanor	91
Befolkningens fördelning efter boningsorten	106
Statistiska meddelelser om befolkningens tillstånd	118
Om befolkningens tillstånd för år 1855	126
Om befolkningens tillstånd för år 1855	128
Om befolkningens tillstånd för år 1855	130
Sverige	
Inledning	153
Första Afdelningen.	
Om Råsnömes-alstringen.	
A. Vext-alster.	
Kap. I. Om Sveriges landtmanna- och jordägendomsförhållanden i allmänhet.	155
Jordmän och klimat	158
De Svenska jordägendomsförhållandenas utveckling ...	158
Om de särskilda jordnaturernas olika betydelse och utbredning inom riket	165
Om Svenska hemmans disposition för allmänna ändamål	168

STATISTIKENS

DUBBLA

POTENTIAL

FRIGÖRELSE ELLER FÖRTRYCK?

Kap. I. Om befolkningens tillstånd.	• 4.
Befolkningens antal inom riket i sin helhet och dess hufvuddelar	10.
Befolkningens antal inom rikets mindre fördelningar	18.
Kap. II. Befolkningens fördelning efter kön, ålder, boningsort, o. s. v.	24.
Förhållandet emellan könen	26.
Lefvande människor af alla åldrar	27.
Födde af olika kön	28.
Lefvande barn af olika åldersklasser	31.
Tabell om befolkningens fördelning i olika åldersklasser	32.
Öfversigt af befolkningens fördelning i olika åldersklassernas fördelning i olika (åtta) hushåll, samt de sednares storlek	35.
Om fanor	40.
Befolkningens fördelning efter boningsorten	48.
Statistiska meddelelser om befolkningens tillstånd	59.
Om befolkningens tillstånd för år 1855	82.
Om befolkningens tillstånd för år 1855	99.
Om befolkningens tillstånd för år 1855	102.
Om befolkningens tillstånd för år 1855	104.
Om befolkningens tillstånd för år 1855	148.
Om befolkningens tillstånd för år 1855	161.
Om befolkningens tillstånd för år 1855	163.
Om befolkningens tillstånd för år 1855	183.
Om befolkningens tillstånd för år 1855	186.
Om befolkningens tillstånd för år 1855	195.
Tredje Delens Tredje Häfte.	
Om Sveriges Befolkningsförhållanden (forts.)	
Andra Afdelningen.	

Magisteruppsats • vetenskapsteori
 Institutionen för filosofi, lingvistik och
 vetenskapsteori • Göteborgs universitet HT 2013

Handledare: Lena Eriksson
 Författare: Maria Jacobson

ABSTRACT

STATISTIKENS DUBBLA POTENTIAL

Magisteruppsats i vetenskapsteori (Essay in science studies)
Institutionen för filosofi, lingvistik och vetenskapsteori
Göteborgs Universitet HT 2013
Maria Jacobson

This essay concerns *equality statistics* as part of a population census. It is a kind of statistics that is not in action in Sweden because of data protection law for sensitive data (Personuppgiftslagen). This kind of an enlarged census is requested from international institutions like the UN and the EU as a tool to combat discrimination and to keep track of human rights. In Sweden there is a prohibition against collecting sensitive data regarding for instance sexuality, disability, transgender, ethnic background and national minority.

The essay examines arguments from minority groups in Sweden, who participated in an enquiry done by the Equality Ombudsman on a government assignment 2011. The enquiry process was done during 2012 and resulted in the report *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering* (The Role of Statistics in Combating Discrimination).

The starting point of the essay is to look at equality statistics with a two folded potential: as liberating or oppressive for the counted. It could be a liberating tool as the gender categories, which serves as an example of that in the essay. It could also be a tool for oppression and to exemplify the essay use eugenics and the Swedish Race Biological Institute in the early 1900th century.

The arguments pro and con equality statistics are abstracted and sorted in 7 themes: *Equality as principle, Participation, Visibility, Strengthening of characteristics and identity, Anonymity* and *Internal and external power hierarchies*. Some of the pro arguments were about visibility and to be counted, while some of the con arguments referred to historical events like the Holocaust and registration of minorities in order to limit their being in Sweden.

From a science studies point of view the essay discuss different approaches for analyzing the thematic arguments. One classic approach is the popperian critical view of historicism; some of the arguments could be labelled historicist, and therefore invalid and irrelevant according to Karl Popper. Another approach is post colonial; the arguments comes from groups that are traditionally out defined from science and their knowledge could be seen as the knowledge from “the Other”.

In the final section the arguments are related to two aspects of legitimacy. There is the aspect of the state legitimacy towards the citizens by trying to correct injustice and inequality. The other concerns recognition of minorities by including them in the population census, and by that strengthens their status as citizens in the national state. Also the essay tries to place equality statistics in a classical context of modernity and in the context of nation building.

INNEHÅLL

	ABSTRACT	
1.	INLEDNING	3
1.1	<u>SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING</u>	
1.2	<u>METOD OCH MATERIAL</u>	
1.3	<u>DEFINITIONER</u>	
2.	BAKGRUND OCH UTGÅNGSPUNKTER	5
2.1	<u>BEFOLKNINGSSTATISTIK I SVERIGE</u>	
2.2	<u>STATISTIK OCH JÄMLIKHET</u>	
2.3	<u>STATISTIK OCH FÖRTRYCK</u>	
2.4	<u>STATISTIK OCH FRIGÖRELSE</u>	
2.5	<u>SAMMANFATTNING</u>	
3.	UNDERSÖKNING	16
3.1	<u>SAMRÅDSGRUPPERNAS YTTRANDE</u>	
3.1.1	<i>Jämlikhet som princip</i>	
3.1.2	<i>Delaktighet</i>	
3.1.3	<i>Synliggörande</i>	
3.1.4	<i>Stärkande av särart och identitet</i>	
3.1.5	<i>Relation till staten</i>	
3.1.6	<i>Anonymitet</i>	
3.1.7	<i>Interna och externa maktordningar</i>	
3.2	<u>SAMMANFATTNING</u>	
4.	VETENSKAPSTEORETISK DISKUSSION	21
4.1	<u>BITVIS SOCIAL INGENJÖRSKONST</u>	
4.2	<u>"DEN ANDRES" KUNSKAP</u>	
4.3	<u>MODERNITETSKODNING</u>	
4.4	<u>SAMMANFATTNING</u>	
5.	AVSLUTANDE REFLEKTIONER	25
5.1	<u>ASPEKTER PÅ LEGITIMITET</u>	
5.2	<u>FRÅN NATIONSBYGGE TILL UNIONSBYGGE</u>	
5.3	<u>SAMMANFATTNING</u>	
	REFERENSER	34
	BILAGA	37

Bilden på första sidan är ett utdrag ur innehållsförteckningen till i *Försök till en statsekonomisk statistik öfver Sverige* av C. A Agardh och C. E Ljungberg, J. & A. Riis, 1863

1. INLEDNING

Uppsatsen *Statistikens dubbla potential: Frigörelse eller förtryck?* undersöker kopplingen mellan jämlikhet och statistik som verktyg. I Sverige är insamling av känsliga personuppgifter för statistiska ändamål en kontroversiell fråga eftersom det kan användas både för att diskriminera och för att motverka diskriminering. Historiskt har insamling av data om individer och grupper varit en del av statens förtryck och diskriminering av olika befolkningsgrupper. Ett färskt exempel från hösten 2013 är ett polisregister över romer.¹

Men insamling av data för statistiska ändamål kan också ses som ett verktyg för att främja jämlikhet. Diskrimineringsombudsmannen, DO, fick 2011 i uppdrag av regeringen att ta fram metoder för en utökad befolkningsstatistik – *jämlikhetsstatistik* – med hänsyn till de nationella minoriteterna judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar samt befolkningsstatistik uppbruten på ytterligare fem diskrimineringsgrunder – etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, funktionshinder och könsöverskridande identitet eller uttryck – utöver de två som redan används: kön och ålder.²

Sverige får återkommande kritik av internationella organ som övervakar konventioner om mänskliga rättigheterna för att det saknas data om olika befolkningsgruppers situation och levnadsvillkor. Ett exempel från september 2013 gäller FN:s konventionskommitté för konventionen om avskaffande av rasdiskriminering, CERD.

Ett skäl till att tillgången på statistik av sådan karaktär är bristfällig i Sverige är personuppgiftslagen. Den förbjuder insamling av känsliga personuppgifter som kan vara kränkande för den personliga integriteten. Som känsliga personuppgifter definieras ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse samt medlemskap i fackförening. Det är också förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv (PUL § 13).

Den personliga integriteten har en stark ställning och regleras även i regeringsformen i syfte att skydda individer från övervakning och kartläggning (Regeringsformen kap. 2 § 6).

¹ Över tusen barn med i olaglig kartläggning, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/over-tusen-barn-med-i-olaglig-kartlaggning/> (hämtad 2013-10-03)

² Uppdrag att genomföra en förstudie för undersökningar i befolkningens sammansättning och levnadsförhållanden, regeringsbeslut 2011-12-08

1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

Syftet med uppsatsen är att redogöra för hur olika argument för och emot en utvidgas befolkningsstatistik, så kallad *jämlikhetsstatistik*, tar sig uttryck i utredningsdokument tillhörande DO:s utredning *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet?* Hur kan dessa argument förstås i förhållande till statistikens potentialer frigörelse och förtryck, utifrån vetenskapsteoretisk litteratur?

1.2 METOD OCH MATERIAL

Mitt undersökningsmaterial består av yttranden och argument från samrådsgrupper som ingått i DO:s utredning. Efter sekretessprövning av myndigheten har 46 handlingar ingått i undersökningen. De utgörs i huvudsak av mötesanteckningar, e-postmeddelanden, svar på provenkät och ställningstaganden. Specifikt försöker jag hitta teman i samrådsgruppernas yttranden som kan kopplas till de olika potentialer, eller förväntningar, som idén om jämlikhetsstatistik rymmer. Jag har sökt efter återkommande argument som därefter samlats under totalt sju teman.

Jag valde helt bort att inkludera yttranden från samrådsmyndigheterna Statistiska centralbyrån, Datainspektion och Folkhälsoinstitutet (nuvarande Folkhälsomyndigheten). De var av teknisk och juridisk karaktär, vilket inte skulle diskuteras i uppsatsen.

Vid tidpunkten för valet av uppsatsämne kände jag endast till regeringens uppdrag från 2011. Vid det tillfället använde jag informationen i en bok. När jag hösten 2013 började efterforska var uppdraget fanns i den politiska processen visade det sig att DO:s utredning var klar. Jag bedömde utredningen som gedigen och uttömmande. På sätt och vis hämmade utredningen min fortsatta process – för jag lämnade då idén om att undersöka jämlikhetsstatistik som ett vetenskapligt statistiskt fenomen och övergick till att i stället undersöka vad berörda samrådsgrupper ansåg om idén. Jag frångick metanivå till förmån för objektsnivå. Det visade sig delvis vara problematiskt därför att det inte framstår som helt klart att vetenskapsteori är lämpligt för studiet av argument på objektsnivå.

Saken blev inte enklare av att jag personligen sympatiserade med de berörda samrådsgruppernas olika argument, både för och emot jämlikhetsstatistik, och hade klara problem med att distansera mig från materialet. I första versionen gjorde jag en enklare uppdelning i för- och emot jämlikhetsstatistik och refererade de berörda gruppernas argument. Jag är medveten om att jag av 30 års journalistiskt arbete till viss del är ”yrkesskadad”. Trots denna medvetenhet hade jag svårt att frigöra mig från grundmaterialet – källorna. Resultatet blev ett ganska tråkigt uppdragande av argument för och emot som pekade ut olika gruppers inställning vilket inte alls var relevant för uppsatsen. Min handledare såg problemet och fick mig att ta ett steg tillbaka vilket gav en viss distansering. Därigenom kom idén till att tematisera argumenten.

Utifrån tematiseringen försöker jag pröva huruvida vetenskapsteori lämpar sig för att förstå argumenten i tematiseringen som kunskap. Avslutningsvis diskuteras argumenten i förhållande till sammanhanget som rör nations- och samhällsbyggande. Jag prövar om idén om jämlikhetsstatistik kan placeras i den rådande modernitetsdiskursen där befolkningsstatistik har betraktats, och betraktas, som ett instrument i samhällsbyggandet för att åstadkomma bland annat demokratisering.

1.3 DEFINITIONER

Diskriminering: Särbehandling av individer eller grupper vilken innebär ett avsteg från principen att lika fall ska behandlas lika. Regleras i diskrimineringslagen.

Strukturell diskriminering: Innebär att regler, föreskrifter eller praxis i ett socialt eller institutionellt system avsiktligt eller oavsiktligt får diskriminerande konsekvenser; de diskriminerande handlingarna är en del av de formella och informella rutiner som gäller i institutionerna (ne.se).

Jämlikhetsstatistik: Aggregerade statistiska uppgifter uppbrutna på nationella minoriteter och diskrimineringsgrunder (DO).

2. BAKGRUND OCH UTGÅNGSPUNKTER

Som centrala referensramar för arbetet har ett antal verk om statistik och dess roll i samhället fungerat. De belyser på olika sätt statistikens betydelse för bildandet av den

moderna staten samt hur användningen av statistik har tagit sig uttryck i förhållande till politisk-administrativ ideologi.

2.1 BEFOLKNINGSSTATISTIK I SVERIGE

Statistik är mycket betydelsefull för framväxten av nationalstaten (Höjer 2001).

Genom vetenskapliga och tekniska metoder för framställning av stora mängder data har kvantifiering och statistik kommit att bli något av ett signum både för vetenskapen och för staten (Porter 1995).

Christopher Kullenberg (2012) pekar på den speciella relationen mellan vetenskap och stat. I avhandlingen *The Quantification of Society: A Study of a Swedish Research Institute and Survey-based Social Science* belyser han relationen mellan staten och vetenskapen och då inte minst aspekter på synliggörande genom statistik. Ett exempel är en befolkningsräkning av "tattare" – ett äldre nedsättande uttryck för romer – som gjordes på uppdrag av Socialstyrelsen 1944. Med utgångspunkt från det statistiska underlaget gav staten ett antal forskare, bland annat rasbiologer, i uppdrag att närmare studera gruppen ur olika perspektiv. Redan innan detta arbete sågs "tattare" som ett hot mot samhället och genom befolkningsundersökningen fastslogs hur stort detta hot var samtidigt som statistikinstrumentet medverkade till att skapa och synliggöra gruppen genom definitioner och klassificeringar. Därutöver gav staten vetenskapen i uppgift att försöka komma tillrätta med det problem gruppen ansågs utgöra, bland annat genom tvångssteriliseringar (Kullenberg 2012). Staten, statistiken och vetenskapen var intimt förbundna i skapandet av en demografisk grupp vilken definierades som problematisk och behandlades som en inre fiende.

De statistiska samhällsvetenskaperna har kommit att bli centrala aspekter av hur moderna samhällen administreras. Själva räknandet fungerar som ett sammanfogande kitt i samhället; samhället blir en helhet som kan delas in i mindre enheter; till exempel geografiska och befolkningsmässiga sådana (Kullenberg 2012).

Historikern Henrik Höjer (2001) har kartlagt framväxten av befolkningsstatistiken i *Svenska siffror: Nationell integration och identifikation genom statistik 1800-1870*. Han visar hur befolkningsstatistik fungerade som ett redskap i formandet av nationell identitet och hur den så kallade moralstatistiken medverkade till att etablera föreställningar om normalitet och avvikande. Sverige har en lång tradition av

befolkningsstatistik. Med 1686 års kyrkolag lades grunden till befolkningsstatistiken och 1749 började denna statistik presenteras i tabellverket, som var en samling statistiska tabeller. Några år senare bildades *Tabellkommissionen* vars ansvar var att se till att tabellverket fungerade (scb.se).

Henrik Höjer beskriver hur statistiken i Sverige fick ett större genombrott under 1800-talet. 1809 års regeringsform innebar färre tryckfrihetsmässiga restriktioner vilket medförde att statistik kunde spridas och göras känd för allmänheten genom en mängd statistiska publikationer. Dessa kom att bidra till en ny sorts nationell offentlighet som kan länkas till formandet av den moderna svenska nationen, nationsbyggandet.

Nationens kärna – folket – statistikfördes noggrant under 1800-talet.

Befolkningsstatistiken kom att bli grundläggande för det svenska nationsbygget och var medskapande till en nationell självbild av homogenitet. Ett viktigt element blev den så kallade moralstatistiken som etablerades runt 1830. Den räknade sådant som ansågs vara omoraliskt: brottslighet, oäkta barn, självmord och andra fenomen som ansågs störa den moraliska ordningen. År 1840 blev utlänningar och mosaiska trosbekännare statistiska kategorier men redan tidigare hade samer kategoriserats, till skillnad från den ”svenska folkstammen” (Höjer 2001). Ett exempel är *Försök till en statsekonomisk statistik öfver Sverige*, från 1863, som visar att ett antal sådana personuppgifter som i dag klassificeras som känsliga samlades in från befolkningen. Förutom kön och ålder statistikfördes uppgifter om exempelvis ”sinnessvaga, blinda, döfstumma och bräckliga personer”, ”ståndsklasser”, ”stamförhållanden”, ”judarne” och ”främmande icke-mosiska religionsförvandter (C.A Agardh & C.E Ljungberg 1863).

Moralstatistiken uppehöll sig framförallt vid sådant som betraktades som avvikande från det som ansågs normalt. Det blev intressant att mäta och kategorisera människor utifrån duglighet. År 1830 myntades begreppet genomsnittsmänniskan av *Adolphe Quetelet*³, född i Belgien och framförallt känd som befolkningsstatistiker. Idén om en genomsnittsmänniska bidrog till skapa normalitetsbegreppet – och det kopplades till nationen. Moralstatistik var visserligen ett internationellt fenomen med den användes för att definiera det nationella. Liksom merparten statistik byggde moralstatistiken på

³ Adolphe Quetelet valdes in som utländsk ledamot i Kungliga Vetenskapsakademien 1850. Källa: s. 140 Kungl. Svenska Vetenskapsakademien, Personförteckningar 1739-1915, E.W. Dahlgren, Almqvist & Wiksell, 1915, <http://runeberg.org/ksvperson/0154.html> (hämtad 2013-11-15)

STATISTIKENS DUBBLA POTENTIAL

kategoriseringar, jämförelser och ett upprättande av skillnader. Med dess hjälp kunde en exkluderande kollektivism konstrueras, där vissa grupper skildes ut (Höjer 2001).

Under andra hälften av 1800-talet byråkratiserades och professionaliserades statistiken alltmer. 1858 etablerades *Statistiska centralbyrån* som blev en del av den svenska statsförvaltningen. Statistiken skulle inte som tidigare skildra ett statistiskt samhälle utan ett samhälle i förändring – själva utvecklingen och framstegen i det civiliserade samhället skulle mätas och fastställas. Samtidigt pågick en process som länkade statistiken allt fastare till vetenskapen. Ett naturvetenskapligt vetenskapsideal kom att influera statistiken. Professionaliseringen av statistiken och vetenskapen sammanfaller i hög grad. Den ”objektiva” statistikern samlade in uppgifter på ett liknande vis som den ”objektiva” forskaren (Höjer 2001).

Theodore Porters *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life* (1995) visar kvantifieringens och statistikens betydelse för formandet och upprätthållandet av den moderna staten. Porter visar också på vilket sätt vetenskapen genom statistik länkas till staten och nationsbygget. Med den vetenskapliga statistikens hjälp kan den offentliga kunskapen om medborgarna och samhället göras legitim, i bemärkelsen att den framstår som neutral och objektiv.

Om Porter betonar det kraftfulla i att räkna visar Joshua Cole att lika viktigt är vad som räknas. I sin bok *The Power of Large Numbers: Population, Politics and Gender in Nineteenth-century France* beskriver Cole hur statistiken kom att bli ett fundament för formandet av nationalstaten (Cole 2000). Dessutom visar han hur kvinnor som statistisk variabel gradvis exkluderades, i samklang med framväxten av marknadsliberalismen. Den rationella individen gjordes i hög grad synonym med den rationelle mannen. Statistiken kom att understryka vilken medborgare som ansågs viktig i samhället samtidigt som den gav intryck av att vara en neutral beskrivning av befolkningen och samhället.

2.2 STATISTIK OCH JÄMLIKHET

Jämlikhetsstatistik som begrepp är grundat dels i EU:s diskrimineringslagstiftning, dels i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Båda institutionerna använder termer som jämlikhet, antidiskriminering, rättigheter och friheter. FN-systemet betonar statistik som rör efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna som finns formulerade i

konventioner. Begreppet jämlikhetsstatistik är i EU reguljär terminologi (*equality data, equality statistics*). EU:s *Stadga om de grundläggande rättigheterna* är sedan 2007 juridiskt bindande genom Lissabonfördraget. Sedan 1995, då Sverige blev medlem i EU, har unionens olika fördrag, konventioner och direktiv på området mänskliga rättigheter och anti-diskriminering varit lika vägledande för Sverige som FN:s konventioner, liksom Europarådets konventioner och resolutioner på människorättsområdet.

Personuppgiftslagen och regeringsformen är exempel på svensk nationell lagstiftning som reglerar vad befolkningen får tillfrågas om. Eftersom ett förbud finns mot insamling av vissa känsliga personuppgifter finns inte någon fullskalig jämlikhetsstatistik att tillgå i Sverige.⁴ I regeringsformen är också den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inkorporerad i kap. 2 § 19. I svensk rättsordning är dock inte konventionstexter generellt inkorporerade utan rättsordningen harmoniseras i enlighet med olika konventioner.

På EU-nivå benämns statistik nedbruten på diskrimineringsgrunder och nationella minoriteter som jämlikhetsstatistik. Begreppet har vuxit fram med utgångspunkt från likabehandlingsdirektivet (2000/43/EC). EU-kommissionens främsta argument för att bygga en vetenskaplig jämlikhetsstatistik är att det i princip är meningslöst att ha en anti-diskrimineringslagstiftning och socialpolitik om de inte kan följas upp på strukturell samhällsnivå såväl som på rättslig nivå. I ett kunskapsbaserat samhälle kan statistik ge underlag på varje beslutfattande nivå, både i arbetslivet och när det gäller politiska och sociala insatser, enligt EU-kommissionen. Diskriminering betraktas som ett komplext fenomen vilket kräver ett multidisciplinärt angreppssätt. Såväl samhällsvetenskap och rättsvetenskap som statistisk vetenskap behövs. På uppdrag av kommissionen har ett antal klassifikationer och variabler som indikerar diskriminering av urfolk och erkända minoriteter samt utifrån alla diskrimineringsgrunder i medlemsstaternas stater nationella lagstiftning tagits fram och presenterats i olika rapporter och en handbok. EU-kommissionen identifierar sex skäl till att jämlikhetsstatistik bör upprättas (Makkonen 2006).

⁴ Vid en googling på det svenska begreppet jämlikhetsstatistik på svenska (2014-01-03) fick jag 37 träffar. Förutom träffar på den aktuella rapporten från DO visade sig samtliga egentligen handla om jämställdhet. Till exempel rörde två träffar anslag till SCB för utökad jämställdhetsstatistik. Ett par handlade om att få fler tjejer till mansdominerade yrken och någon om mäns föräldraledighet.

STATISTIKENS DUBBLA POTENTIAL

- För utveckling av jämlikhetspolicy och uppföljning
- För juridiska processer rörande diskriminering. Statistisk empiri kan användas för att belägga strukturell diskriminering av grupper i samband med ärenden som rör individuell diskriminering
- För att möjliggöra övervakning av hur stater följer konventioner på Europa- och FN-nivå
- För att möjliggöra för arbetsgivare att internmäta hur jämlikhetslagstiftning följs
- För att öka medvetenheten om jämlikhet och diskriminering. Både kvalitativa och kvantitativa data kan utgöra vetenskapliga belägg för hur diskriminering ter sig
- För forskningsändamål

Ett övergripande mål i EU är att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning, så även på diskrimineringsområdet. Av bland annat det skälet infördes ålder som diskrimineringsgrund i den svenska diskrimineringslagen år 2008 efter påtryckningar från EU. EU:s medlemsländer har i olika grad implementerat jämlikhetsstatistik. Finland, och framförallt Storbritannien⁵, nämns ofta som de stater som kommit längst med implementering av jämlikhetsstatistik i EU-området. Efterlevnaden av FN:s och Europarådets konventioner övervakas regelbundet av konventionskommittéer som i de flesta fall består av oberoende experter på mänskliga rättigheter. Proceduren består i att en konventionskommitté begär in en rapport från regeringen, och ofta även så kallade skuggrapporter från NGO:s (*Non-Governmental Organizations*) bestående av representanter för utsatta grupper. Rapporterna ligger till grund för en hearing där regeringens representanter utfrågas av kommittén. Slutliga kommentarer av positiv och kritisk karaktär samt rekommendationer och förslag på åtgärder lämnas sedan av konventionskommittén. Vid efterföljande granskning följs dessa upp.

Det är i samband med dessa granskningar som olika kommittéer återkommande påpekat att det i Sverige råder brist på data om hur olika befolkningsgruppers levnadsvillkor ser ut. Dessa data anses vara en förutsättning för att en stat ska kunna

⁵ Ett besök på UK National Statistics hemsida visar att "Equality and Diversity" finns på startsidan, under rubriken Cross-Cutting Topics. Av sidan framgår att sju diskrimineringsgrunder (desamma som i Sverige) samt socioekonomisk status är övergripande jämlikhetsvariabler i Storbritannien. (statistics.gov.uk 2014-01-03)

tillgodose alla medborgares mänskliga rättigheter. Ett aktuellt påpekande gjordes vid den senaste granskningen gällande konventionen om avskaffande av rasdiskriminering i september 2013.

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.

Recommendation: 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 and facilitate the monitoring thereof.

Ett annat exempel kommer från Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter i november 2012:

Rådgivande kommittén noterar att den första folkräkningen som genomförts i Sverige sedan 1990 utfördes 2011 och att den inte innehöll några uppgifter om etniskt ursprung eftersom myndigheterna ansåg att sådana uppgifter inte kunde samlas in enligt gällande lagstiftning. Rådgivande kommittén konstaterar dock att de svenska myndigheterna bekräftar att det fortfarande finns otillräckligt med uppgifter beträffande situationen för personer som tillhör nationella minoriteter.

Rekommendation: Rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att fortsätta med och påskynda sina insatser för att införa lämpliga metoder för insamling av tillförlitliga data om situationen för personer som tillhör nationella minoriteter, samtidigt som man till fullo respekterar internationella regler för skydd av personuppgifter.

Skälet till att konventionskommittéer fäster stor vikt vid datainsamling och statistik är att det bedöms vara ett vederhäftigt instrument för att utforma policy i enlighet med konventioner om mänskliga rättigheter. Det betraktas också som ett viktigt underlag för att utforma en icke-diskriminerande socialpolitik. Med mänskliga rättigheter avses i det här sammanhanget både individuella och strukturella rättigheter, både diskrimineringsförbud och proaktiva åtgärder mot diskriminering.

I FN-systemet har statistik under efterkrigstiden kommit att bli ett viktigt instrument för att avläsa utvecklingen på olika områden, framförallt på det ekonomiska, det miljö/klimatmässiga och det sociala området, där mänskliga rättigheter ingår. UN *Statistic Division* är i dag en av världens största statistikproducenter, tillsammans med EU:s *Eurostat* och *Världsbanken* (Ward 2004). År 2010 rekommenderade den svenska

Delegationen för mänskliga rättigheter i sitt slutbetänkande att staten bör utveckla statistik om de mänskliga rättigheterna som grunddata för både kunskapsutveckling och uppföljning. Det främsta syftet med sådan statistik skulle vara att på ett strukturerat sätt kunna följa utvecklingen och därigenom kunna utforma träffsäkra samhällsinsatser (SOU 2010:70).

2.3 STATISTIK OCH FÖRTRYCK

Samtidigt som tunga internationella instanser som FN och EU föreskriver statistikverktyget som avgörande för ökad jämlikhet och för en människorättsbaserad statsadministration finns det anledning att uppmärksamma statistikens roll vid kränkningar av mänskliga rättigheter, som i många fall har biträtt systemiserat förtryck och folkmord. Internationellt finns ett flertal fall där datainsamling och statistiksystem använts som en del i en förtrycksapparat. Under nazismen hade både Tyskland och flera andra europeiska länder som ockuperades av Tyskland, bland andra Norge och Frankrike, statistiska system som förenklade identifieringen av romer och judar. Sedan kolonialtiden hade Rwanda ett statistiksystem som fixerade befolkningen i kategorierna tutsi och hutu (Seltzer & Anderson, 2001).

Eugenik⁶ betraktades vid sekelskiftet 1800-1900 som vetenskaplig verksamhet. År 1892 kom den brittiske statistikern Karl Pearsons bok *The Grammar of Science* ut i sin första upplaga. Den förenar statistisk teori, vetenskapsteori och politiskt tankegods om rasförädling. Pearson argumenterar för eliminering av vissa individer och grupper, till förmån för att bygga ett starkt samhälle grundat på vetenskap. I det skenet framstår eugenik som ett socialpolitiskt reformarbete. I boken *National Life from the Standpoint of Science* (1905) utvecklade Pearson sina tankar och hävdade att statistisk vetenskap är en förutsättning för utvecklandet av en nations rasförädlingsprogram. Inför upprättandet av svenska statens rasbiologiska institut framhöll regeringen för riksdagen att den svenska kyrkobokföringen sågs som oöverträffad som grund för

⁶När eugeniken – idén att förbättra människan genom biologisk förädling – fick fäste i Sverige i början av 1900-talet fanns en robust befolkningsstatistik. En föreställning om genomsnittsmänniskan, den ”normala” till skillnad från den ”avvikande”, var etablerad. Ett exempel på avvikandekategori är kategorin ”sinnesslö” som tillkom 1860 och existerade fram till 1960-talet. Dock kom innehållet i begreppet att förändras under tiden. Till en början sågs sinnesslöhet som brist på förstånd men betydelsen gled över till att betyda ett avvikande socialt, moraliskt och sexuellt beteende som gjordes till föremål för samhällsingripanden som sterilisering, internering och tvångsomhändertagande av barn. (Runcis 1998)

institutets arbete. Det framfördes att den gjorde Sverige särskilt lämpat för rasbiologiska studier, bland annat för att släktband fanns bokförda. De uppgifter som skulle inhämtas om befolkningen behövde också bearbetas och av det skälet var det nödvändigt att anställa en statistiker vid institutet (Kungl. Maj:t:s prop. nr 114, 1921).

Utöver befolkningsstatistiken gjordes en rad andra utredningar och kartläggningar av olika grupper. Romer, samer, ”sinnesslöa” och homosexuella är exempel på grupper som sågs antingen som hot mot samhället eller avvikande och problematiska på andra sätt (Amft 1998, Runcis 1998, SOU 1941:3). Av det skälet skulle de noggrant registreras och kartläggas. Från 1907 och framåt registrerades exempelvis romer i olika statliga statistiska utredningar gällande fattigdom och lösdriveri. Dessa präglades starkt av moraliska motiv som klandrade levnadssätt, seder, utseende och klädsel. Sammantaget utmålades gruppen som en mindervärdig ras och ett hot mot samhället (Regerings-pm Ds. 2013).

Efter andra världskriget har många stater infört lagstiftning och andra mekanismer som ska förhindra diskriminering och förtryck av individer och grupper.

Internationella institutioner är pådrivande i arbetet. I Sverige har processen gått stegvis sedan krigsslutet och den pågår fortfarande.

Jämlikhetsstatistik betraktas som ytterligare ett steg för att behandla befolkningar och befolkningsgrupper likvärdigt. Insamling av personuppgifter för det ändamålet, för utredningar och för forskning, är dock kontroversiellt, något som det på olika nivåer i det politiska systemet också finns en medvetenhet om. I regeringens uppdragsbeskrivning till DO står: ”Vissa delar av befolkningen känner också oro inför en eventuell insamling av känsliga personuppgifter.” Därför finns skäl att visa ”betydande försiktighet” (A2011/4415/DISK).

EU-kommissionens rapport *Measuring Discrimination: Data Collection and EU Equality Law* (2006) tillmäter jämlikhetsstatistik en avgörande betydelse i kampen mot diskriminering och framhåller dess kapacitet som sammanhållande kraft. I rapporten beskrivs missbruk som något som skett i förgångens tid och det omnämns att det nu finns mekanismer som förhindrar missbruk (Makkonen 2006). Med anledning av det aktuella utredningsuppdraget kontaktades EU-kommissionen av DO via e-post adresserad till kommissionens vice president och kommissionär för rättvisa,

grundläggande rättigheter och medborgarskap, Viviane Reding. E-postsvaret visar även det på insikter om problematiken:

The collection of ethnic data often prompts discussion and controversy. Much of the debate centers around whether the collection of ethnic statistics will work to help or harm minority groups. The European Commission acknowledged the crucial role played by statistics in activating antidiscrimination policies and increasing its capacity to ensure social cohesion and promote diversity and equality.

(Bilaga till *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet*, DO, 2012)

2.4 STATISTIK OCH FRIGÖRELSE

Medan det i Sverige är kontroversiellt att diskutera statistik som omfattar nationella minoriteter och samtliga diskrimineringsgrunder är kön en okontroversiell variabel sedan den infördes i förordning 1994 när regeringens proposition *Delad makt, delat ansvar* antogs av riksdagen. Då sattes jämställdhetsintegrering som modell: jämställdhet skulle genomsyra all verksamhet, även statistik (Prop. 1993/94:147). Modellen förstärktes av att FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995 rekommenderade *gender mainstreaming* som strategi för det jämställdhetspolitiska arbetet. FN:s statistikdivision publicerade i samband med konferensen en statistisk genomgång av kvinnors status i världen, *The World's Women*. Bland annat denna bildade underlag för den så kallade Pekingplattformen, en bilaga till kvinnokonventionen (Ward 2004). I plattformen formuleras statistiska metoder som avgörande institutionella mekanismer för att utforma och följa upp jämställdhetspolitik. Pekingplattformen är också grundläggande i EU:s jämställdhetspolitik och statistik.

Redan 1984 hade dock Statistiska centralbyrån, SCB, börjat ge ut lathunden *På tal om kvinnor och män* vart tredje år med utgångspunkt från tidigare nationell jämställdhetspolitik. Både internationellt och nationellt hade bland annat kvinnorrättsorganisationer, akademiker och politiker påtalat att den förment könsneutrala statistiken osynliggjorde kvinnor, kvinnors arbete och kvinnors levnadsvillkor. I det jämställdhetspolitiska arbetet är synliggörande av kön allmänt grundläggande. I dag beskrivs könsuppdelad statistik som i det närmaste nödvändig (SCB 2004, Ward 2004).

Genom könsuppdelad statistik har ett antal maktasymmetrier mellan kvinnor och män gjorts synliga. Bland annat handlar det om inkomst, förmögenhet, hälsa, våldsutsatthet och möjlighet till karriär och maktpositioner. Statistiken synliggör i det här fallet en dominansstruktur som tidigare varit delvis dold (Boltanski 2011). Därmed kan statistik ses som instrument för att möjliggöra förändring, det vill säga att det finns en synliggörande potential att med hjälp av data visa på missförhållanden som kan åtgärdas. I den bemärkelsen kan statistik ha en frigörande kapacitet ur ett jämställdhetsperspektiv.

Denna synlighetsaspekt gäller givetvis inte enbart kön utan också mer allmänt kopplas till kvantitativa kategorier, något Christopher Kullenberg beskriver:

Falling inside or outside a quantitative category determines what becomes visible or invisible within the whole referred to as society as it appears in the sciences. To count (in both senses of this expression) is to be accounted for and to matter as an entity depends on this visibility.

(2012, s 15)

Som uppsatsen kommer att belysa anser inte alla grupper att den synliggörande potentialen är så pass betydelsefull att det bör göras avkall på att inte ange känsliga personuppgifter för officiell statistik – oavsett om syftet är att stärka arbetet mot diskriminering.

2.5 SAMMANFATTNING

Befolkningsstatistik har varit betydelsefull för formandet av den moderna nationalstaten. Sverige har en lång tradition av befolkningsstatistik. Den tidiga kyrkliga folkbokföringen professionaliserades efter hand till en vetenskapligt grundad statlig statistik. Under 1800-talet gjordes offentlig befolkningsstatistik till populära publikationer och därigenom fick statistiken också betydelse för formandet av en nationell självbild inom befolkningen. Insamling av känsliga personuppgifter för register, statistik, utredningar och forskning har använts i förtyckande syfte mot olika befolkningsgrupper. Sedan 1974 har det i Sverige varit förbjudet att samla in känsliga personuppgifter. Det finns skäl, statuerade i konventioner om mänskliga rättigheter, att skydda grupper i befolkningen som utsatts, och utsätts, för diskriminering och förtryck. Därför kan det ses som kontroversiellt om svenska staten inför en

systematisk och permanent insamling av känsliga personuppgifter för statistiska ändamål.

Som skäl för att införa en utökad befolkningsstatistik anges dess betydelse i arbetet att motverka diskriminering. Denna jämlikhetsstatistik – som kräver insamling av känsliga personuppgifter – framhålls av världssamfundet som en avgörande metod för ett kunskapsbaserat samhälle att få kännedom om vilka som drabbas av diskriminering, hur diskriminering yttrar sig, hur mänskliga rättigheter efterlevs och vilka åtgärder som är adekvata. Ett exempel som anses vara framgångsrikt är införandet av variabeln kön i internationell och nationell statistik. Då framgick att kvinnors och mäns levnadsvillkor skiljer sig åt; maktasymmetrier baserade på kön synliggjordes.

3. UNDERSÖKNING

Detta avsnitt beskriver utredningsuppdraget i korthet samt identifierar teman som kan kopplas till argument för och emot ett införande av jämlikhetsstatistik. Dessa teman och argument utläses ur yttranden från de samrådsgrupper Diskrimineringsombudsmannen konsulterat i utredningen.

3.1 UPPDRAGET

Regeringen gav i december 2011 Diskrimineringsombudsmannen, DO, i uppdrag till att undersöka möjliga metoder för att utöka befolkningsstatistiken till att omfatta de nationella minoriteterna och samtliga diskrimineringsgrunder. Samrådsmyndigheter var Statistiska centralbyrån, Statens folkhälsoinstitut och Datainspektionen. DO samrådde även med en extern expert samt en referensgrupp bestående av företrädare från cirka 20 frivilligorganisationer vars medlemmar tillhör nationella minoriteter eller grupper utsatta för diskriminering. Organisationerna deltog i samrådsmöten och ombads också fylla i en provenkät med frågor som eventuellt skulle kunna användas i ULF, undersökningarna av levnadsförhållanden, som statistikför befolkningens levnadsvillkor (se bilaga för exempel på frågeformuleringar). I dag är uppgifter om kön, ålder, yrke och bostadsort uppbrutna i ULF. Uppgifter som inhämtas gäller bland

annat hälsa, utbildning, boende, sociala relationer, ekonomiska resurser och våldsutsatthet.

DO lämnade slutrapporten *Statistikens roll i arbetet för diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet* till regeringen i slutet av oktober 2012. Rapporten innehåller en genomgång av det rättsliga läget och konstaterar att det enligt internationella instrument som avser skydd för personuppgifter redan i dag är möjligt att samla in känsliga personuppgifter i syfte att motverka diskriminering. För att sanktionera och permanenta detta rättsligt krävs dock en förändring i bland annat personuppgiftslagen, polisdatalagen och regeringsformen. DO använder sig av begreppet jämlikhetsstatistik i linje med EU:s terminologi.

Myndigheten konstaterar också att det inte går att importera andra länders klassificeringssystem i oförändrad form. En slutsats är att ULF – undersökningarna av levnadsförhållanden – som metod lämpar sig för diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. ULF kan också vara lämplig avseende de sverigefinska och samiska delarna av befolkningen. Däremot lämpar sig ULF inte för diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller uttryck och inte heller för de judiska, romska eller tornedalska delarna av befolkningen. Här rekommenderar DO skräddarsydda lösningar.

DO identifierar huvudsakligen tre utmaningar med att införa fler klassificeringar i offentlig statistik. De avser tekniska och juridiska lösningar samt legitimitet. DO skriver att en utökad statistik skulle medföra ett paradigmskifte⁷ i statens förhållningssätt till klassificering av befolkningen. Vidare konstaterar DO att frågan om legitimitet berör vissa grupper i befolkningen men också befolkningen som helhet. Det krävs en bred samhällelig acceptans av och förståelse för syftet med jämlikhetsstatistik. Det krävs också att nya klassificeringar görs i samråd med befolkningsgrupper som särskilt berörs av dem.

⁷ Begreppet kommer från Thomas S. Kuhns *paradigm change*. Kortfattat sker ett sådant, enligt Kuhn, inom vetenskapen när ett kollektivt tankemönster byts efter en kris som förorsakats av anomalier i normalforskningen. Ett paradigmskifte sker inte planerat, utifrån Kuhns modell. För att ta reda på vad DO lägger i begreppet kontaktade jag myndigheten (telefonsamtal 2013-11-12). Utredaren menar att om fler variabler införlivas medför det ett nytt synsätt på vad staten ska få veta om den enskilda individen. Sådant som i dag är oacceptabelt att fråga befolkningen om måste sanktioneras i befolkningen för att betraktas som rimligt. När staten inför nya variabler finns en risk för ”överanvändning” av statistik, till skillnad från en rådande ”underanvändning” när det gäller åtgärder mot diskriminering.

3.2 SAMRÅDSGRUPPERNAS YTTRANDE

I denna empiriska del av uppsatsen har jag undersökt yttranden från de samrådsgrupper som DO involverat i sin utredning om utökad befolkningsstatistik och det som kommer till uttryck där mot bakgrund av vad som beskrivits i avsnitt 2, ”Bakgrund och utgångspunkter”. Avsnittet belyser dels statistikens frigörande potential, dels statistikens förtryckande potential. Jag har försökt att identifiera ett antal teman som finns i samrådsgruppernas argument för och mot jämlikhetsstatistik.

3.2.1 Jämlikhet som princip

Alla samrådsgrupper såg ett värde i statens ambition att arbeta för jämlikhet och att följa konventionerna om mänskliga rättigheter. Initialt kunde flertalet också se att jämlikhetsstatistik kan vara ett bra verktyg i arbetet för jämlikhet och mot diskriminering. Andra menade att det redan i dag finns statistiska underlag och forskning som räcker till för att skapa politik och göra adekvata insatser inom området jämlikhet.

3.2.2 Delaktighet

Samrådsgrupperna framhöll, ofta flera gånger under samrådprocessen, att de ställer krav på att vara med och utforma eventuella klassificeringar och statistiska frågeformuleringar. Att få olika befolkningsgrupper att medverka i en större befolkningsundersökning kräver enligt samrådsgrupperna också pedagogiska insatser för att begripliggöra syftet med jämlikhetsstatistik. En ytterligare aspekt på delaktighet som framkom är att statistikförning skulle kunna öka gruppernas samhällsdelaktighet genom att de inräknas i befolkningen. Några grupper välkomnade statistik på området och har tidigare framfört önskemål om sådan statistik.

3.2.3 Synliggörande

Inledningsvis ansågs ganska generellt att jämlikhetsstatistik skulle kunna synliggöra den egna gruppen, frågor som berör gruppen och ojämlikhet i samhället. Vissa menade att de tvingats dölja sin identitet under många år och nu såg ett tillfälle att få den belyst. Dock påpekades från flera håll att också enskilda befolkningsgrupper är så pass heterogena att frågor på detaljnivå skulle behövas för att erkänna och synliggöra mångfalden inom dem. Exempelvis framkom detta när möjlighet gavs att fylla i en

provenkät med frågor som skulle kunna passa in i ULF. En fråga gällde diskrimineringsgrunden religion eller annan trosuppfattning och formuleringen löd: Är du troende? Svartalternativen var: Ja, troende, Troende och praktiserande, Nej och Vill inte svara. Denna frågeformulering ansågs otillräcklig då åtminstone fem olika kristna läror och islam praktiserades inom en och samma grupp. En allmän farhåga var också att ett synliggörande kunde vara likaväl negativt som positivt. Möjligheterna att utifrån ett statistiskt underlag kräva exempelvis rättmätiga ekonomiska resurser skulle också kunna användas för att visa hur mycket gruppen kostar samhället, vilket i sin tur i sig skulle kunna leda till diskriminering.

3.2.4 Stärkande av särart och identitet

Flera grupper såg ett behov av att stärka den språkliga identiteten och betonade att statistiska frågor som berör språk är väl så viktiga som frågor om etnisk tillhörighet. Språket ses som en möjlighet att bevara såväl erkända som andra minoriteters särart. Samhörigheten baseras ofta på språket. Statistikunderlag kan dels användas för att få kunskap om hur många som använder ett minoritetsspråk, dels bilda underlag för att kräva rätt till undervisning på modersmålet, vilket är en rättighet enligt skollagen. En iakttagelse var också att många återgår till sitt modersmål när de blir äldre och av det skälet kan statistiska underlag underlätta för insatser i äldreomsorgen. Någon grupp ansåg att register över individer som talar språket skulle kunna vara av godo då det går att rikta information om exempelvis mänskliga rättigheter direkt till individerna, som av olika skäl kan vara svåra att nå. Med statistiska underlag skulle det också vara lättare för gruppen att kräva samhällsinformation på sitt språk – det vill säga underlätta för gruppen att kräva sina konventionsstadgade språkliga rättigheter.

3.2.5 Relation till staten

Så gott som samtliga grupper påpekade att förtroendet för staten är lågt medan lagstiftningen om nationella minoriteter och diskriminering uppfattades som i stort sett bra. Enskilda undersökningar som gjorts på senare år, exempelvis om folkhälsa, kritiserades då grupperna ansåg att de inte beretts tillräcklig delaktighet i genomförandet. Några hänvisade till pågående diskriminering och menade att gruppen för närvarande ligger i konflikt med staten. Ett exempel på konflikt kan vara psykiatriska diagnoser som anses vara en förtryckande patologisering. Det kan också handla om hur de nationella minoritetsspråkens förvaltningsområden sköts av ansvariga kommuner eller om territoriella tvister. Andra hänvisade till historiska skäl

där registrering och kartläggning har använts som verktyg av svenska staten och andra stater i diskriminerande och förtryckande syfte. Några ansåg också att all behandling av personuppgifter i sig strider mot diskrimineringslagen och personuppgiftslagen. Dessa avstod från att delta i utredningsprocessen.

... anser inte att denna enkät skulle vara lämplig och ser fortfarande såsom i vårt tidigare yttrande att svårigheterna med undersökningar av dessa slag finns i relationen mellan staten och befolkningen och i nyckelorden: tillit, förtroende och trovärdighet.

(Handling 29)

... vi vill inte medverka i den undersökning DO föreslår. Anledningen är tidigare erfarenheter och rädsla för forskning och undersökningar av den här typen.

(Handling 33)

3.2.6 Anonymitet

Samtliga grupperna ville ha i det närmaste en garanti för att alla uppgifter som insamlas aidentifieras och anonymiseras. Den personliga integriteten hålls mycket högt.

Det skulle vara lovvärt att ha tillgång till denna information men vi anser att den inte kan fullt ut anonymiseras då det råder ovisshet kring om det alls existerar en sådan lösning.

(Handling 26)

Vad gäller datainsamlingsmetoder, är det viktigt att integriteten och anonymiteten bibehålls. DO måste försäkra deltagarna om att, på inget sätt, inlämnade personliga uppgifter missbrukas och att de inte heller registreras på ett sådant sätt att de kommer obehöriga till del.

(Handling 45)

3.2.7 Interna och externa maktrelationer

Flertalet grupper menade att ingen kategori eller grupp är enkel att definiera. Mångfalden och heterogeniteten är betydande. Hur ska en statistisk undersökning förhålla sig till exempelvis en lesbisk kvinna med en funktionsnedsättning tillhörande en nationell minoritet? Inom en av de nationella minoriteter som ansåg att det är positivt att få gruppens levnadsvillkor belysta är det tabu att tala om sexuell läggning och könsidentitet. Det finns maktordningar såväl inom som mellan olika befolkningsgrupper. Yttrandena ger uttryck för att det är viktigt att fånga upp och analysera statistik utifrån dessa olika maktordningar.

Statistik om modersmål och/eller etnisk tillhörighet är också viktigt utifrån ett intersektionellt perspektiv, där olika identitetsgrunder eller sociala kategorier förs samman. Det underlättar

STATISTIKENS DUBBLA POTENTIAL

planering av olika åtgärder, men också synliggör mångfalden på ett helt annat sätt.

(Handling 51.2)

... till och med vill dölja sin identitet ... och så "maskerar" man sig för att smälta in i samhället.

Vissa byter även sina efternamn. När det gäller att identifiera sig som man eller kvinna är detta en mycket känslig och tabubelagd fråga.

(Handling 38)

3.3 SAMMANFATTNING

Olika uttryck för skepsis och motstånd till idén om jämlikhetsstatistik går att utläsa av yttrandena, även om de kritiskt inställda rent principiellt kan se fördelar med en utökad befolkningsstatistik. Framförallt betonas riskerna med registrering och hur sådan har använts historiskt. Dessa historiska händelser är inte alltid refererade till konkreta enskilda händelser utan av mer generell karaktär som ”andra världskriget, forskning, registrering och kartläggning” (till exempel handlingarna 15, 22.1, 33). Sammantaget går att utläsa en stark misstro mot staten.

Av yttrandena går också att utläsa att flera befolkningsgrupper är positivt inställda till jämlikhetsstatistik, både principiellt och för gruppens specifika intressen. Statistiken kan användas för resursfördelning och för synliggörande av gruppen och av samhällets mångfald. Inte minst kan den fungera stärkande för nationella minoritetsspråk, som ses som centrala för bevarandet av minoriteters särart. Samtidigt visar även de positivt inställda grupperna en medvetenhet om att det finns en fara för missbruk, bland annat genom att påpeka hur viktigt det är med garantier för anonymitet och att det är centralt att på förhand känna till syftet med datainsamling.

4. VETENSKAPSTEORETISK DISKUSSION

Avsnittet har ambitionen att diskutera huruvida vetenskapsteorin är lämpad för att förstå konceptet jämlikhetsstatistik och samrådsgruppernas yttranden i uppsatsens tematiserade form.

4.1 BITVIS SOCIAL INGENJÖRKONST

Jämlikhetsstatistik som företeelse tänker jag kan lämpa sig för vetenskapsteoretisk undersökning. Även om uppsatsen inte ägnas åt själva företeelsen jämlikhetsstatistik

vill jag ändå nämna ett par möjliga vetenskapsteoretiska ingångar. Jämlikhetsstatistik kan exempelvis ses som en utveckling av social ingenjörskonst och, lite överraskande för mig själv, kommer jag att tänka på Karl Poppers (1945) diskussion om hur denna kan, och bör, ske bitvis (*piecemeal engineering*). Som jag tolkar Popper i det hänseendet betyder det att det vore metodologiskt rationellt med bitvis ingenjörsvetenskap därför att det inte går att forma en storskalig perfekt stat från början, en blåkopia av framtiden inte låter sig göras. Först efter hand kan vetenskapen belägga brister i samhällsutformningen, vilka därefter kan korrigeras med bitvis social ingenjörskonst.

Kullenberg (2012) beskriver hur statistik blivit ett gränssnitt mellan stat och vetenskap i Sverige. Han citerar en statlig utredning, SOU 1959:33, där statistik tillmättes en avgörande betydelse för att inhämta kunskap om individers och grupper beteenden samt för att planera rationella insatser för lösningar av samhällsproblem. Utifrån det synsättet skulle jämlikhetsstatistiken dels kunna bidra till skapandet av en vetenskapsbaserad kunskap om diskriminering som fenomen, om diskriminering av olika grupper – *discrimination studies*, dels kunna ge underlag för planering av insatser för att lösa problemen diskriminering och ojämlikhet.

Uppsatsens studieobjekt är yttranden som innehåller argument för- och emot jämlikhetsstatistik. Som jag berör i avsnitt 1.2 *Metod och material*, har valet av studieobjekt gett mig vissa svårigheter att omsätta min tematisering av yttrandena till vetenskapsteori. Snarare tenderar uppsatsen att luta mot ett samhällsvetenskapligt håll, möjligen statsvetenskap, vilket avsnitt 5, *Avslutande reflektioner*, antyder.

4.2 "DEN ANDRES" KUNSKAP

Dock vill jag försöka att pröva en vetenskapsteoretisk diskussion runt studieobjektet, det vill säga de tematiserade yttrandena och argumenten och om de kan översättas till vetenskapsteori.

Poppers (1945) tankar om bitvis ingenjörskonst baseras på kritik mot historiskt determinism, *historicism*. Han vänder sig bland annat mot att det skulle gå att förutsäga framtiden på basis av historiska skeenden och framförallt ställer sig Popper kritisk till att det inte skulle kunna gå att förändra samhället (Popper 1957, 2002). Ett statiskt tillstånd eller samhälle passar inte in i den framstegsorienterade vetenskapssyn som är karaktäristisk för västerlandet (Landström 2001).

En del av samrådsgruppernas invändningar mot jämlikhetsstatistik leder tankarna till historiskt determinism. Grupperna hänvisar till erfarenheter av historiska händelser, exempelvis andra världskriget och missbruk av registrering (exempelvis handlingarna 15, 22.1, 33) och använder dessa händelser som argument för att inte underkasta sig inräkning i befolkningsstatistiken på exempelvis etnisk grund eftersom samma sak skulle kunna hända igen. En popperiansk tolkning av samrådsgruppernas kritiska yttranden skulle kunna vara att de är subjektiva, icke-rationella och ovetenskapliga. De mer positivt inställda yttrandena skulle utifrån Poppers synpunkt troligen också betraktas som ovetenskapliga, men framstegsinriktade.

Popper själv förespråkade liberal egalitär kosmopolitanism med vetenskapssamhället som förlaga (Hacohen 1999). Ett sådant synsätt förminskade, till och med osynliggjorde, betydelsen av bland annat kulturella och etniska minoriteter och identiteter, grupper och individer vars positioner har exkluderats i västerlandets traditionella vetenskapssyn. Denna utopiska egalitarism, menar jag, osynliggjorde också maktrelationer som avgjorde vem som fick vetenskap och kunskap samt vilka som tilläts inneha maktpositioner i samhället.

De grupper som är avsändare av de yttranden jag studerat kan med ett postkolonialt synsätt sägas tillhöra en sfär som traditionell vetenskap utdefinierat som kunskapande och vetenskapande subjekt. Maktrelationen mellan vetenskapen och grupperna, liksom mellan staten och grupperna, är ojämlik. Visserligen har grupperna studerats av vetenskapen, men på den vetenskapliga maktens villkor och med betoning på ett skillnadstänkande (Landström 2001). Några av grupperna har varit, och är, kolonialisera av den svenska statsmakten och samtliga grupper har diskriminerats och marginaliserats. Forskning och kunskap om grupperna har använts för systematiskt förtryck och negativ särbehandling, vilket jag beskriver i avsnitt 2.3 *Statistik och förtryck*. Jag vill hävda att samrådsgrupperna sammantaget besitter en stor kunskapsmassa, byggd på annat på erfarenheter av diskriminering, förtryck och relationer till vetenskapen och staten. I yttrandena kommer en del av dessa kunskaper till uttryck som politiska och emotionella argument. Med postkoloniala termer kan denna kunskap beskrivas som "den andres" kunskap och erfarenhet, "den andres" berättelse som interfolieras med "vår" kunskap och erfarenhet och "vår" berättelse. Bland de teman som ingår i min studie finns en spänning mellan å ena sidan en idé om en förhållandevis stabil kulturell särart och identitet – *Stärkande av särart och identitet*

– och å andra sidan en idé om en fluktuerande heterogenitet - *Interna och externa maktrelationer*. Yttrandena uttrycker olika förståelser och tolkningar av den egna identiteten och positionen.

4.3 MODERNITETSKODNING

När jag tittar på mina temarubriker *Jämlikhet som princip, Delaktighet, Synliggörande, Stärkande av särart och identitet, Relation till staten, Anonymitet*, och *Interna och externa maktrelationer* ser jag ett försök från min sida att skriva in yttrandena i den vetenskapliga modernitetsdiskursen. Rubrikerna för också tankarna till demokratiska värden i den moderna västerländska staten. Jag kan även se att konceptet jämlikhetsstatistik kan tolkas som ett försök att fösa in grupperna i idén om den moderna västerländska staten, ett försök att så att säga modernitetskoda dem. De grupper som är positiva till ett införande av jämlikhetsstatistik kan tolkas som om de har kommit en bit längre i modernitetskodningsprocessen än de som är negativt inställda. Det i sin tur kan betyda att den vetenskapliga modernitetsdiskursen efterhand har vidgats och numera införlivar fler perspektiv, exempelvis feministisk och postkolonial teori, vilka synliggör tidigare dolda maktaspekter inom vetenskapen.

Kritik mot moderniteten formuleras ibland som postmodernistisk. Dit kan exempelvis socialkonstruktivismen hänföras, vilken kan te sig lämplig att applicera i det här sammanhanget. Jämlikhetsstatistik, liksom övrig statistik, består av konstruerade kategorier, snarare än naturgivna stabila enheter (Porter 1995). I ett av EU-kommissionens dokument om jämlikhetsstatistik skrivs att kategorier som exempelvis *etnicitet* och *funktionsnedsättning* är sociala konstruktioner som inte har givna och universella innebörder. Detta flytande synsätt skulle kunna underminera hela idén om jämlikhetsstatistik, skriver Makkonen (2006). Därför måste det framgå att definitioner, klassificering och kategorier är resultat av konventioner om mänskliga rättigheter som redan existerar och som har bidragit till formandet av människors uppfattning om grupptillhörighet. En mycket noggrann och likformig standard för definitioner, klassificering och kategorisering i EU-området är av största vikt för att ändå göra jämlikhetsstatistik till ett verkningsfullt redskap i kampen mot diskriminering (Makkonen 2006).

Min tolkning blir att varje individ och grupp som låter sig statistikföras utifrån socialt konstruerade kategorier accepterar dessa kategorier – trots risken att de kan uppfattas

som stabila och essentiella utanför statistikens domän, det vill säga i det övriga samhället, där den socialt konstruerade kategoriseringen riskerar att omvandlas till exempelvis rasism och homofobi. Det blir ett slags kontrakt mellan staten och individen i samma stund individen kryssar i en ruta för till exempel etnisk tillhörighet eller sexuell läggning. Oavsett om grupperna anser att de beskrivs utifrån en socialt konstruerad kategori eller anser sig tillhöra en stabil särart blir kontraktssituationen densamma. Individer och grupper kan på en abstrakt nivå så att säga kryssa sig in i modernitetsprojektet, där de under en tidsperiod varit statistiskt frånvarande, framförallt under efterkrigstiden, vilket beskrivs i avsnitt 2, *Bakgrund och utgångspunkter*.

4.4 SAMMANFATTNING

Samrådsgruppernas yttranden kan med en postkolonial utgångspunkt betraktas som ”den andres” kunskap, en kunskap som under moderniteten ofta setts som irrationell och ovetenskaplig. Visserligen har vetenskapen beforskat dessa befolkningsgrupper men på den traditionella vetenskapens villkor. ”Den andres” kunskap i det här sammanhanget består bland annat av erfarenheter av diskriminering, förtryck och marginalisering.

Definitioner, kategorier och klassificeringar i jämlikhetsstatistik, och annan statistik, beskrivs som sociala konstruktioner, vilket ligger i linje med socialkonstruktivistiska och postmoderna teoretiska ansatser. EU-kommissionen betraktar också dessa kategorier, exempelvis etnicitet och funktionsnedsättning som sociala konstruktioner samtidigt som dessa konstruktioner genom jämlikhetsstatistik kan ges en stabiliserande och ordnande funktion som är verksam i kampen mot diskriminering. Samrådsgruppernas yttranden visar att förståelsen av den egna identiteten eller tillhörigheten är olika. Vissa hävdar en kulturellt förankrad särart, andra har en mer socialkonstruktivistisk syn.

5. AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Avsnittet diskuterar hur idén om jämlikhetsstatistik kan ses i förhållande till olika aspekter av legitimitet, bland annat utifrån samrådsgruppernas yttranden. Vidare relateras jämlikhetsstatistik till statistikinstrumentets betydelse för nationsbyggande.

5.1 ASPEKTER PÅ LEGITIMITET

Samrådsgrupperas yttranden uppmärksammar statistiskinstrumentets dubbla potentialer: å ena sidan korrigerande av ojämlikhet, å andra sidan missbruk. Här finns ett spänningsförhållande för staten att ta hänsyn till. Å ena sidan finns ambitionen att skydda de nationella minoriteterna och andra utsatta grupper från datainsamling, registrering och kartläggning, enligt internationella konventioner och EU-lagstiftning. Å andra sidan finns ambitionen att motverka diskriminering genom att med statistik synliggöra om olika gruppers levnadsvillkor skiljer sig åt.

Ambitionen att skydda har delvis historiska och kompensatoriska motiv då staten tidigare använt registrering, kartläggning, statistik och forskning som redskap för diskriminering och förtryck. Det är ingen unik svensk företeelse. Internationellt finns ett flertal fall där datainsamling och statistiksystem använts som instrument för förtryck och folkmord. Under nazismen hade både Tyskland och flera andra europeiska länder som ockuperades av Tyskland statistiska system som förenklade identifieringen av romer och judar. Sedan kolonialtiden hade Rwanda ett statistiksystem som fixerade befolkningen i kategorierna tutsi och hutu (Seltzer & Anderson, 2001).

Sverige har tillträtt ett flertal konventioner om skydd för mänskliga rättigheter på FN-nivå och på Europainivå. Dessa konventioner, samt EU-kommissionen, definierar statistik som ett instrument för att dels systematiskt motverka diskriminering, dels möjliggöra en jämlik fördelning av resurser i befolkningen. Ett exempel, utöver tidigare nämnda, är Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

Rekommendation: Rådgivande kommittén uppmanar myndigheterna att fortsätta med och påskynda sina insatser för att införa lämpliga metoder för insamling av tillförlitliga data om situationen för personer som tillhör nationella minoriteter, samtidigt som man till fullo respekterar internationella regler för skydd av personuppgifter.

Konventionstexten i sig innehåller inga formuleringar om datainsamling men av den förklarande bilagan framgår att det är respektive stats ansvar att inrätta institutionella politiska och rättsliga instrument för att implementera konventionen.

Befolkningsstatistik är ett exempel på ett sådant instrument. Svenska regeringens webbplats för mänskliga rättigheter formulerar syftet med konventionen som följer:

STATISTIKENS DUBBLA POTENTIAL

Konventionens syfte är att skydda nationella minoriteters fortlevnad. Skyddet av nationella minoriteter och av de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter utgör en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter och faller som sådant inom ramen för internationellt samarbete.

Konventionen innehåller bestämmelser som garanterar minoriteter en rad grundläggande mänskliga rättigheter och friheter: bl.a. skydd från diskriminering, fientlighet och våld, mötes-, förenings-, yttrande-, tanke-, samvets- och religionsfrihet och åsikts- och yttrandefrihet på det egna språket.

I vissa av de yttranden som undersökts här framstår insamling av känsliga personuppgifter för statistiska ändamål som en kontrollerande och därmed diskriminerande åtgärd i sig. Själva instrumentet ses inte som neutralt eller tomt. Snarare uppfattas instrumentaliseringssprocessen som kränkande och en kontrollmekanism som vissa inte vill underkasta sig. Om syftet med statistiken dessutom framstår som oklart blir farhågan om ett potentiellt förtryck tydlig.

Det är statens ansvar att se till att konventioner följs. Befolkningsgrupper åberopar konventioner för skydd mot diskriminering från bland annat statens sida.

Konventionerna öppnar för en tolkningsproblematik när både staten och utsatta grupper anser sig kunna använda samma dokument för att åberopa motsatta intressen i just i frågan om insamling av känsliga personuppgifter för statistikändamål. Det blir en fråga om vem som har tolkningsföreträde – staten eller befolkningsgrupper – beträffande hur datainsamlingen definieras; som en kränkning av mänskliga rättigheter eller som en resurs för att stärka arbetet för mänskliga rättigheter och jämlikhet. De teman i undersökningen som berör anonymitet och delaktighet kan ses som försök från samrådsgrupperna att skydda sig. Att ställa krav på närvaro och delaktighet i utformningen av statistiska frågor kan också ses som ett försök att i någon mån få kontroll över statistikprocessen och inte överlåta hela kontrollen till staten.

Avsikten med uppsatsen är inte att diskutera rättsliga avvägningar. Dock berör tolkningsföreträdet frågan om spänningsförhållandet mellan å ena sidan skydd mot missbruk av datainsamling och å andra sidan statistik i syfte att nå jämlikhet. Om en utökad statistik skulle införas kan staten räkna med att enskilda individer och grupper skulle kunna betrakta detta som diskriminerande och som en kränkning av deras rättigheter. Delar av befolkningen som redan misstror staten skulle inte se en sådan åtgärd som legitim. Om staten avstår från att införa jämlikhetsstatistik med hänsyn till exempelvis nationella minoriteter, finns risken att möjligheten till adekvata åtgärder

för att motverka diskriminering försämras på ett strukturellt plan. På sikt skulle detta urholka förtroendet för staten både bland utsatta grupper och möjligen också i större befolkningsskikt som ser jämlikhet som ett viktigt värde.

Statens legitimitet handlar om att befolkningen erkänner och har tilltro till staten. Här finner jag Jürgen Habermas diskussion om legitimitetsproblem i den moderna staten fruktbar. Habermas (1984) identifierar flera strukturella brister som den liberala/kapitalistiska välfärdsstatens legitimitet prövas mot. Exempel på sådana brister är ojämlik maktfördelning och ekonomisk ojämlikhet. Statens legitimitet är beroende av dess förmåga att korrigera dessa ojämlikhetsmönster (Habermas 1984). Ambitionen att införa jämlikhetsstatistik skulle kunna ses som en vilja att korrigera ett mönster av ojämlikhet. På sikt skulle det kunna stärka statens legitimitet, framförallt gentemot befolkningen men även gentemot andra stater och internationella institutioner. För närvarande kan svenska staten inte uppfylla sina åtaganden enligt konventionerna om mänskliga rättigheter och EU:s jämlikhetspolitik, där statistikinstrumentet ses som avgörande för att se till att rättigheter och friheter uppfylls och för att motverka såväl individuell som strukturell diskriminering.

Legitimitetsaspekten kan ses ur ytterligare ett perspektiv som gäller medborgares representation i den representativa demokratiska staten. Genom att inkludera variabler som i dag inte existerar i befolkningsstatistiken, kan statens skänka legitimitet till – erkänna – fler individer och grupper i befolkningen. Det är individer och grupper som utifrån detta resonemang kan sägas vara osynliggjorda och icke-representerade som medborgare i den officiella statistiken under nuvarande omständigheter. Med utgångspunkt från Kullenbergs (2012) resonemang om synliggörande via klassificering menar jag att statistisk – och därmed epistemiskt förankrad – synlighet kan beskrivas som en legitimerande funktion. Ett exempel som av både internationella och nationella organ betraktas som en framgång är jämställdhetsstatistik. I Sverige infördes variabeln kön i förordning 1994 och den uppfattas i dag som okontroversiell. Den har mycket riktigt medverkat till att synliggöra maktassymmetrier mellan kvinnor och män som avser en mängd villkor och situationer, exempelvis lön, hälsa, ekonomiska resurser, tillgång till makt och delaktighet (Boltanski 2011). Utifrån den kunskapen har strategier och åtgärder kunnat implementeras som de facto förbättrat kvinnors situation samtidigt som ett mönster av ojämställdhet korrigeras (Habermas 1984). Sammantaget kan statistiken samt efterföljande och pågående åtgärder ses som

en del av en frigörande process för enskilda kvinnor men också för gruppen kvinnor. Det har medfört att kvinnor synliggjorts som medborgare vilka lever under delvis andra villkor än män som medborgare. På så vis har kvinnor erkänts som legitima medborgare på en konkret nivå såväl som på en symbolisk nivå.

Statistiken kan, som Kullenberg (2012) visar, fungera som ett samhälleligt sammanfogande kitt men också som det instrument som definierar det påstått avvikande, problematiska och hotfulla inom staten. Den synlighet som statistik ger kan innebära såväl fördelar som nackdelar för demografiska grupper. Statistik kan också synliggöra att nationalstatens kärna – befolkningen – varken är enhetlig eller stabil, även om den uppfattats och beskrivits som homogen. Denna föreställda homogenitet har luckrats upp genom exempelvis migration och erkännande av nationella minoriteter. Halvorsen (2007) beskriver att välfärdsstater av nordiskt snitt befinner sig i ett tillstånd av övergång från upplevd homogenitet till reell multikulturalism.

Historiskt har befolkningsstatistik medverkat till att producera och reproducera en förhållandevis homogen, stabil nationell enhet och identitet där individer och grupper som bryter mot denna homogenitet har betraktats som problematiska avvikare. (Höjer 2001) Avvikandepositioner har närmast fungerat som bekräftelser på en föreställd homogen nationell identitet. Under olika politiska regimer användes den statistiska kunskapen parallellt för att sortera bort människor och för att förbättra för människor. Bortsortering av vissa människor legitimerades som en metod för att förbättra för flertalet – eugenik, vilket berörs i avsnitt 2.

Den nationalidentitetsskapande processen ska inte förväxlas med nationalism som politisk doktrin eller idéströmning (Höjer 2001). Men den kan inte heller ses som ideologiskt neutral eller objektivt beskrivande, vilket Kullenberg (2011) belyser. Snarare har den statistikberoende kvantitativa sociologin, som varit förhärskande i Sverige under efterkrigstiden, definierat, producerat och reproducerat föreställningar om samhället och dess befolkning. Den har också använts i syfte att definiera och formulera sociala problem. En problematisering av den nya idén om jämlikhetsstatistik är att en del av variablerna relaterar mer tydligt till redan definierade minoritetspositioner – erkända nationella minoriteter – medan andra variabler är kopplade till egenskaper som alla medborgare anses vara bärare av, exempelvis sexuell läggning och funktionalitet. För att kunna användas till att förbättra levnadsvillkoren för olika befolkningsgrupper riskerar den aggregerade

jämlikhetsstatistiken dock att mynna ut i fixerade indelningar som till exempel heterosexuella, homosexuella och bisexuella. Här kommer såväl majoritets- som minoritetspositioner att synliggöras på ett liknande sätt som i den tidigare moralstatistiken. Liksom med tidigare moralstatistik finns en fara för att föreställningar om normalitet respektive avvikande reproduceras, något som kan föra med sig de facto-konsekvenser för individer och grupper (Höjer 2001). Det ska inte sammanblandas med ett medvetet missbruk av statistiska uppgifter utan i stället förstås som en konsekvens av ett ofreflekterat normativt skillnadstänkande som är inbäddat i såväl moderniteten, nationen, vetenskapen och statistiken som befolkningen. Detta skillnadstänkande kan också beskrivas som en systematisk dominansstruktur, som i regel är dold, men också kan manifesteras sig som maktassymmetrier baserade på exempelvis klass, kön och etnicitet (Boltanski 2011).

5.2 FRÅN NATIONSBYGGE TILL UNIONSBYGGE

Statistikens täta förhållande till vetenskap och dess objektivitetsideal beskrivs av Porter (1995) som en avgörande beståndsdel i modernitetens framväxt och särskilt i byggandet av den moderna västerländska nationalstaten. Med hjälp av demografi byggdes en förment objektiv detaljkunskap om befolkningen upp. Statistiken gavs en demokratiserande funktion vars syfte var att bryta med den tidigare feodala och elitistiska samhällsordningen. Inledningsvis var själva befolkningsmängden viktig – en talrik befolkning var tecken på nationens styrka (Cole 2000). Senare kom statistiken att handla om kvaliteten på befolkningen, exempelvis vad gäller hälsa. Industrialismen var beroende av duglig arbetskraft (Höjer 2001). Idén om jämlikhetsstatistik kan placeras in i den modernitetsdiskurs där befolkningsstatistik har betraktats som ett av instrumenten för att åstadkomma demokratisering och rättvisa. Den kan beskrivas som ett nytt försök att öka kunskapen om befolkningen på en mer detaljerad nivå, likt 1800-talets befolkningsstatistik. Ytterligare en funktion som kan tillskrivas statistiken är att den producerade en bild av nationen, där centrala inslag var utveckling och framsteg. Ett hot, som också det målades upp med hjälp av befolkningsstatistik, var omoral.

Ett uttalat syfte med konceptet jämlikhetsstatistik är att fastställa huruvida levnadsvillkoren skiljer sig åt mellan demografiska grupper, vilket är en

kvalitetsaspekt. Nu, liksom under industrialismen, dominerar en politisk-ekonomisk doktrin om tillväxt. Jämlighetsstatistik inom den enskilda nationen kan i förlängningen vara ett instrument för att säkerställa tillgången på duglig och kompetent arbetskraft. Detta var ett viktigt mål med tidigare befolkningsstatistik, för att visa hur kvaliteten på Sveriges befolkning stod sig i förhållande till andra stater (Höjer 2001). Samtidigt, i den globala arbetskraften, används människor som lever under svåra villkor, utom kontroll för andra stater än den stat där arbetet utförs. Ansvar för sociala villkor vidarebefordras till internationella företag och inte sällan lyfts internationell handel fram som ett medel för att främja mänskliga rättigheter. Av det skälet kan det finnas en poäng med internationaliserad jämlighetsstatistik, för att möjliggöra jämförelser mellan stater.

Framsteg och utveckling är begrepp som är förankrade i moderniteten. De ingick också i skapandet av en svensk nationalanda, i nationsbygget. I dag används andra termer för att frammana bilder av den svenska nationen, i sin tur dikterade av det överstatliga EU. EU, men också FN, lyfter fram jämlighetsperspektiv i befolkningsstatistiken, i viss mån för att motverka utnyttjande och diskriminering i det globala samhället, men kanske framförallt för att säkra ekonomisk tillväxt. Åtminstone gäller det EU. Desrosières (2011) menar att det bör ägnas mer uppmärksamhet åt kopplingen mellan ekonomivetenskaper, likväl som sociala vetenskaper, och befolkningsstatistik – detta för att tydliggöra att nationalekonomisk politik och finanspolitik är lika avgörande för befolkningsgrupper som socialpolitik och arbetsmarknadspolitik. Desrosières diskuterar inte jämlighetsstatistik specifikt men väl Eurostat och EU:s statistikinstrument OMC (*Open Method of Co-ordination*) och Social OMC som syftar till att harmonisera statistikinhämtning från medlemsstaterna gällande bland annat tillväxt och social inkludering, där indikatorer om jämställdhet och jämlikhet på arbetsmarknaden ingår. Ett citat från EU-kommissionens president José Manuel Barroso kan illustrera att idén om jämlighetsstatistik inte enbart handlar om rättvisa levnadsvillkor mellan grupper och individer utan också om hela unionens konkurrenskraft.

Europe 2020 is the EU's growth strategy for the coming decade. In a changing world, we want the EU to become a smart, sustainable and inclusive economy. These three mutually reinforcing priorities should help the EU and the Member States deliver high levels of employment, productivity and social cohesion.

(<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750>)

A smart, sustainable, inclusive economy. Det är ord som medverkar till att skapa en bild av unionen och dess medlemsstater. *Inclusive* syftar i sammanhanget på *social inclusion*, som i EU:s terminologi ligger nära jämlikhetsbegreppet. *Social inclusion/exclusion* knyts fastare till tillväxt och betonar fattigdomsfrågor och arbetslöshet medan jämlikhetsbegreppet kopplas hårdare till diskriminering, likabehandling och mänskliga rättigheter. Enkelt uttryckt handlar *social inclusion*-begreppet om ojämlikhet baserad på socioekonomi/klass medan jämlikhetsbegreppet handlar om ojämlikhet baserad på diskrimineringsgrunder och minoriteter. I viss mån osynliggör *social inclusion/exclusion* en mångfald av maktdimensioner samtidigt som det görs en tydlig uppdelning i två kategorier, ett binärt motsatspar – en inkluderad majoritet och en exkluderad minoritet (Davidsson 2009). I Sverige översattes *social exclusion* initialt till *social utslagning* eller *marginalisering* men på senare år har termen *utanförskap* etablerats och i huvudsak knutits till arbetslöshet och långvarig sjukdom men också till invandring ("utanförskapsområden") (Davidsson 2010).

I Sverige, till skillnad från i EU centralt, är innanförskap/utanförskap inte officiellt eller statistiskt definierade begrepp. SCB har dock tagit fram indikatorer som utgår från individers ekonomiska standard och delat in *utanförskap* i tre grupper: låg inkomst, sjukersättning/arbetslöshetsersättning och socialt bistånd. Personer födda utanför Norden är överrepresenterade i samtliga grupper (scb.se).

Jag har valt att avsluta uppsatsen med bilden av befolkningen indelad i ett utanförskap/innanförskap därför att denna metafor i Sverige inte föregåtts av redan fixerade statistiska kategorier, kvantifierad empiri eller utvecklad vetenskaplig teori. Det var inte befolkningsstatistik som synliggjorde kategorierna, eller grupperna. I stället användes framförallt begreppet utanförskap som en politisk retorisk figur. Först i efterhand har SCB tagit fram statistiska indikatorer. Trots hård kritik från bland annat vetenskapligt håll fick utanförskapsbilden starkt genomslag i offentligheten. Det tål dock att diskuteras om begreppspar utänförskap/innanförskap fungerar för att skapa en nationell samhörighetsanda och social sammanhållning. Snarare för bilden tankarna till splittring – till ett trasigt nationsbygge.

5.3 SAMMANFATTNING

I uppsatsens avslutande del diskuteras idén om jämlikhetsstatistik i förhållande till två aspekter av legitimitet. Där berör dels statens legitimitet, dels individers och befolkningsgruppers legitimitet som medborgare. Ett införande av jämlikhetsstatistik i Sverige kan innebära att vissa medborgare och grupper av medborgare betraktar detta som en illegitim, diskriminerande och förtryckande handling. En utökad befolkningsstatistik kan också innebära att individer och grupper ser åtgärden som synliggörande och i den bemärkelsen ett legitimerande av dem som medborgare. Därmed finns en frigörande kapacitet i jämlikhetsstatistik.

Befolkningsstatistik kan betraktas som ett centralt inslag i byggandet av nationen Sverige: den har skapat ordning och bidragit till att forma en bild av nationell enhet, homogenitet, normalitet och avvikande. Jämlikhetsstatistik kan innebära att en bild av en heterogen nation tydliggörs. Dock finns risken att aggregerad befolkningsstatistik medverkar till att upprätthålla ett skillnadstänkande som redan är etablerat i en dominansstruktur.

Idén om jämlikhetsstatistik kan också ses i relation till formandet av nationalstaten via det överstatliga EU. EU rekommenderar jämlikhetsstatistik som ett hjälpmedel i säkerställandet av arbetskraft såväl som ett instrument för att bekämpa diskriminering exempelvis på arbetsmarknaden. Ett av EU:s övergripande mål är konkurrenskraft i det globala samhället och detta ska nås genom smarthet, hållbarhet och social inkludering. Social inkludering är i EU:s terminologi definierat som "... ett samhälle baserat på ömsesidig respekt och solidaritet, jämlika möjligheter och anständiga levnadsvillkor oavsett ekonomisk status, kön, funktionalitet, sexuell läggning, social eller etnisk bakgrund, religion, könsidentitet eller uttryck och ålder."

Avslutningsvis berör jag i korthet det svenska begreppsparat utanförskap/innanförskap som utan att ha föregåtts av ett statistiskt synliggörande har etablerats i offentligheten.

REFERENSER

ELEKTRONISKA

- Agardh, C.A & Ljungberg, C.E: *Försök till en statsekonomisk statistik öfver Sverige*, J. & A. Riis, 1863,
http://books.google.com.au/books?id=hgsAAAAAMAAJ&printsec=frontcover&hl=sv&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (hämtad 2013-11-15)
- Dahlgren, E.W.: *Kungl. Svenska Vetenskapsakademien: Personförteckningar 1739-1915*, Almqvist & Wiksell, 1915, <http://runeberg.org/ksvperson/0154.html> (hämtad 2013-11-15)
- Davidsson, Tobias: ”Utanförskapelsen. En diskursanalys av hur begreppet utanförskap artikulerades i den svenska riksdagsdebatten 2003-2006”, *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2 • 2010, <http://www.socialvetenskap.se/forskning/utanforskapelsen-en-diskursanalys-av-hur-begreppet-utanforskap-artikulerades-i-den-svenska-riksdagsdebatten-2003-2006> (hämtad 2014-01-03)
- Davidsson, Tobias: *Utanförskapandet, En diskursanalys av begreppet utanförskap*, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, 2009,
https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/21071/1/gupea_2077_21071_1.pdf (hämtad 2014-01-03)
- DO: *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet*, Ärende LED 2011/187 Handling 57, DO, 2012
http://www.do.se/Documents/rapporter/Statistikens%20roll%20i%20arbete%20mot%20diskriminering_en%20fr%C3%A4ga%20om%20strategi%20och%20trov%C3%A4rdighet_ej%20bilagor.pdf (hämtad 2013-10-08)
- EU-kommissionen: *Social inclusion*
http://ec.europa.eu/youth/youth-policies/social-inclusion_en.htm (hämtad 2014-01-02)
- EU-kommissionen: *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*, European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs, Medis Project (Measurement of Discriminations), 2004
<http://bookshop.europa.eu/en/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-pbKE6204874/> (hämtad 2013-10-29)
- Europarådet: *Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*, 1995,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H\(95\)10_FCNM_ExplReport_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H(95)10_FCNM_ExplReport_en.pdf) (hämtad 2013-12-06)
- Europarådet: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Sweden* adopted on 23 May 2012
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Sweden_en.pdf (hämtad 2013-10-15)
- FN: *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)
<http://tandis.odhr.pl/?p=qu-sp,doc,CERD>, (hämtad 2013-10-15)
- FN: Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights Forty-first session, Geneva, 3-21 november 2008,
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx> (hämtad 2013-10-13)
- Hacohen, Malachi Haim: Dilemmas of Cosmopolitanism: Karl Popper, Jewish Identity, and ”Central European Culture”, *The Journal of Modern History* 71 s. 105-149, 1999, via

Göteborgs universitet:

<http://www.jstor.org.ezproxy.ub.gu.se/stable/pdfplus/10.1086/235197.pdf?acceptTC=true&acceptTC=true&jpdConfirm=true>

Heggeman, Hans: *Ung och pank eller gammal och bidragsberoende*

http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Ung-och-pank-eller-gammal-och-bidragsberoende/ 2012-05-24 (hämtad 2014-01-03)

Kullenberg, Christopher: *The Quantification of Society: A Study of a Swedish Research Institute and Survey-based Social Science*, University of Gothenburg, Department of Philosophy, Linguistics, and Theory of Science, 2012.

Makkonen, Timo: *European Handbook on Equality Data*, European Commission, 2006

http://www.abbl.lu/sites/abbl.lu/files/hb07_en.pdf (hämtad 2013-10-29)

Makkonen, Timo: *Measuring Discrimination Data Collection and EU Equality Law*, European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G.2, 2006 (hämtad 2013-10-29) (pdf fås genom sökning på titeln)

Orrenius, Niklas: "Över tusen barn med i olaglig kartläggning", *Dagens Nyheter*

<http://www.dn.se/nyheter/sverige/over-tusen-barn-med-i-olaglig-kartlaggning/> 2013-09-23 (hämtad 2013-10-03)

Pearson, Karl: *National Life from the Standpoint of Science*, Adam and Charles Black, 1905,

<https://ia700306.us.archive.org/4/items/nationallifefrom00pearrich/nationallifefrom00pearrich.pdf> (hämtad 2013-10-25)

Popper, Karl: *The Poverty of Historicism*, 1957, Routledge Classics, 2002

http://www.google.se/books?hl=sv&lr=&id=UOFGgIzs9jIC&oi=fnd&pg=PP2&dq=the+poverty+of+historicism&ots=-7skazPL1B&sig=WchWgzUQC-8FA9fxDrp_mWrJH0&redir_esc=y#v=onepage&q=the%20poverty%20of%20historicism&f=false

Personuppgiftslagen: <http://www.pul.nu/lagtext.html>

Regeringen: *Uppdrag att genomföra en förstudie för undersökningar i befolkningens*

sammansättning och levnadsförhållanden, beslut 2011-12-08,

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/18/27/73/7605eb74.pdf> (hämtad 2013-11-04)

Regeringen: *Ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter*, introduktionstext, regeringens

webbplats för mänskliga rättigheter, <http://www.manskligarattigheter.se/sv/vem-gor-vad/europaradet/ramkonventionen-till-skydd-for-nationella-minoriteter> (hämtad 2013-12-06)

SCB:s historia, http://www.scb.se/sv_/Om-SCB/Verksamhet/SCBs-historia/ (hämtad 2013-11-15)

SCB: *Könsuppdelad statistik: Ett nödvändigt medel för jämställdhetsanalys*, 2004

http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Levnadsforhallanden/Jamstallldhet/Jamstallldhetsstatistik/Produktrelaterat-ovrigt/Konsuppdelad-statistik---Ett-nodvandigt-medel-for-jamstallldhetsanalys/ (hämtad 2013-11-05)

Seltzer, William & Anderson, Margo: "The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses", *Social Research*, Vol 68, No. 2, 2001

<https://pantherfile.uwm.edu/margo/public/publications/darkside4897395.pdf> (hämtad 2013-12-05)

SOU 2010:70: *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*

<http://www.regeringen.se/sb/d/12482/a/154040> (hämtad 2013-11-12)

TRYCKTA

- Boltanski, Luc: *On Critique: A Sociology of Emancipation*, Polity Press 2011
- Cole, Joshua: *The Power of Large Numbers: Population, Politics and Gender in Nineteenth-century France*, Cornell University Press, 2000
- Desrosières, Alain: "Words and Numbers: For a Sociology of the Statistical Argument", *The Mutual Construction of Statistics and Society*, ed: Rudinow Sætnan, Ann; Mork Lomell, Heidi; Hammer, Svein, Routledge, 2011
- Habermas, Jürgen: *Den rationella övertygelsen: En antologi om legitimitet, kris och politik*, Akademitext, 1984
- Halvorsen, Knut: "Legitimacy of Welfare States in Transition from Homogeneity to Multiculturalism: A Matter of Trust", *Social Justice, Legitimacy and the Welfare State*, ed: Mau, Steffen; Veghte, Benjamin, Ashgate Publishing Limited, 2007
- Höjer, Henrik: *Svenska siffror: Nationell integration och identifikation genom statistik 1800-1870*, Gidlunds förlag, 2001
- Kullenberg, Christopher: "Sociology in the Making, Statistics as a Mediator between the Social Sciences, Practice, and the State", *The Mutual Construction of Statistics and Society*, ed: Rudinow Sætnan, Ann; Mork Lomell, Heidi; Hammer, Svein, Routledge, 2011
- Landström, Catharina: Introduktion, *Postkoloniala texter*, Federativs Förlag, 2001
- Pearson, Karl: *The Grammar of Science* 1892, 2nd edition, Adam and Charles Black, 1900
- Popper, Karl: *The Logic of Scientific Discovery*, Routledge, 1935, 2005
- Popper, Karl: *The Open Society and Its Enemies*, Princeton University Press, 1945
- Porter, Theodore: *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, 1995
- Ward: Michael: *Quantifying the World: UN Ideas and Statistics*, Indiana University Press, 2004

Tack till Lena Eriksson för skicklig och inspirerade handledning!

BILAGA

Exempel på frågor ur provenkäten:

<u>FRÅGA:</u> Vad är din sexuella läggning?	<u>SVARSALTERNATIV:</u> Heterosexuell Homosexuell Bisexuell Vill inte svara
--	---

<u>FRÅGA:</u> Vad är din etniska tillhörighet?	<u>SVARSALTERNATIV:</u> Svensk Europé (ej svensk) Afrikan Asiat Nordamerikan Sydamerikan Annat Vill inte svara
---	--

<u>FRÅGA:</u> Anser du dig tillhöra någon av de fem erkända nationella minoriteterna?	<u>SVARSALTERNATIV:</u> Ja Nej Vill inte svara
--	---

<u>FRÅGA:</u> Anser du dig vara talare/bärare av ett av de fem erkända nationella minoritetsspråken? (frivilligt att uppge vilket språk):	<u>SVARSALTERNATIV:</u> Ja, det gäller följande språk Finska Jiddisch Meänkieli Romani Chib Samiska Nej Vill inte svara
--	---