

Naturalisering av statliga könsklassificeringspraktiker

Om inkludering och kunskap i SOU 2017:92
Transpersoner i Sverige

SAMMANFATTNING

Hur upprättas och upprätthålls naturalisering av statliga könsklassificeringspraktiker? Vilka vägar till naturalisering aktualiseras när ambitionen är att inkludera trans- och intersexpersoner i statlig administration och reglering? Dessa frågor ligger till grund för analysen i denna artikel om betydelsebildning i den offentliga utredningen *Transpersoner i Sverige* (SOU 2017:92) – en utredning som på många sätt skiljer sig från tidigare utredningar som behandlar trans- och intersexpersoner och statlig reglering. I analysen behandlar jag utsagor om kunskap samt det arbete dessa utsagor gör i förhållande till betydelsebildning om inkludering i statlig reglering. Jag redogör för vägar till naturalisering av statliga könsklassificeringspraktiker som handlar om möjligheter till kategoribaserad mätning och sortering i befolkningsstyrningsprogram. Jag vill med artikeln bidra till ett akademiskt och politiskt samtal som tar sin utgångspunkt i att naturaliserad statlig reglering leder till ökade negativa konsekvenser för marginaliserade grupper. Det är därför av stor vikt att studera hur naturalisering upprättas, upprätthålls och utmanas.

Keywords

naturalisering, könsklassificeringspraktiker, inkludering, offentliga utredningar, trans- och intersexpersoner
naturalization, practices of gender classification, inclusion, Official Reports of the Swedish Government, trans and intersex people

In the context of gender classification policies, a critical understanding of surveillance allows us to avoid making simplistic demands to have these policies “fixed” so that trans people can be more “accurately” classified. (Spade 2015, 87)

STATLIGA KÖNSKLASSIFICERINGS PRAKTIKER OCH deras organisering av vad som räknas som könad begriplighet (be)rör alla subjekt, men deras implementering i statlig administration och reglering samspelar på ett sådant sätt att transpersoner (och framförallt transpersoner utan privilegier kopplade till exempelvis vithets-, funktions- och klassnormer) utsätts för stor osäkerhet och många risker. Om detta skriver Dean Spade i boken *Normal Life* (2015) som analyserar normaliserande teknikers statliga implementering och konsekvenser på individ- och befolkningsnivå med utgångspunkt i Foucaults förståelse av makt och normer.¹ En central aspekt i denna förståelse av hur normer och makt fungerar består i naturaliseringen av normaliserande tekniker och upprätthållandet av denna naturalisering:

Foucault posits the norm as playing a fundamental role in the emergence, legitimation, proliferation, and circulation of modern power. The norm establishes what is normal. Techniques of normation and normalization in turn function to ‘make normal’. On the one hand, they intervene within both individual bodies and populations in order to bring them into conformity with particular social norms. On the other hand, in doing so such techniques perpetuate the power relations that the norm founds and legitimizes by reproducing norms within the sociopolitical landscape to the point that they come to be seen not as produced at all but simply as natural and necessary. (Taylor 2009, 52)

I denna artikel fokuserar jag på naturalisering av statlig implementering av normaliserande tekniker i den svenska kontexten. Jag närmar mig naturalisering av statlig reglering i termer av upprättande och upprätthållande av hegemonisk betydelsebildning – betydelsebildning där regleringsaspekten är en del av bakgrunden, tas för given, framstår

som självklar och nödvändig och därmed inte uppmärksammas eller blir föremål för diskussion. Mer specifikt betraktar jag statliga könsklassificeringspraktiker och deras implementering i administration och styrning utifrån perspektiv som sätter naturaliseringens konsekvenser för trans- och intersexpersoner i fokus. Utgångspunkten för min studie är att naturaliseringen av statliga könsklassificeringspraktiker ökar de negativa konsekvenser som klassificeringen för med sig för de grupper som på olika sätt utmanar eller utesluts ur klassificeringen och dess definition eller logik. Det är det akademiska samtalet kring denna utgångspunkt som jag med denna studie hoppas kunna bidra till.² Av vikt i detta samtal är en kritisk analys av de system som producerar, begränsar och reifierar vad som räknas som begripliga subjekt och levbara liv och som därmed förskjuter fokus från de positioner och beteenden som i sig betraktas som normbrytande (Nord, Bremer & Alm 2016, 5). Min ansats handlar om att läsa och belysa statliga könsklassificeringspraktiker som just sådana system: system vars räckvidd och kraft ökar när de naturaliseras.³ I ljuset av detta är det av stor vikt att studera hur naturaliseringen av statliga könsklassificeringar upprättas och upprätthålls.

I denna artikel kommer jag vidare att fokusera på hur statliga könsklassificeringspraktiker naturaliseras i utsagor som utgår från ambitioner att inkludera trans- och intersexpersoner i statlig administration och reglering som riktar sig till befolkningen i stort.⁴ Jag kommer att behandla två typer av inkluderingsreformer:

- i) inkludering som går ut på att lägga till ytterligare (könade) kategorier i den statliga könsklassificeringen och
- ii) inkludering som går ut på att ta bort den könade aspekten i den statliga klassificeringen.

Observera att inkludering både genom i) och ii) kan bidra till naturalisering av statliga klassificeringspraktiker, men att inkluderingsreformerna skiljer sig väsentligt åt med avseende på naturalisering av statliga könsklassificeringspraktiker. I den offentliga utredningen *Transpersoner i Sverige* (SOU 2017:92) – som hade i uppdrag att kart-

lägga transpersoners levnadsvillkor i Sverige samt att föreslå insatser för att förbättra dessa villkor – finns intressant betydelsebildning om statliga könsklassificeringspraktiker.⁵ Bland annat innehåller den förslag på nya utredningar med uppdrag att utreda inkludering i den statlig könsklassificeringen:

Förslag: Regeringen tillsätter en utredning i syfte att utreda möjligheten till ett tredje juridiskt kön i Sverige samt därmed ett införande av könsneutrala personnummer. (SOU 2017:92, 488)

Förslag: Polismyndigheten ges i uppdrag att undersöka möjligheten att införa alternativet X som könsmarkör i svenska passhandlingar. (ibid, 496)

Dessa förslag kan förstås i termer av i) inkludering genom reformering av juridiska kön och könsmarkörer i passhandlingar och ii) inkludering genom reformering av personnummer. Jag kommer i min analys studera hur dessa reformförslag förhandlas och etableras. Jag vill framhålla att offentliga utredningar lämpar sig väl för studier av just hur naturalisering av statlig reglering upprättas och upprätthålls eftersom offentliga utredningar kan sägas ha både en förberedande och en förhandlande funktion (Andersson, Mellbourn & Skogö 1983, 53). Den förberedande funktionen handlar om att utifrån forskning, expertutlåtanden och annan information resonera sig fram till ett underlag för politiskt agerande. Den förhandlande funktionen handlar om att i resonemangen jämkä ihop olika ståndpunkter till enhetliga politiska förslag. Förhandlingar i offentliga utredningar kan sägas utgå från en kompromissmodell som förutsätter ”att alternativ och ideologiska motsättningar tonas ned till förmån för en pragmatiskt inriktad ’resultatpolitik’” (ibid, 53). Att utredningar är kompromissverk gör att de, enligt Erika Alm (2006, 16), lämpar sig väl för närläsning och dekonstruktion eftersom de ”per definition [bär] på inre stridigheter” till följd av att de eftersträvar entydiga definitioner och lösningar. Detta gör sammantaget utredningstexter till ett givande material om en som jag vill ställa frågor om hur naturalisering av statliga könsklassificeringspraktiker upprättas och

upprätthålls. En studie av SOU 2017:92 kan vidare ge nya och intressanta svar eftersom denna utredning på flera sätt skiljer sig från tidigare utredningar som behandlar trans- och intersexpersoner i förhållande till statlig reglering.

Naturalisering av könsklassificeringspraktiker i offentliga utredningar

Utformning och omformning av statlig könsklassificering har varit det uttryckliga ämnet för flera tidigare offentliga utredningar. Utformningen av lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall (SFS 1972:119) – som bland annat uppställer en rad villkor för att en person ska tillåtas ändra juridiskt kön – utgår från utredningen *Intersexuellas könstillhörighet* (SOU 1968:28). SOU 1968:28 har studerats av Edenheim (2005) och Alm (2006), som båda analyserar konstituering av könad begriplighet samt statlig reglering av de subjekt som konstitueras som avvikande. Alm och Edenheim gör olika typer av analyser men drar båda slutsatser att trans- och intersexpersoner i utredningstexten konstitueras i termer av ”fel kropp”-narrativ, samt att statlig reglering naturaliseras utifrån behov hos staten/lagen av att hantera och korrigera de subjekt som konstitueras som avvikande.⁶ Alm konstaterar till exempel i sin analys av SOU 1968:28 att utredningstexten ställer upp olika, ibland motstridiga, definitioner av samstämmighet mellan ett yttre (kroppsyta, beteende) som följer av ett inre (könsidentitet, hormoner, gener) som ”det normala”. Avvikelse från denna samstämmighet kan då förstås som att materialisering i mänskliga, begripliga kroppar/subjekt inte är möjlig. Detta underbygger en logik där korrigering krävs för att subjektet ska uppfattas som samstämmigt (ibid, 250). Alm (2018, 228) påpekar vidare att ett tydligt syfte med den eftersträvade kroppsliga samstämmigheten är ”a stable referent that the juridical gender can home in on”. Denna väg till naturalisering – där statlig reglering motiveras av behovet att reglera och korrigera de subjekt som på olika sätt utmanar eller utesluts ur klassificeringen och dess definition/logik – finns även i nästa statlig utredning, *Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag* (SOU 2007:16). SOU 2007:16 behandlar könstillhörighetslagens

åldersgränser och dess uppsatta krav på sterilisering och bedömdes av många som mycket konservativ; dess förslag uppfattades som kraftigt försvårande för trans- och intersexpersoner (se till exempel Engdahl 2010, 116). Bland annat föreslås att lagens krav på sterilisering för att ändra juridiskt kön skulle ersättas med ett kastreringskrav. Könstillhörighetslagens steriliseringskrav togs till slut bort år 2013. Ytterligare en statlig utredning tillsattes då för att utreda lagens utformning (däribland åldersgränser) och resultatet presenterades i *Juridiskt kön och medicinsk könskorrigering* (SOU 2014:91). Enligt ett sätt att läsa SOU 2014:91 naturaliseras statliga könsklassificeringspraktiker genom återopande av och sammankoppling med utsagor om erkännande och mänskliga rättigheter för de subjekt som konstitueras som avvikande.⁷ Förslagen i SOU 2014:91, bland annat om att ändring av juridiskt kön ska bli en rent administrativ process, har i två departementsutredningar omarbetats till förslag på att könstillhörighetslagen ersätts med två nya lagar. Efter betydande kritik i samband med att dessa lagförslag skickades på remiss till Lagrådet, fick Socialstyrelsen i uppdrag att ytterligare utreda ett antal aspekter och redovisa uppdraget senast sista mars 2020.⁸

När det gäller SOU 2017:92 – den offentliga utredning som huvudsakligen behandlas i denna studie – skiljer den sig från de tidigare utredningarna på flera sätt, bland annat i att den inte tillsatts för att utreda utformning eller omformning av statlig könsklassificering. Utsagor om statliga könsklassificeringspraktiker dyker dock återkommande upp i utredningens beskrivningar av ”hinder som finns i samhället för transpersoners möjligheter att leva i enlighet med sin könsidentitet” (ibid, 21). Sådana utsagor är intressanta i förhållande till ansatsen i föreliggande studie: att läsa och belysa hur naturaliserade statliga könsklassificeringspraktiker ger upphov till negativa konsekvenser för de som på olika sätt utmanar eller utesluts ur klassificeringens definition/logik, i synnerhet när klassificeringarna brukas av ett stort antal statliga instanser och system. En annan skillnad mellan SOU 2017:92 och tidigare utredningar är att det i den framförs förslag som handlar om att i) införa ytterligare (könade) kategorier i system för statlig könsklassificering och ii) ta bort den könade aspekten av klassificeringen.⁹ Därutöver går det i

SOU 2017:92 att utläsa en annan grundinställning till vad som räknas som begripliga och levbara liv. Till skillnad från tidigare utredningar har SOU 2017:92 en explicit begriplighetsökande ambition och utredningen eftersökte också aktivt bidrag från trans- och intersexpersoner (bland annat aktivister och akademiker). Det är precis dessa aspekter som gör denna utredning till ett särskilt intressant material att studera. Min analys av utsagorna i SOU 2017:92 innebär inte ett förkastande av utredningens emancipatoriska ambition, förslagets potential att förbättra trans- och intersexpersoners situation i samhället eller behovet av mer kunskap om levnadsvillkoren för dessa grupper. Min ambition med analysen av SOU 2017:92 är att studera hur statliga könsklassificeringspraktiker naturaliseras och mer specifikt att belysa andra vägar att upprätta och upprätthålla naturalisering bland annat genom att undersöka utsagor som utgår från ambitioner att inkludera.

Teoretiska perspektiv på befolkningsstyrning och betydelsebildning

Reformer som syftar till att inkludera tidigare exkluderade grupper i den statliga regleringen positioneras ibland som reformer med emancipatoriska ambitioner där inkluderingen framhävs medan praktiker som innebär övervakning och kontroll täcks över. Spade (2015) pekar på hur förenklade förståelser av makt kan underblåsa sådana tendenser i reformer för inkludering av transpersoner i statlig reglering och påverkansarbetet kring dem på så sätt att system och instanser för statlig reglering positioneras som neutrala och bortom makt. Som ett alternativ förespråkar Spade en förståelse av makt där fördelning av livschanser på befolkningsnivå sker inte främst genom förbud eller tillåtelse, utan i stället genom organisering och fördelning av säkerhet och osäkerhet (Spade 2015, 57). I denna förståelse av makt riktar regleringen inte in sig på individuella subjekt och deras beteenden, utan på befolkningsnivån; den utgör en form av befolkningsstyrning som görs för befolkningens bästa och implementeras genom övergripande statliga administrativa program, exempelvis program för folkhälsa, beskattning, socialförsäkring, immigration, brottslighet, jämställdhet, et cetera. Etableringen av

att interventionerna görs för ”befolkningens bästa” bidrar till sådana programs naturaliserade status och Spade menar att detta underblåser de befolkningsstyrande instansernas räckvidd och möjligheter att ”severely disadvantage certain populations through the mobilization of racism, sexism, ableism, transphobia, xenophobia, and homophobia, *but without explicitly and/or individually addressing subjects through those lenses*” (ibid, 57, min kursivering). En konsekvens av naturaliseringen av befolkningsstyrande praktiker blir alltså att de mest utsatta grupperna av transpersoner utsätts för än större osäkerhet och risker medan andra delvis skyddas genom exempelvis vithets- funktions- och klassprivilegier. Med andra ord skymms det faktum att interventioner på befolkningsnivå och etableringen av ”befolkningens bästa” alltid innebär olika typer av mobiliseringar av vilka liv som är levbara och värdefulla och vilka som inte är det.¹⁰ Detta teoretiska perspektiv på befolkningsstyrning stämmer därmed väl överens med utgångspunkten för denna studie: att naturaliseringen av statlig reglering ökar de negativa konsekvenser som regleringen ger upphov till för de grupper som marginaliseras. Statliga administrativa program för befolkningsstyrning utgår ofta från till synes givna och neutrala klassificeringar och kategorier: de betraktas så att säga ”merely as responsible for sorting and managing what ‘naturally’ exists” (Spade 2015, 11). I analysen kommer jag att behandla förslaget i SOU 2017:92 som handlar om inkludering i statliga könsklassificeringspraktikers logik/definition. Förslagen kan å ena sidan förstås som en del av utredningens begriplighetsökande ambition genom en dekonstruktion av ”det till synes givna” i förhållande till vad som räknas som könad begriplighet. Å andra sidan kan förslagen betraktas (åter)upprätta den statliga könsklassificeringspraktikens naturaliserade status genom att knyta inkludering i klassificeringen till inkludering i befolkningsstyrningsprogrammets interventioner och definitioner av ”befolkningens bästa”.

Hur ska vi då gå tillväga för att studera det som är naturaliserat och för givet taget? Hur får vi syn på det som ingår i bakgrunden? Min ansats till och analys av betydelsebildning utgår i stort från det ramverk som går under namnet politisk diskursteori och som introducerades

av Laclau och Mouffe (1985). Jag menar att naturalisering kan förstås i termer av hegemonisk betydelsebildning. Ett sätt att beskriva sådan fokuserar på att olika verklighetsbeskrivningar konkurrerar om en position där "deras" betydelsefixeringar fastställs som entydiga och sanna. I vissa fall blir kampen om betydelsebildning tydligare när ingen diskurs lyckas uppnå hegemoni eftersom en hegemonisk diskurs till sin definition är en diskurs som innebär att till och med själva möjligheten till kamp om betydelsebildning "glöms bort" och skyls över – en diskurs vars partiella fixering av betydelse lyckas med att representera en (omöjlig) totalitet och där det därmed blir svårt att ens föreställa sig att verkligheten kan förstås på andra sätt (Laclau 2003, 6). Diskursers (partiella) fixeringar organiseras ofta av ett antal privilegierade moment, så kallade nodalpunkter (Laclau och Mouffe 1985, 99). Nodalpunkter organiserar en diskurs på så sätt att de fungerar som ett klistre som fylls med olika, ibland motsägelsefulla, innehåll i syfte att få diskursens delar att hänga ihop. Genom att betrakta det överdeterminerade innehåll som nodalpunkterna fylls med får vi möjlighet att komma åt och dekonstruera det som tas för givet.¹¹ En central aspekt av detta ramverk för förståelse och analys av betydelsebildning är att det krävs ständiga gränsdragningar för att etablera och stabilisera det som tas för givet; det krävs med andra ord ständigt arbete för att upprätta och upprätthålla naturalisering. I ett material som SOU 2017:92 – där könsklassificeringspraktikernas naturaliserade status delvis dekonstrueras genom påpekanden om de många hinder de ger upphov till – ges möjligheter att få syn på detta arbete med att (åter)etablera naturalisering. Jag kommer i analysen att uppmärksamma de inre stridigheter som utsagorna innehåller och hur de hanteras eftersom det ger oss värdefull information om hur naturalisering upprättas och upprätthålls.

Offentliga utredningars förhandlande funktion – där ståndpunkter jämkas ihop och motsättningar tonas ner – innebär att vi i utredningstexternas utsagor kan förvänta oss ett helt koppel av överdeterminerade nodalpunkter. I analysen börjar jag med att betrakta vad jag anser vara en särskilt intressant nodalpunkt i SOU 2017:92, nämligen kunskap. I utredningens kommittédirektiv anges följande övergripande syfte, som

visar hur utsagor om kunskap organiserar utredningsuppdraget och därmed utredningens angreppssätt och problemformuleringar:

En särskild utredare ska utifrån *befintlig kunskap* göra en bred kartläggning av transpersoners villkor och situation i samhället och föreslå konkreta insatser som bidrar till förbättrade levnadsvillkor och ett tryggare livsutrymme för transpersoner. De faktorer som begränsar transpersoners levnadsvillkor beror bl.a. på värderingar, normer och *bristande kunskap* i samhället. (SOU 2017:92, 891, min kursivering)

I utredningstexten återkommer ordet ”kunskap” 692 gånger på 921 sidor,¹² vilket är intressant i sig. Än mer intressant är emellertid att studera vilket arbete olika utsagor om kunskap gör – det vill säga vilket innehåll denna nodalpunkt fylls med – i förhållande till betydelsebildningen om inkludering i statlig reglering. Jag kommer i analysen som följer att studera hur naturaliseringen av statliga könsklassificeringspraktiker upprättas och upprätthålls, men också hur den dekonstrueras i utredningens utsagor om kunskap och inkludering.¹³

Det saknas kunskap – utsagor om bristande kunskap och kompetens

I en tidigare studie (Odland 2018) hävdar jag att det i utredningens utsagor sker en frikoppling av förståelsen av normer, makt och begriplighet – det förhållande att normer inte bara begränsar utan också möjliggör begriplighet skyls över. Jag resonerar i min tidigare studie kring hur en sådan ”negativ” förståelse av begriplighet – där transpersoners relation till könad begriplighet endast behandlas i termer av begränsningar kopplade till könsnormativa förväntningar – i utredningens utsagor förläggs till individuella möten mellan transpersoner och andra (ofta personer som arbetar inom myndigheter eller offentlig verksamhet). Fokuseringen på ”mötet med andra” är en genomgående tendens i de statliga utredningarna om trans- och intersexpersoner och statlig reglering, dock positioneras dessa möten på olika sätt i olika utredningar. I SOU 2017:92 menar jag att ”de andra” positioneras som de med makt över vad som räknas som kö-

nad begriplighet. Men ”makten över betydelsebildningen” kan inte förstås som enbart inneboende i och begränsad till vissa subjekt som gör bedömningar i individuella möten; subjektet har inte sådan kontroll över språket eller över betydelsebildningen om begriplighet (Butler 1997). Vad som räknas som begripligt konstitueras, enligt Butler (1997, 52), genom repetition, vars temporala horisont sträcker sig bortom individuella subjekt och specifika tilltal. Centralt är dock att fixeringar av att ”makten över betydelsebildningen” fungerar på just detta (förenklade) sätt medför att individuella subjekt kan ställas till svars för de negativa konsekvenser som drabbar trans- och intersexpersoner. Vidare positioneras dessa individers normativa förväntningar, som leder till bristande bemötande, som en effekt av bristande kunskap och kompetens. Detta exemplifieras i följande två utsagor i utredningen:

Socialtjänsten kan ha svårt att ge ett bra bemötande då personalen saknar transkunskap. De känner sig osäkra på vilka frågor som kan ställas och vad som kan upplevas kränkande eller inte. (SOU 2017:92, 130)

Särskilt stor upplevs bristen på transkompetens [hos personal på ungdomsmottagningar]. Det förekommer att personalen saknar kunskap och inte vet hur de ska bemöta transungdomar. En del ungdomar vittnar om att de behövt utbilda personalen i hbtq-frågor. (ibid, 321)

Denna problemformulering – som kopplar samman bristande bemötande med bristande kunskap och kompetens – exemplifieras även i följande utdrag ur en djupintervju med en endokrinolog som gjorts inom ramen för utredningen:

E: Jag tycker att det är ohyggligt basala saker, att man uppträder respektfullt mot alla individer. Oavsett vad man har för diagnos.

U: Det du pratar om är egentligen att förhålla sig professionellt till sina patienter.

E: Ja precis. Det bottenar ofta i en *brist på kunskap* faktiskt. Folk som har kunskap beter sig ofta bättre. (SOU 2017:92, 724, min kursivering)

Vi ska nu gå vidare till att diskutera de lösningar som problemformuleringen ovan bäddar för. Inom genren offentliga utredningar handlar lösningarna inte oväntat om statliga kunskapsinterventioner för att råda bot på de normativa förväntningar som ger negativa konsekvenser för transpersoner i ”mötet med andra”. Följande utsaga, som rör asylsökande transpersoners möte med olika aktörer på Migrationsverket, innehåller exempel på denna problem-lösningkonstellation:

Bedömningen genomsyras av förutfattade meningar om hur hbtq-personer ska vara och bete sig och besluten tenderar således att vara godtyckliga. ... Som de asylsökande själva lyfter poängterar även biträdena att många aktörer, handläggare och tolkar med flera inom asylprocessen bör ges grundläggande hbtq-kompetensutbildning. (ibid, 270)

Det konstateras dock i utredningen att Migrationsverket redan har genomfört ett stort antal utbildningar för att ”höja kvaliteten på behandlingen av asylansökningar från hbtq-personer”, men att det är oklart vad dessa fått för effekt (ibid, 511). Här ges alltså ett exempel på när kunskaps- och kompetenshöjning inte har löst de problem som specificerats. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska ges i uppdrag att förbättra möjligheterna till uppföljning då det i nuläget är ”svårt att se till exempel vilken effekt en viss utbildningsinsats haft” (ibid, 512):

Förslag: Migrationsverket ges i uppdrag att förbättra möjligheterna att kontinuerligt utvärdera kvaliteten av prövningarna av hbtqi-personers asylansökningar. Utvärderingarna ska ha ett normkritiskt perspektiv så att eventuella stereotypa föreställningar som kan prägla beslut blir belysta. (ibid, 511)¹⁴

Jag menar att problem-lösningkonstellationen vad gäller kunskapsinterventioner som riktar sig till individer inte förlorar legitimitet utan snarare stärks i detta förslag som handlar om att säkerställa att kunskapsinterventionen når fram. Kort sagt handlar problemet fortsatt om individers tillkortakommanden och lösningen om förbättrade möjlig-

heter för den statliga instansen Migrationsverket att (om)forma dessa individers beteenden i mötet med asylsökande transpersoner.

Jag vill poängtera att det utan tvekan är så att till exempel handläggare på Migrationsverket inte sällan saknar kunskap om asylsökande hbtqi-personers situation och särskilda utsatthet och att handläggarnas arbete innefattar maktutövning som går ut på att avgöra vem som räknas som ett begripligt eller trovärdigt subjekt; avgöranden som får omfattande och ibland dödliga konsekvenser. Det är vidare inte konstigt att utredningens förslag riktar sig till statliga instanser och att förslagen, förutom kunskaps- och kompetenshöjning, även innefattar uppföljning och utvärdering av dessa insatser. I denna studie, där jag ställer frågor om hur statlig reglering naturaliseras, är det också intressant att uppmärksamma hur Migrationsverket positioneras i förhållande till det uppställda problemet. Den problem-lösningkonstellation som upprättas i utredningens utsagor om bristande kunskap och kompetens går att läsa utifrån Spades (2015) resonemang om faran med förenklade förståelser av makt. Jag menar att Migrationsverket i utsagorna ovan framstår som ett neutralt instrument åtskilt från de individer som bär på problematiska normativa förväntningar på grund av bristande kunskap och kompetens – som ett instrument som kan brukas för att utvärdera och neutralisera dessa problem. Naturaliseringen av den statliga regleringen upprätthålls när befolkningsstyrande instanser positioneras som neutrala och bortom makt och på så sätt skyls förhållandet att dessa system är inbegripna i en fördelning av livschanser där vissa grupper blir mycket sårbara. Med andra ord upprätthålls naturaliseringen av den statliga regleringen genom den relationella positionering som görs av individer respektive statliga instanser i utsagorna om bristande kunskap och kompetens.

Det saknas kunskap – utsagor om bristande kunskapsunderlag

I sin problemformulering lyfter utredningen fram transpersoners låga förtroende för samhällsinstitutioner och pekar på orsaker som diskriminering, okunskap och dåligt bemötande (SOU 2017:92, 395). En annan

del av utredningens problembeskrivning i fråga om transpersoners låga förtroende för offentliga instanser handlar om att detta i sig ger upphov till en annan sorts kunskapsproblem:

Ett konstaterat problem är att statistiken gällande transpersoners utsatthet är bristfällig. Detta kan delvis förklaras av att många utsatta inte anmäler brott till polisen på grund av bristande tillit, eller bristande tilltro till att det kommer att göra någon skillnad. (SOU 2017:92, 23)

Många av dem som har utsatts för våld, trakasserier eller diskriminering rapporterar att stödet och uppföljningen från samhällsinstanser som polisen varit bristfälligt och transfobiskt. (ibid, 241)

Brister i brottsofferstatistik knyts till lågt förtroende för polisen och som framgår ovan beror detta låga förtroende bland annat på bristfälligt och transfobiskt bemötande. De förslag som presenteras i syfte att lösa denna förtroendeproblematik (som i sin tur ger upphov till en kunskapsproblematik) är att polisen ska bli en strategisk myndighet i arbetet för hbtqi-rättigheter (ibid, 476) samt att det ska göras interna kompetenshöjande insatser (ibid, 499). Lösningförslagen riktar alltså in sig på två olika kunskapsproblem: dels problemet att bristande kunskap och kompetens ger upphov till bristfälligt bemötande (vilket behandlades i föregående avsnitt) och dels problemet med bristande kunskapsunderlag i termer av bristfällig statistik. Det andra problemet är direkt kopplat till den förberedande funktion som offentliga utredningar fyller och den aktuella utredningens direktiv om att göra en kartläggning av transpersoners situation i samhället utifrån ”befintlig kunskap” (ibid, 891). Bristande kunskapsunderlag kan således förstås både som ett problem som utredningen stött på i sin kartläggning – brister i kartläggningen beror på att det saknas befintlig kunskap – och som en orsak till att ”andra” ger transpersoner ett bristfälligt bemötande (de har inte fått tillgång till utbildning). Dessa två aspekter av problemet med bristande kunskapsunderlag kommer till uttryck i exemplet nedan: det saknas både studier och utbildningsmaterial.

Det råder också stor brist på kunskapsunderlag. Det har genomförts ytterst få studier som berör transpersoners situation på den svenska arbetsmarknaden, och utbudet av utbildningsmaterial om transpersoner riktat till arbetsmarknadens aktörer är mycket begränsat. (ibid, 371)

När bristande kunskapsunderlag är problemet, handlar lösningarna om att säkerställa att denna kunskap nås – att det görs (viss sorts) forskning – samt att kunskapen sedan når ut – att det tas fram utbildningsmaterial som sprids till berörda parter. På det ovan beskrivna problemet med bristande kunskapsunderlag i fråga om transpersoners situation på den svenska arbetsmarknaden, presenterar utredningen följande kunskapsunderlagslösning:

Förslag: Den nya myndigheten Nationellt Arbetsmiljöcentrum ges i uppdrag med [sic] att med utgångspunkt i befintliga studier utforma ett kunskapsunderlag för arbetsmiljöfrågor med ett hbtq-perspektiv, med särskilt fokus på transpersoners situation. (ibid, 527)

[Det] finns bristande svensk forskning, men en del forskning har gjorts internationellt. Utredningen menar också att det egentligen vore önskvärt att den nya myndigheten får möjlighet att bedriva egen forskning, och hoppas att detta ska bli fallet framöver. Vi vill då göra ett medskick om vikten av ett transperspektiv i det arbetet. (ibid, 528)

Liknande resonemang om kunskapsunderlagsproblem och lösningar finns förs i fråga om ätstörningar (ibid, 290–292/516), suicidprevention (ibid, 295/518) och äldre transpersoners levnadsvillkor (ibid, 236/507). I resonemanget gällande äldre transpersoners levnadsvillkor framhålls en annan aspekt av logiken bakom ovanstående problem–lösningskonstellation, nämligen vikten av styrning:

Utredningen anser att bristerna inom kommunerna kan bero på okunskap, men även avsaknaden av verktyg och rekommendationer om hur ett transperspektiv kan inkluderas i de planer och styrdokument som rör äldreomsorgen. (ibid, 508)

Utredningen uppmärksammar en liknande problematik med bristfällig styrning i tillämpningen av Socialstyrelsens kunskapsstöd för vården (ibid, 560 f.)

I dessa utsagor om vikten av styrning och verktyg för praktiskt inkluderingsarbete är det tydligt att kunskapsunderlag i sig inte automatiskt löser problemen med att transpersoner inte inkluderas eller inkluderas bristfälligt i befolkningsstyrningsprogram. Dock menar jag att det framgår av de utsagor som lyfts fram i detta avsnitt att kunskapsunderlag måste föregå styrning. Detta är också utgångspunkten för den förberedande funktion som offentliga utredningar fyller och som handlar om att ge underlag för politiskt agerande. Utredningstexten fyller således en dubbel funktion – dels att förmedla att det finns brist på kunskapsunderlag på en rad områden, dels att i sig utgöra ett kunskapsunderlag:

När utredningen har offentliggjorts så kommer den att finnas tillgänglig för allmänheten och kan också användas av andra för att sprida kunskap om transpersoners levnadsvillkor till yrkespersoner inom hälso- och sjukvården och andra relevanta verksamheter. (ibid, 331)

I min analys kan utredningens utsagor om transpersoners levnadsvillkor förstås i termer av en ambition att förbättra inkluderingen av transpersoner i befolkningsstyrningsprogrammets interventioner och definitioner av ”befolkningens bästa”. Av ovanstående analys drar jag slutsatsen att inkludering i kunskapsunderlag krävs för inkludering i befolkningsstyrningsprogrammets verksamhet och interventioner.

I följande avsnitt ger jag ett illustrativt exempel på den logik som underbygger befolkningsstyrning – att styrning och politiskt agerande måste grunda sig på och kunskapsunderlag – som handlar om den roll jämställdhetsstatistiken spelar för jämställdhetspolitiken. Jag studerar utsagor i SOU 2017:92 kring hur transpersoner bättre kan inkluderas i det jämställdhetspolitiska arbetet.

Inkludering i kunskapsunderlag – jämställdhetspolitik och juridiska kön

I SOU 2017:92 framhålls att det inte ligger inom ramen för utredningens uppdrag att utreda de jämställdhetspolitiska målen och deras inriktning, men att det är ”angeläget att påpeka det uppenbara problemet med den binära synen på kön i målformuleringarna” (486). Utredningen hänvisar till RFSL:s förslag om att omformulera de jämställdhetspolitiska målen genom att lägga till ”alla, oavsett kön, könsidentitet och könsuttryck” efter ”kvinnor och män” (ibid, 487).¹⁵ Det betonas vidare att statistik är ett viktigt verktyg för jämställdhetspolitiken, men att den könsdifferenterade statistikens utformning osynliggör transpersoners upplevelser av könad ojämlikhet. I utredningens direktiv anges bland annat följande problemformulering:

Könsuppdelad statistik är ett viktigt verktyg i arbetet för ett jämställt samhälle. Att detta oftast manifesteras i endast två möjliga kön i t.ex. enkäter och redovisningar medför dock att ickebinära personer exkluderas och att viktig information om dessa personers livssituation kan gå förlorad. (SOU 2017:92, 903)

Utredningen ska, enligt direktivet, undersöka hur icke-binära personer kan inkluderas i undersökningar och enkäter, samt belysa hur könsuppdelad statistik kan kompletteras genom att inkludera icke-binära (ibid, 903). Utredningen problematiserar även att gruppen transpersoner i stort osynliggörs i statistik där frågor om kön ställs på ett oprecist sätt, exempelvis där det är oklart om frågorna om kön avser könsidentitet, juridiskt kön eller något annat. Utredningen föreslår att Statistiska centralbyrån ges i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för inkludering av transpersoner i enkäter och undersökningar (ibid, 539).¹⁶ Utredningen pekar vidare på att kön inte definieras i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och att den tolkning som ofta görs är att det handlar om juridiska (binära) kön (SOU 2017:92, 471 f.). Av denna tolkning följer, i utredningens utsagor, att när:

[...] det gäller officiell statistik som uteslutande baseras på registerdata är *det enda möjliga sättet* att synliggöra ickebinära i den att införa ett tredje registrerat kön, det vill säga ett tredje juridiskt kön. (ibid, 472, min kursivering)

Utredningens förslag om en ny utredning med uppdrag att utreda möjligheten att införa ett tredje juridiskt kön (ibid, 488) kan som tidigare nämnts förstås handla om inkludering genom tillägg av ytterligare (könade) kategorier i system för statlig könsklassificering (i). Möjligheterna till förbättrad statistik är ett av utredningens mest återopade argument för detta förslag: ”Med ett tredje juridiskt kön skulle denna centrala del av svensk jämställdhetspolitik dessutom bli mer korrekt” (ibid, 489).¹⁷ Det nya utredningsuppdraget föreslås även innefatta utredning av införandet av könsneutrala personnummer. Här handlar det om inkludering genom att den könade aspekten av den statliga klassificeringen tas bort (ii). Utredningen påpekar att denna ändring i personnummerkonstruktionen ”skulle avhjälpa ett flertal av de administrativa problem som transpersoner ställs inför” i kontakten med olika befolkningsstyrningsprogram (ibid, 489). Vidare poängteras att införandet av könsneutrala personnummer måste göras på ett sådant sätt att möjligheterna att mäta och analysera könad ojämlikhet bibehålls:

Med nödvändighet måste en sådan utredning utreda möjligheten att införa helt könsneutrala personnummer, se över hur juridiskt kön kan registreras på annat sätt i folkbokföringen, samt beakta vikten av att kunna samla in relevant statistik, för att kunna fortsätta att analysera ojämlikhet som grundar sig i könstillhörighet. (ibid, 489)

Här menar jag att det sker en (åter)etablering av de statliga könsklassificeringarnas nödvändighet för befolkningsstyrning – om personnummer blir könsneutrala måste deras funktion i förhållande till kunskapsunderlag säkerställas på andra sätt. Jag vill även understryka att kunskapsunderlag för jämställdhetspolitik även i dessa utsagor knyts till möjligheterna att mäta. Konsekvenserna av en fokusering på mätbarhet i svensk

jämställdhetspolitik lyfts fram i flera av bidragen i antologin *Challenging the myth of gender equality in Sweden* (Martinsson, Griffin & Giritli Nygren 2016). I ett kapitel om jämställdhetsintegrering och dess löften behandlas bland annat mätning i relation till framgång, och hur fokus på ”det som är möjligt att mäta” får konsekvenser för vilken förändring som anses viktig och eftersträvansvärd och vice versa: ”The fantasy of gender mainstreaming stuck to quantifiable terms as desirable and as a marker for doing good work. The quantifiable and measurable is seen as the concrete and precise (Olsson 2014, 100) and thereby accorded a taken-for-granted legitimacy” (Sjöstedt, Landén & Olofsdotter 2016, 175). En uppvärdering av det mätbara leder också till att det som inte går eller är svårt att mäta antingen pressas in i mätbara kategorier eller täcks över som oviktigt vetande (Bornemark 2018).¹⁸ Vad gäller utsagor om jämställdhetspolitik i SOU 2017:92 är min slutsats att återopandet av möjligheterna att mäta – och vikten av inkludering i ett mätbart kunskapsunderlag för befolkningsstyrning – bidrar till en naturalisering av statliga könsklassificeringspraktiker.

I utredningen återfinns ett antal utsagor om ”alternativet” att avskaffa juridiska kön – utsagor som alltså potentiellt dekonstruerar den statliga könsklassificeringens naturaliserade status. I samtliga fall där avskaffande omnämns ställs avskaffande dock i relation till alternativet att införa ett tredje juridiskt kön:

Personen är en av flera ickebinära som påtalat för utredningen att det behövs ett tredje juridiskt kön. För vissa skulle det *också vara ett godtagbart alternativ* att det juridiska könet togs bort. (SOU 2017:92, 173, min kursivering)

Sverige rekommenderas [i TGEU 2017a] att dels sluta använda könskodade personnummer samt att införa ett tredje juridiskt kön *eller* avskaffa de juridiska könen (ibid, 173–174, min kursivering)

I ovanstående utsaga vill jag mena att de båda alternativen – att lägga till ett tredje juridiskt kön och att avskaffa juridiska kön – placeras på

samma nivå, som jämbördiga alternativ. Betrakta vidare följande utdrag ur SOU 2017:92, där utredningen redogör för ståndpunkterna i fråga om juridiska kön hos några tongivande organisationer som arbetar för hbtqi-personers rättigheter:

RFSL verkar för könsneutrala personnummer och införandet av ett tredje juridiskt kön. RFSL Ungdom är positiva till införandet av ett tredje juridiskt kön, men vill *i ett längre perspektiv* att juridiska kön ska avskaffas. RFSL vill utreda detta. (ibid, 683, min kursivering)

Ovanstående utsagor är de enda tre ställen i utredningen där avskaffandet av juridiska kön nämns och i dem hanteras detta ”alternativ” på ett sådant sätt att naturaliseringen av statlig könsklassificeringspraktiker (åter)upprättas, genom att alternativet positioneras dels som jämbördigt med att införa ytterligare en könad kategori, och dels som en fråga för framtiden (genom referenserna till RFSL och RFSL Ungdoms ståndpunkter).

Min övergripande slutsats utifrån ovanstående analys av utredningens utsagor om hur transpersoner bättre kan inkluderas i jämställdhetspolitiskt arbete, är att utsagorna om inkludering i (mätbara) kunskapsunderlag för befolkningsstyrning utgör en väg till naturalisering av statliga könsklassificeringspraktiker. Det är i sammanhanget centralt att kunskapsunderlagets betydelse är knutet till synen på kunskapsunderlag som en möjliggörare av och nödvändighet för det politiska agerandet för ”befolkningens bästa”. En annan, likartad logik som underbygger befolkningsstyrning handlar om att kategoribaserad sortering måste föregå styrning och politiskt agerande. Denna logik innebär att inkludering i sorteringspraktiker måste föregå inkludering i befolkningsstyrningsprogrammets interventioner och definition av ”befolkningens bästa”. I nästa analysavsnitt undersöker jag denna logik närmare genom att titta på den roll könsmarkörer i identitetshandlingar spelar i polisens och Migrationsverkets befolkningsstyrande verksamhet. Jag studerar utsagor i SOU 2017:92 kring hur transpersoner bättre kan inkluderas i kategoribaserad (köns)sortering.

Inkludering i sorteringspraktiker – könsmarkörer i identitetshandlingar

I SOU 2017:92 redogörs för polisens ståndpunkt i fråga om könsmarkörer i identitetshandlingar i förhållande till vissa av polisens befolkningsstyrande teknologier (visitering och förvar):

Polismyndigheten framhöll att uppgift om kön behövs i vissa sammanhang, till exempel då det är reglerat i lag att en kvinna inte får kroppsvisiteras av en man. Det kan också uppstå problem om en person ska omplaceras till skyddat boende. ”Utan könsbestämmelse på LMA-kort kan en persons egna uppgifter om kön inte läggas till grund för att t.ex. placeras i ett skyddat boende för kvinnor om vederbörande för polispersonalen framstår som en man”, skriver Polismyndigheten, som också framhåller att endast man och kvinna finns som juridiska kön i Sverige. (SOU 2017:92, 265)

Polisens befolkningsstyrande verksamhet bygger på sortering och klassificering av människor och enligt ovan måste sådan kategoribaserad (köns)sortering föregå tillämpningen av befolkningsstyrande teknologier. Könsmarkörer i identitetsdokument är en könsklassificeringspraktik som appliceras på alla, men genom vilken trans- och intersexpersoner kan positioneras som icke-trovärdiga och utsättas för ökade risker även om detta inte är det explicita syftet med klassificeringen eller sorteringssystemet. Ett av förslagen i SOU 2017:92 handlar om att ge polisen i uppdrag att utreda möjligheten av att införa X som könsmarkör i svenska passhandlingar (ibid, 496). Detta förslag motiveras bland annat med ”att personer som behöver det får en identitetsmarkör i passet som de kan känna sig bekväma med” (ibid, 496). Liksom i utsagorna om ett tredje juridiskt kön i föregående avsnitt handlar det om inkludering av typen (i): tillägg av ytterligare (könade) kategorier i system för statlig könsklassificering.

Det är viktigt att belysa och ställa frågor kring konsekvenserna av reformer som innebär inkludering i kategoribaserade (köns)sorteringspraktiker för befolkningsstyrning. I enlighet med Spade (2015) vill jag

poängtera att sådana reformer riskerar att ge ökad legitimitet åt system där många trans- och intersexpersoner utsätts för osäkerhet och risker. För mig, som icke-binär transperson med privilegier kopplade till bland annat vithets-, funktions- och klassnormer, skulle ett X i passet troligen inte medföra ökad utsatthet för risker i förhållande till exempelvis polisens befolkningsstyrande verksamhet. Men för transpersoner som genom andra maktaxlar positioneras som icke-trovärdiga i polisens sorteringssystem – som saknar de privilegier jag besitter, det vill säga privilegier som kan fungera som stötdämpare – finns stor risk att ett X i passet skulle innebära ökad osäkerhet och större risk att bli utsatt för kränkningar och våld. Särskilt viktigt är det att vara vaksam på reformförslag som gäller instanser som brukar teknologier för frihetberövning, våld och hot om våld, så att reformerna inte förstärker dessa instansers legitimitet och förmåga att utöva makt, då ”...a system designed from its inception as a technology of racialized control through exile and punishment will use any rationale necessary to achieve that purpose” (Spade 2015, 48). Utredningen visar på en medvetenhet om sådana risker i sina utsagor om LMA-kort (SOU 2017:92, 264–266) och föreslår att Migrationsverket ska ges i uppdrag att utreda en förändring av kortens utformning (ibid, 511). Utredningen menar att:

[e]n möjlighet skulle kunna vara att inte alltid registrera kön på korten, särskilt i fall när det är tydligt att det juridiska könet inte överensstämmer med könsidentiteten och könsuttrycket. (ibid, 513)

Denna utsaga kan förstås i termer av inkludering (ii): avlägsnande av den könade aspekten av den statliga sorterings- och klassificeringspraktik som LMA-korten utgör för asylsökande personer. Utredningen innehåller inte något liknande resonemang om könsmarkörer i andra identitetshandlingar, annat än ett konstaterande om att internationella bestämmelser anger att könstillhörighet ska ingå som obligatorisk uppgift i pass och att denna markör i Sverige regleras genom juridiskt kön (ibid, 496). Denna skillnad mellan LMA-kort och andra identitetshandlingar kan kopplas till handlingars olika funktion i förhållande till nationella gränser och

aktualiserar frågor om medborgarskap och statliga tekniker för reglering av könad begriplighet som jag tyvärr inte har möjlighet att gå närmare in på i denna studie.¹⁹ Min övergripande slutsats utifrån ovanstående analys av utsagorna om inkludering av transpersoner genom tillägg eller avlägsnande av könsmarkörer i identitetshandlingar är att utsagor om inkludering i kategoribaserade sorteringspraktiker för befolkningsstyrning leder till en naturalisering av statliga könsklassificeringspraktiker.

Avslutning

För att vara tydlig: det jag vill dekonstruera är den statliga regleringens naturaliserade status. Min tes är inte att statlig reglering och statliga könsklassificeringspraktiker i sig är av ondo, utan att deras naturaliserade status kräver reflektion och dekonstruktion. Jag vill med denna studie lämna ett bidrag till det akademiska och politiska samtal som tar sin utgångspunkt i att naturaliseringen av statlig reglering bidrar till att öka de negativa konsekvenserna för de grupper som marginaliseras genom regleringen. Det är av central vikt att belysa faran med den typ av reform- och påverkansarbete som förespråkar inkludering på ett sådant sätt att praktiker för övervakning och kontroll samt konsekvenserna av dessa praktiker skyls över:

Aligned with a mode of scholarship that promotes visibility and recognition, some organizations have urged a rather patriotic compliance with state policy while seeking to reform security measures to more accurately and sensitively address transgender-identified people. ... Working against that problem, other transgender advocacy and activist organizations begin *not by attempting to fold more genders into surveillance systems but by questioning instead the very terms on which those systems operate.* (Beauchamp 2019, 18, min kursivering)

Jag har i denna artikel undersökt hur naturaliseringen av statliga könsklassificeringspraktiker upprättas och upprätthålls. Genom att studera utsagor om kunskap och inkludering i den offentliga utredningen *Transpersoner i Sverige* (SOU 2017:92) har jag kunnat visa hur natura-

liseringen är kopplad till värnandet av möjligheter till kategoribaserad mätning och sortering i befolkningsstyrningsprogram. Mina slutsatser i fråga om SOU 2017:92 utgår från den logik som underbygger befolkningsstyrning – att styrning och politiskt agerande måste föregås av upprättandet av kunskapsunderlag och kategoribaserad sortering och att inkludering i befolkningsstyrning därmed kräver inkludering i mätning- och sorteringspraktiker. Det är angeläget att kritiskt granska hur befolkningsstyrningsprogram positioneras som neutrala och som någonting bortom makt och hur deras ”tendencies to add new categories of legibility as methods of expanding their control” (Spade 2015, 87) skyls över samt att se att dessa tendenser underblåses genom ambitioner att reglera och korrigera, men också genom ambitioner att inkludera.

Tack

Jag vill rikta ett varmt tack till mina anonyma granskare för deras insiktsfulla kommentarer utifrån vilka textens innehåll och utformning avsevärt kunnat förbättras.

T. ODLAND är doktorand i genusvetenskap vid Linköpings universitet. Hens forskningsintressen inkluderar kopplingar mellan, och sammanflätning av, statlig reglering, könad begriplighet samt mätning- och klassificeringspraktiker. I sitt doktorandprojekt studerar hen erfarenheter och policy kring transinkluderande jämställdhetsarbete.

REFERENSER

- Ahmed, Sara. 2011. *Vithetens hegemoni*. Hägersten: Tankekraft.
- Alm, Erika. 2006. *Ett emballage för inälvor och emotioner: föreställningar om kroppen i statliga utredningar från 1960- och 1970-talen*. Avhandling, Göteborgs universitet.
- Alm, Erika. 2018. "What constitutes an in/significant organ? The vicissitudes of juridical and medical decision-making regarding genital surgery for intersex and trans people in Sweden." I *Body, Migration (Re)constructive Surgeries: Making the Gendered Body in a Globalized World*, redigerad av Gabriele Griffin & Malin Jordal, 225–240. London: Routledge.

- Andersson, Simon, Mellbourn, Anders & Skogö, Ingemar. 1983. *Myndigheten i sambället: problem och utvecklingslinjer i statsförvaltningen*. 2. Stockholm: Liber.
- Bassichis, Morgan, Lee, Alexander & Spade, Dean. 2011. "Building an Abolitionist Trans and Queer Movement With Everything We've Got." I *Captive Genders: Trans Embodiment and the Prison Industrial Complex*, redigerad av Eric A. Stanley & Nat Smith, 15-40. Edinburgh, Oakland, Baltimore: AK Press.
- Beauchamp, Toby. 2019. *Going Stealth: Transgender Politics and U.S. Surveillance Practices*. Durham och London: Duke University press.
- Bornemark, Jonna. 2018. *Det omätbaras renässans: en uppgörelse med pedanternas världsberravälde*. Stockholm: Volante.
- Bremer, Signe. 2011. *Kroppslinjer: kön, transsexualism och kropp i berättelser om könskorrigering*. Avhandling, Göteborgs universitet.
- Butler, Judith. 1997. *Excitable Speech: A Politics of the Performative*. New York och London: Routledge.
- de los Reyes, Paulina. 2016. "When feminism became gender equality and anti-racism turned into diversity management." I *Challenging the myth of gender equality in Sweden*, redigerad av Lena Martinsson, Gabriele Griffin & Katarina Giritli Nygren, 23-48. Bristol: Policy Press.
- Edenheim, Sara. 2005. *Begärets lagar: Moderna statliga utredningar och heteronormativitetens genealogi*. Stockholm/Stehag: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Engdahl, Ulrica. 2010. *Att vara som/den 'en' är – En etisk diskussion om begreppen rättvisa, erkännande och identitet i en trans*kontext*. Avhandling, Linköpings universitet.
- Enke, Finn (red.). 2012. *Transfeminist Perspectives in and beyond Transgender and Gender Studies*. Philadelphia: Temple University Press.
- Foucault, Michel. 2008. "Sambället måste försvaras": *Collège de France 1975–1976*. Hägersten: Tankekraft.
- Gossett, Che. 2013. "Silhouettes of Defiance: Memorializing Historical Sites of Queer and Transgender Resistance in an Age of Neoliberal Inclusivity." I *The Transgender Studies Reader 2*, redigerad av Susan Stryker & Aren Z. Aizura, 580–590. New York och London: Routledge.
- Hartline, France Rose. 2019. "(Trans)Gender Outlaws? A Critical Analysis of Norway's 2016 Gender Self-determination Law." *Dutch Journal of Gender Studies* 21(4): 361–380.
- Holzer, Lena. 2018. *Non-Binary Gender Registration Models in Europe: Report on third gender marker or no gender marker options*. ILGA-Europe. <https://www.ilga-europe.org/resources/ilga-europe-reports-and-other-materials/non-binary-gender-registration-models-europe>.
- Laclau, Ernesto. 2003. "Philosophical Roots of Discourse Theory." Centre for Theoretical Studies in the Humanities and Social Sciences, University of Essex.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe. 1985. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. 2. London och New York: Verso.

- Martinsson, Lena, Griffin, Gabriele & Giritli Nygren, Katarina (red.). 2016. *Challenging the myth of gender equality in Sweden*. Bristol: Policy Press.
- M'charek, Amade, Schramm, Katharina & Skinner, David. 2014. "Topologies of Race: Doing territory, population and identity in Europe." *Science, Technology, & Human Values* 39(4): 468–487.
- Nord, Iwo, Bremer, Signe & Alm, Erika. 2016. "Redaktionsord: Cisnormativitet och feminism." *Tidskrift för genusvetenskap* 37(4): 2–13.
- Norton, Laura H. 2013. "Neutering the Transgendered: Human Rights and Japan's Law No. 111." I *The Transgender Studies Reader 2*, redigerad av Susan Stryker och Aren Z. Aizura, 591–604. New York och London: Routledge.
- Odland, T. 2018. "Begriplighetsökning i statens regi: Om makt, kunskap och statlig reglering i SOU 2017:92 Transpersoner i Sverige." Masteruppsats, Stockholms universitet.
- Shakhsari, Sima. 2013. "Shuttling Between Bodies and Borders: Iranian Transsexual Refugees and the Politics of Rightful Killing." I *The Transgender Studies Reader 2*, redigerad av Susan Stryker & Aren Z. Aizura, 565–579. New York och London: Routledge.
- Sjöstedt Landén, Angelika & Olofsdotter, Gunilla. 2016. "What should we do instead? Gender-equality projects and feminist critique." I *Challenging the myth of gender equality in Sweden*, redigerad av Lena Martinsson, Gabriele Griffin & Katarina Giritli Nygren, 163–186. Bristol: Policy Press.
- Snorton, Riley & Haritaworn, Jin. 2013. "Trans necropolitics: a transnational reflection on violence, death, and the trans of color afterlife." I *The Transgender Studies Reader 2*, redigerad av S. Stryker & A. Z. Aizura, 66–76. New York och London: Routledge.
- SOU 1968:28. *Intersexuellas könstillhörighet – Förslag till lag om fastställande av könstillhörighet i vissa fall*. Stockholm.
- SOU 2007:16. *Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag*. Stockholm.
- SOU 2014:91. *Juridiskt kön och medicinsk könskorrigering*. Stockholm.
- SOU 2017:92. *Transpersoner i Sverige – Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor*. Stockholm.
- Spade, Dean. 2015. *Normal life: administrative violence, critical trans politics, and the limits of law*. Durham: Duke University Press.
- Spade, Dean & Willse, Craig. 2016. "Norms and normalization." I *The Oxford Handbook of Feminist Theory*, redigerad av Lisa Disch & Mary Hawkesworth, 551–271. New York: Oxford University Press.
- Stryker, Susan & Aren Z. Aizura (red.). 2013. *The Transgender Studies Reader 2*. New York och London: Routledge.
- Taylor, Dianna. 2009. "Normativity and Normalization." *Foucault Studies* 7: 45–63.
- Warner, Michael. 1999. *The Trouble with Normal: Sex, politics, and the ethics of queer life*. New York: The Free Press.

NOTER

1. I *"Sambället måste försvaras"* (Foucault 2008) menar Foucault att "normen" är det element som cirkulerar mellan den disciplinära nivån och den biopolitiska nivån och som kopplar samman reglering och normalisering av kroppen och av befolkningen. I senare texter gör Foucault en distinktion mellan begreppet "normalisering", som hänvisar till den biopolitiska nivån, och begreppet "normering", som hänvisar till de disciplinära processer som formar subjektet (Taylor 2009, 51).
2. Ett axplock av röster i detta heterogena samtal ges av M'chareks, Schramms och Skinners (2014) artikel "Topologies of Race: Doing territory, population and identity in Europe" som behandlar naturaliseringen av tekniker för upprättande av medborgarskap och gränser, Beauchamps (2019) analys av övervakningsteknikers konsekvenser för transpolitik i *Going Stealth*, Ahmeds (2011) kritiska interventioner i fråga om hur vithet och rasism organiserar samhällsinstitutioner i *Vithetens Hegemoni* samt flera av bidragen i antologin *Transfeminist Perspectives in and beyond Transgender and Gender Studies* (Enke 2012) som behandlar "categorical insufficiencies and 'impossible people'".
3. I den svenska kontexten finns det exempelvis ett stort antal instanser och system som använder personnummer (där näst sista siffran indikerar juridiskt kön) för att identifiera individer. Information om juridiskt kön registreras och integreras därmed automatiskt, vilket leder till att många trans- och intersexpersoner utsätts för osäkerhet och risker i det stora antal vardagliga situationer där personnummer efterfrågas.
4. Påverkansarbete för och reformer gällande inkludering av hbtqi-personer i statlig reglering och konsekvenserna av detta har studerats och dekonstruerats av bland andra Bassichis, Lee och Spade (2011), Spade och Willse (2014), Warner (1999) och Gosset (2013) som (på olika sätt) belyser hur inkludering i statlig reglering kan förstås i relation till olika neoliberala och normerande narrativ. På detta tema vill jag även lyfta fram Paulina de los Reyes (2016) kapitel "When feminism became gender equality and anti-racism turned into diversity management" i antologin *Challenging the myth of gender equality in Sweden* (Martinson, Griffin & Giritli Nygren 2016).
5. Även levnadsvillkor för intersexpersoner behandlas i utredningens kapitel 15.8. För en ingående analys av statlig reglering av intersex samt av skillnader mellan trans och intersex när det kommer till regleringarnas konsekvenser, se Alm (2018).
6. För en studie av hur transpersoners erfarenheter och livslopp formas genom statlig reglering som utgår från "fel kropp"-narrativ, se Bremer (2011).
7. En sådan läsning av vägar till naturalisering av statliga könsklassificeringspraktiker i SOU 2014:91 sammanfaller med Beauchamps (2019, 36) utgångspunkter i fråga om "how tightly identification documents and state-regulated categories are ideologically linked to the notions of both rights and national progress."

8. I skrivande stund har inget nytt förslag på lagändring lagts fram. I Norge finns sedan 2016 en lag gällande ändring av juridiskt kön som i vissa avseenden liknar det förslag som nu bereds i Sverige. Hartline (2019) har analyserat betydelsebildningen kring den norska lagstiftningen och hur den inte har krönts med den emancipatoriska framgång som dess förespråkare förutspådde. Också Norton (2013) analyserar en lagändring som i slutändan frångick de emancipatoriska intentioner den tog sin utgångspunkt i.
9. I flera länder i världen finns ett tredje juridiskt könsklassificeringsalternativ som implementeras på olika sätt. I vissa fall utgör det endast ett alternativ och i vissa fall ett krav för bestämda (statliga) definitioner av trans- och intersexpersoner. I rapporten *Non-Binary Gender Registration Models in Europe: Report on third gender marker or no gender marker options* (Holzer 2018) gör författaren en genomgång av olika statliga registreringsmodeller inom EU för könsklassificeringsalternativ utanför det binära.
10. För den som önskar en ingång till befolkningsstyrning som belyser utslutningar ur "befolkningens bästa" rekommenderar jag Snorton och Hariwatorns (2013) teoretisering av "transnecropolitics" och Shakhsaris (2013) "Politics of rightful killing" i *The Transgender Studies Reader 2* (Stryker & Aizura, 2013).
11. *Dekonstruktion* är en diskursanalytisk praktik som utgår från att alla betydelsefixeringar är partiella och som belyser möjligheten att verkligheten kan förstås på andra sätt. Denna praktik är möjlig eftersom all betydelsebildning kan sägas ha en inneboende radikal kontingens – den är möjlig men inte nödvändig – vilket implicerar omöjligheten av att en diskurs uppnår slutgiltig entydighet (Laclau & Mouffe 1985, 93).
12. Hit räknas även sammansättningar som exempelvis "vardagskunskap" och "kunskapspridning".
13. Det finns många möjliga ingångar till hur statliga könsklassificeringspraktiker naturaliseras i SOU 2017:92. Att jag väljer att utgå från utsagor om kunskap och inkludering innebär att jag får vissa svar men inte andra, att jag kan belysa vissa vägar till naturalisering men inte andra. Detsamma gäller i förhållande till den avgränsning jag gör när jag endast betraktar utredningstexten och inte receptionen av den i form av remissyttrande, debattinlägg et cetera.
14. Migrationsverket avstryker i sitt remissyttrande den andra meningen i detta förslag med motiveringen att "kvalitetsuppföljningar med frågor som bygger på uppföljarnas subjektiva uppfattning av vad som är stereotypa föreställningar i utredningar och beslut inte blir ett rättvist instrument för att mäta rättslig kvalitet. ... Vi vill dock framhäva att frågan är av vikt men att en lösning framför allt ligger i *kompetenshöjande insatser* kring normkritik och förståelsen för dess bevisvärdering." (2, min kursivering). Samtliga remissyttrande till SOU 2017:92 finns att nå via: <https://www.regeringen.se/remis-ser/2017/12/remiss-sou-201792-transpersoner-i-sverige-forslag-for-starkt-stallning-och-battre-levnadsvillkor/>.
15. I sin konsekvensbeskrivning utgår utredningen från denna utökade förståelse av jämställdhet (SOU 2017:92, 839 f.).

16. Behovet härrör bland annat ur behovet att undersöka hur ändrade kategoriseringar/benämningar påverkar hur olika grupper (cispersoner samt binära och icke-binära transpersoner) uppfattar och tolkar frågor om kön, könsidentitet och transexfärdighet (SOU 2017:92, 540). Ett sådant stödmaterial publicerades i juni 2020 på SCB:s webbplats: <https://www.scb.se/globalassets/stodmaterial-for-att-inkludera-transpersoner-i-enkater-och-undersokningar.pdf>.
17. Även vikten av statligt erkännande för icke-binära omnämns (SOU 2017:92, 489), men det läggs i min mening inte lika mycket vikt vid detta argument här som i exempelvis *Juridiskt kön och medicinsk könskorrigering* (SOU 2014:91), som dock endast behandlar statligt erkännande kopplat till binära juridiska kön.
18. I *Det omätbaras renässans* (Bornemark 2018) beskrivs hur en specifik och snäv förståelse av Descartes dualism än idag skapar paradigmet för vår förståelse av vad kunskap är och hur den bör hierarkiseras. I denna bok undersöker Bornemark vilka idéer om förnuft och mätbarhet som ligger bakom den hierarkiska kunskapsyn som genomsyrar det svenska samhället och menar att vi lever i ett mätbarhetssamhälle som präglas av konsekvenserna av en mättnings-, effektivitets- och kontrollvurm (bland annat betraktas konsekvenserna av New Public Management inom välfärdsinstanser).
19. För studier i detta ämne, se till exempel Beauchamp (2019) eller M'charek, Schramm och Skinner (2014) för en analys av hur "notions of formal citizenship, and other forms of political subjectivity are expressed through sociotechnical systems of government" (469).

ABSTRACT

How is the naturalization of state practices of gender classification established and maintained? Which paths to naturalization are brought to the fore with the ambition to *include* trans and intersex people in state administration and regulation? These questions guide the analysis in this article which discusses the Official Report of the Swedish Government titled *Transpersoner i Sverige* (SOU 2017:92). The report differs in several ways from earlier official reports on trans and intersex people and state regulation. My analysis examines statements about knowledge, and the work that these statements do in relation to projects of inclusion in state regulation. I trace the naturalization of state practices of gender classification, which are organized by the need to sort and measure along vectors of gender categorization in population-management programs. My aim with the article is to contribute to the academic and political conversation that centers on how the naturalized status of state regulation increases the negative consequences for marginalized groups and to highlight the crucial importance of studying how naturalization is established, maintained, and contested.