

Ulla Tiililä

Makt genom myndighetsspråk – myt och verklighet

Myndighetsspråk är i många avseenden förknippat med makt, men ofta på ett annat sätt än man i allmänhet tror. I denna artikel talar jag om de maktskikt som finns inom myndighetsspråk; hierarkin inom den offentliga makten bygger till exempel på kedjor av texter. Å andra sidan visar jag att vissa språkdrag som anses vara uttryck för maktbruk kan vara befogade till exempel av textuella skäl. Jag visar också att i en finsk kontext kan talet om ett klart myndighetsspråk innebära problem. Den finländska förvaltningslagen kräver att myndighetsspråket inte enbart ska vara klart utan också sakligt och begripligt. Tyvärr finns det problem på alla nivåer, inte enbart när det gäller klarhet.

När vi funderar på makt och myndighetsspråk är det bra att börja med en definition av myndighetsspråk. Man talar ofta om myndighetsspråk som byråkratspråk eller krångelspråk. Då utgår man från språkets stil, och då kan till exempel också en reklamtext som imiterar myndighetsspråk kallas myndighetsspråk.

Det är förnuftigare att definiera myndighetsspråk på funktionella grunder och tänka på vem som producerar ett sådant språk. Då ser vi också att det stilmässigt finns många olika slag av myndighetsspråk. En funktionell definition av myndighetsspråk är att det är ett språk som statliga och kommunala myndigheter använder i sitt arbete. Myndighetsspråk är alltså det språk som används när offentlig makt utövas.

Makthierarkin inom myndighetsspråk

Olli Mäenpää, som är professor i förvaltningsrätt vid Helsingfors universitet, har konstaterat att när offentlig makt utövas inom ramen för en förvaltningsakt sker det vanligtvis i form av ett skriftligt förvaltningsbeslut (2000: 151).

Det produceras naturligtvis också många andra texter än beslut på myndigheterna. Det informeras, rapporteras och planeras. Den offentliga makten konkretiseras i hög grad just genom texter och språk. Dessutom bygger hierarkin inom den offentliga makten på kedjor av texter. Jag ska ta några exempel:

För att utröna den handikappades behov av sådan service och sådant stöd som avses i denna lag kan han anvisas till undersökning hos läkare eller annan sakkunnig. (11 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp)

Exempel 1 är ett utdrag ur en lag. Det handlar om vilken roll läkaren spelar när man söker handikapptjänster. I lagen sägs det med ett modalt hjälpverb att en läkarundersökning kan göras. Det innebär att det är möjligt men inte obligatoriskt.

Lagtexterna ligger högst i makthierarkin. Den ovan citerade lagen gäller kommunal verksamhet, och därför ger också socialväsendet i en kommun anvisningar på sina webbsidor, som följande utdrag visar:

Sökandens servicebehov bedöms på basis av ett läkarintyg och en kartläggning av den sociala situationen. (Helsingfors stad)

I sådana här anvisningar som gäller verkställigheten har den valfrihet som finns i lagen försvunnit. Nu finns det inget förbehåll: ett läkarintyg behövs.

På följande nivå i myndighetshierarkin finns anställda i kundtjänst, till exempel socialarbetare eller förmånshandläggare. Dessa anställda har framför allt verbala hjälpmedel för att verkställa lagen, till exempel olika slag av blanketter. I det här fallet finns det en blankett som heter Läkarintyg om behovet av färdtjänst enligt lagen om handikappservice.

När de anställda ska skriva ett beslut har de hjälp av färdiga standardtexter. Sådana texter finns i frasbanker, och de anställda kan föra in dem i sina dokument genom att trycka på korta koder. När det gäller beslut om handikappservice finns det till exempel en sådan här färdig text:

Ifall behovet av transportstöd fortsätter, ber vi Er lämna in en transportstödsansökan och ett läkarintyg till socialservicebyrån.

Standardtexter som medel för makt

Varför använder man färdiga standardtexter? På Folkpensionsanstalten (FPA) i Finland fattas årligen ungefär 10 miljoner beslut om förmåner. En så stor mängd texter kan inte skrivas spontant, och därför har FPA ungefär 125 000 textrader standardtext. Det kan finnas flera hundra standardtexter som gäller en enda förmån.

Genom att använda standardtexter kan förmånshandläggarna skriva beslut snabbt, och texterna blir enhetliga. Texterna blir också skrivna på ett sätt som har godkänts av myndighetens jurister. Samtidigt är de anställda dock tvungna att använda ett språk som ges dem från en högre nivå och som de inte alltid kan påverka. Detta är mycket vanligt i tjänsteuppdrag.

Standardtexterna innebär inte heller enbart att det går snabbare att skriva ett beslut. De kan också inverka på hur klientens fall kategoriseras och hur besluten fattas. Utifrån standardtexterna kan klientens ärende och argument pressas in i färdiga kategorier som inte närmare motiveras men som leder till att ansökan förkastas:

Ansökan förkastas med stöd av handikappservicelagen, emedan den sökande inte kan anses vara en sådan gravt handikappad person som avses i 5 § 1 mom. i handikappförordningen. (Standardtext för beslut om utkomststöd inom Helsingfors stad)

Medveten och omedveten maktutövning

Inom myndighetsspråket finns det maktskikt som påverkar medborgarna och deras rättssäkerhet på ett sätt som man i allmänhet inte är medveten om. Det språk som används i tjänsteuppdrag utformas ofta halvt av misstag. Om ett förmånsbeslut genomgående är skrivet med stora bokstäver beror det till exempel inte på ett val eller på maktutövning från tjänstemannens sida utan på tekniska begränsningar, det vill säga på att informationssystemet bara producerar stora bokstäver.

Ibland förekommer dock också medveten styrning av språkbruket. De anställda kan av ideologiska skäl styras att använda vissa ord och termer. I Helsingfors önskade till exempel Utbildningsverket i slutet av 1990-talet att man inom undervisningsväsendet skulle använda ordet *oppija* 'inlärare', 'en som lär sig' hellre än *koululainen* 'skolelev' eller *oppilas* 'elev'. Motiveringen var att *oppija* bättre motsvarade den nya synen på lärande.

Resultatet var dock att man ersatte välkända ord med ett främmande nyord som andra än proffs inom det pedagogiska området har haft svårt att ta till sig. Eftersom ordet *oppija* syftar på psykiska processer är det också ett exempel på manipulativt språk som försöker styra tanken, men på ett dolt sätt.

Kan grammatiska subjekt hindra marginalisering?

Sådana försök att styra tanken som nämndes i föregående avsnitt baserar sig på en konstruktivistisk språksyn (t. ex. Berger & Luckmann 2005 [1966]). Man tänker sig att språket inte bara avspeglar verkligheten utan också skapar den. Om man vill förändra världen ska man förändra språket, till exempel just genom att byta ut termer.

En konstruktivistisk språksyn ligger också bakom vissa egendomliga tolkningar om

maktförhållanden. Det är helt klart att man med språket bygger upp en bild av till exempel den som skriver och läser en text, men denna tanke har ändå lett till mycket svartvita tolkningar.

Ett exempel: Inom social- och hälsovårdsbranschen försöker man anlägga ett klient- och patientperspektiv och vill se klienterna och patienterna som subjekt i sitt eget liv. Nu anser en del forskare att detta kräver att uttryck som syftar på patienter alltid ska stå som grammatiska subjekt i satserna till exempel i vårdplaner. Om detta inte är fallet blir patienterna åsidosatta. Ett sådant synsätt gör våld på språkets sinnrika system. Det förbiser också språkets textuella sida, för orsaken till att ett subjekt utelämnas kan till exempel vara att man vill undvika upprepning.

Också språkdrag med dåligt rykte kan vara motiverade

Man kan få mycket intressant information om språk och texter om man undersöker klienttexter utan förhandsuppfattningar om maktförhållanden. En pionjär på detta område i Finland är Kati Karvinen. I sitt pro gradu-arbete (2008) undersökte hon finska hemvårdsrapporter. Hemvården är en verksamhet där människor får vård och hjälp i hemmet i stället för på en institution. Hemvårdarna gör anteckningar om varje besök. I deras rapporter är det vanligt att verb i passiv form används för att beskriva hemvårdarnas verksamhet och att satser handlar om klienter utan att dessa står som subjekt.

Kati Karvinen visar att passiv (hoidettu, laitettu) och nominalisering (vaihto, juttelua) används för att beskriva hemvårdarnas verksamhet i fall där det inte har uppstått några problem:

- Haava hoidettu ja laitettu paksummat taitokset (Karvinen 2008).
(Såret har blivit skött och ett tjockare förband lagt.)
- Avannepussin vaihto. Juttelua päivän asioista (Karvinen 2008).
(Byte av stomipåse. Prat om dagens händelser.)

För det andra visar Kati Karvinen att ett utelämnat subjekt ofta har agent som semantisk roll. De verb som används för att beskriva klienternas handlande syftar alltså på aktiv verksamhet, fastän subjektet inte nämns:

- Söi lämpimän aterian (Karvinen 2008).
(Åt ett varmt mål.)
- Kokee vointinsa huonoksi (Karvinen 2008).
(Känner sig dålig.)

Passiv används alltså för att beskriva situationer som har förlöpt enligt förväntning-

arna. När hemvårdarna däremot berättar om situationer som inte har förlöpt enligt förväntningarna använder de ofta aktiv form. Då kan de också nämna klienten, i typ-fallet mycket formellt, till exempel med orden rouva 'fru' eller herra 'herr':

- Rouva ei ole viime aikoina ottanut x-lääkettä. Yritin selittää, mutta en tiedä, ymmärsikö hän (Karvinen 2008).
(Fru X har inte tagit sin medicin på sista tiden. Jag försökte säga till om det, men jag vet inte om hon förstod mig.)

Enligt Kati Karvinen (2008) är växlingen mellan aktiv och passiv samt de elliptiska uttrycken i vårdrapporterna en del av en textstrategi som används för att ge andra hemvårdare diskreta upplysningar till exempel om problem med klienterna.

Liknande resultat har också andra forskare som undersökt finska klient- och patienttexter kommit fram till (Honkala 2010; Viinikka 2011). – Den konstruktivistiska grundtanken om språket som skapare av verkligheten kan inte förnekas, men speciellt de tolkningar om maktförhållanden som ingår i denna språksyn är mycket onyanserade. Mer nyanserade slutsatser kan dras med hjälp av de metoder som används inom lingvistisk genreforskning.

Oklarhet är inte det enda problemet

Till slut ska jag ta upp ytterligare en sak som jag anser vara en myt. Det har att göra med de påstådda klarhetsproblemen när det gäller myndighetsspråk.

Finland har en förvaltningslag där det stadgas att myndigheterna ska använda ett sakligt, klart och begripligt språk (9 § i förvaltningslagen). Vad som menas med adjektiven sakligt, klart och begripligt definieras inte närmare i lagen.

Själv har jag tolkat ett sakligt språk så att det handlar om textens ton och om växelverkan. Ett klart språk kan tänkas ha att göra med att se och uppfatta, medan ett begripligt språk handlar om någonting inre, kognitivt. Denna tolkning får stöd i motiveringarna till lagen.

De tre egenskaperna hör ihop och kan inte alltid klart skiljas från varandra. Att de alla nämns visar dock att Finlands lagstiftning tål en teoretisk granskning, för enligt de språkvetenskapliga teorierna har språket alltid samtidigt flera funktioner. I den systemisk-funktionella grammatiken (t. ex. Halliday 1978) talas det till exempel om en interpersonell, en textuell och en ideationell metafunktion hos språket. Den konstruktivistiska språksyn som jag redogjort för ovan förbiser språkets textuella funktion, eftersom den inte ser språkliga val som en del av språkets eget system.

Inom den finska språkvården talas det mycket om klarhet och begriplighet. Det handlar ofta om att innehållet i en text ska nå fram. Detta är problematiskt först och främst för att språket betraktas enbart som förmedlare av information, fastän man

väl vet att språket har många andra funktioner. Det ger också en snedvriden bild av vad människor i verkligheten kan uppleva som problematiskt när de har kontakt med myndigheterna.

Undersökningar som gjorts i Finland ända sedan 1980-talet visar nämligen att människor uppfattar till exempel ovänlighet och rutinmässigt bemötande som de värsta dragen hos myndigheterna. Undersökningar från 2000-talet visar samma sak. Många tycker att det är frustrerande och motbjudande att ha kontakt med myndigheter. Sådana problem har visserligen att göra med språk, men det handlar inte om problem med att förmedla information eller om bristande klarhet hos informationen, utan det är snarare fråga om problem med växelverkan.

Naturligtvis finns det också oklarheter i myndighetsspråket. Det finns termer eller satsar som inte öppnar sig hur man än försöker, men ofta kan man ändå få en uppfattning om innehållet i en text utgående från kontexten.

Ett svårt språk är dock inte ett problem bara för att det hindrar förmedling av information. Det är ett problem för att det skapar avstånd och stöter bort läsaren. Det inbjuder inte till läsning och skapar en tråkig bild av den som skrivit texten. Ett dåligt myndighetsspråk skapar alltså ofta problem i växelverkan, inte enbart problem med att förmedla information.

Vilken är klientens ställning?

Talet om klarspråk kan också leda till att medborgarens roll förbigås. När en medborgare försöker sköta ärenden hos myndigheterna handlar det om mycket annat än att förstå skriven text. En medborgare, en klient eller en patient måste på sätt och vis också själv behärska myndighetsspråk.

Han eller hon måste först kunna kategorisera sig själv. Är till exempel en äldre invandrare som blivit skadad i en trafikolycka framför allt funktionshindrad, rehabiliteringspatient, åldring eller invandrare? Det inverkar på var han eller hon ska söka hjälp.

För att kunna kommunicera med myndigheter måste medborgaren också hitta rätt informationskanal och medium och klara av att använda dem. Om kommunikationen i första hand sker elektroniskt måste medborgaren vara tekniskt bevandrad och kunna skriva felfritt, eftersom programmen inte nödvändigtvis kan identifiera felskrivna former.

Om man vill bli hörd måste man kunna skriva med en stil som duger att refereras i myndighetens dokument. Av alla omständigheter i världen måste man också kunna välja ut de som är relevanta i myndighetens och speciellt i juristernas ögon.

Myndighetsspråk och makt är ett mångfasetterat fenomen. Bäst kommer man i alla fall åt det om man analyserar språkbruket noga och utan förhandsuppfattningar om maktförhållanden.

Litteraturförteckning

- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas, 2005 [1966]: *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Halliday, M. A. K., 1978: *Language as social semiotic. The social interpretation of language and meaning*. London: Edward Arnold.
- Honkala, Anna-Leea, 2010: *Ongelmatilanteiden kirjaaminen kotihoidon käytikertomuksissa*. Pro gradu, Helsingfors universitet.
- Karvinen, Kati, 2008: *Asiakkaaseen viittaaminen kotihoidon hoitokertomuksissa*. Pro gradu, Tammerfors universitet.
- Mäenpää, Olli, 2000: *Hallinto-oikeus*. Porvoo: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Viinikka, Jenni, 2011: *Kuoleman kielissä*. Pro gradu, Helsingfors universitet.

Summary

Aspects of power in the language of public administration – myth and reality

The language of public administration is profoundly tied up with power, but often in a different way than we generally think. In this article I will first examine the power aspects of the language of administration; the hierarchy and the power relationships within administration are based on language and on chains of texts. I will then concentrate on some phenomena which are often thought to be a matter of power but which may also be textually motivated. Finally, I will discuss the concept of clarity in a Finnish context: the Finnish Administrative Procedure Act states that the language of administration should not only be clear but also comprehensible and appropriate. Unfortunately, the problems of administrative language are not confined to the area of clarity.

Bibliografiske oplysninger

Tiilikä, Ulla, 2016: Makt genom myndighetsspråk – myt och verklighet. I: *Fra myndig maktspråk til klar kommunikasjon · Rapport fra Nordisk klarspråkskonferanse Oslo 28.–29. mai 2015, 99–105*.

<http://ojs.statsbiblioteket.dk/index.php/ksn>

© Författarna och Nätverket för språknämnderna i Norden
