



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Maiju Väänänen

Saavutettavuus hyvinvointialueiden viestinnässä

Dokumenttianalyysi selkokielellisten ja ruotsinkielisten palveluiden
kehittämisestä hyvinvointialueilla

Johtamisen akateeminen yksikkö
Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Maiju Väänänen		
Tutkielman nimi:	Saavutettavuus hyvinvointialueiden viestinnässä: Dokumenttianalyysi selkokielisten ja ruotsinkielisten palveluiden kehittämisestä hyvinvointialueilla		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Koulutusohjelma:	Hallintotieteet		
Opintosuunta:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
Työn ohjaaja:	Kaisa Kurkela		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	69

TIIVISTELMÄ:

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan hyvinvointialueiden palveluiden saavutettavuuden kehittämistä selkokielen ja ruotsin kielen osalta. Tutkielman tavoitteena on luoda käsitys siitä, minkälaisia toimia hyvinvointialueilla nostetaan esille palveluiden saavutettavuuden kehittämiseksi sekä minkälaisia hallinnollisen lukutaidon näkökulmia toiminnassa ilmenee. Hyvinvointialueiden toimintaa sitova lainsäädäntö luo raamit saavutettavan viestinnän toteuttamiselle ja tutkielmassa tarkastelluilla hyvinvointialueilla esiintyy tarve selkokielen ja ruotsin kielen käytölle palveluissa. Tutkielma toteutettiin dokumenttianalyysinä. Aineisto koostuu hyvinvointialueiden tuottamista dokumenteista, joissa käsitellään selkokielisten ja ruotsinkielisten viestinnän tilaa ja saavutettavuuden kehittämiseen vaadittavia toimia. Analyysimenetelmänä käytettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Saavutettavuus ja hallinnollinen lukutaito toimivat tutkielman teoreettisena viitekehyksenä.

Dokumenttianalyysin tulokset osoittavat, että saavutettavuutta parantavilla toimilla tuetaan laajasti selkokieltä ja ruotsin kieltä käyttävien palvelunkäyttäjien hallinnollista lukutaitoa. Saavutettavuuden kehittämistoimissa hyvinvointialueilla korostuvat henkilöstön kouluttaminen, hyvinvointialueiden välinen yhteistyö sekä digitaalisten palveluiden kehittäminen. Lisäksi selko- ja ruotsinkielisten palveluiden kannalta oleellista on se, miten hyvinvointialueen johto tukee työntekijöiden mahdollisuutta tuottaa saavutettavia palveluita. Hallinnollisen lukutaidon kannalta tuloksissa ilmenee tarve selkeälle viestinnälle, joka toistuisi selkokielisten ja ruotsinkielisten yhtenäisesti hyvinvointialueen eri yksiköiden välillä sekä hallinnollisten prosessien eri vaiheissa. Selkeällä viestinnällä vaikutetaan palvelunkäyttäjien toiminnallisen, rakenteellisen ja prosessuaalisen lukutaidon toteutumiseen sekä luodaan mahdollisuus kommunikatiivisen lukutaidon hyödyntämiseen. Medialukutaitoon vaikuttaa erityisesti digitaalisten palveluiden saavutettavuus ja yhteiskunnallista lukutaitoa tukee palvelunkäyttäjien osallistaminen hyvinvointialueiden palveluiden toimintaan vaikuttamiseen.

Johtopäätös on se, että saavutettavuutta parantavilla toimilla sekä hallinnollisen lukutaidon piirteiden huomioimisella on vaikutusta palvelunkäyttäjien kykyyn hakeutua ja toimia itsenäisesti hyvinvointialueiden palveluiden piirissä. Selkokielisten ja ruotsinkielisten palveluiden ja palvelupolkujen kehittäminen tukee siten palvelunkäyttäjien välisen tasa-arvon toteutumista.

AVAINSANAT: Saavutettavuus, hallinnollinen lukutaito, hyvinvointialueet, selkokieli, ruotsin kieli

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset	8
1.2	Tutkielman rakenne	9
2	Saavutettavuus yhteiskunnallisena kysymyksenä	11
2.1	Saavutettavaan viestintään vaikuttava lainsäädäntö	12
2.2	Saavutettavuuden toteuttaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa	13
3	Kieli saavutettavan hallinnon kysymyksenä	17
3.1	Saavutettavuus tieteellisessä keskustelussa	17
3.2	Kaksikielisten palveluiden saavutettavuuden tavoittelemine	19
3.3	Selkokielen saavutettavuuteen vaikuttavat tekijät	22
3.4	Hallinnollinen kieli ja saavutettavuus	24
4	Menetelmät ja aineistot	29
4.1	Tutkimusaineisto	31
4.2	Analyysiprosessi	33
5	Tulokset	35
5.1	Selkokieli saavutettavuuden näkökulmasta hyvinvointialueilla	37
5.2	Ruotsin kieli saavutettavuuden näkökulmasta hyvinvointialueilla	39
5.3	Toiminnallinen lukutaito	42
5.4	Kommunikatiivinen lukutaito	43
5.5	Rakenteellinen lukutaito	46
5.6	Prosessuaalinen lukutaito	47
5.7	Medialukutaito	49
5.8	Yhteiskunnallinen lukutaito	50
5.9	Yhteenveto hallinnollisen lukutaidon näkökulmista	52
6	Johtopäätökset	55
6.1	Tarkastelussa saavutettavuus ja hallinnollisen lukutaidon piirteet	55
6.2	Pohdinta	61
6.3	Tutkielman eettisyys, rajoitteet ja jatkotutkimusaiheet	62

Kuviot

- Kuvio 1.** Esimerkki aineistosta ilmenneestä saavutettavuutta kehittävästä toimesta ja sen heijastumisesta hallinnolliseen lukutaitoon 37
- Kuvio 2.** Hallinnollisen lukutaidon näkökulmien limittäisyys ja keskinäinen vaikutus 53

Taulukot

- Taulukko 1.** Tutkimusaineisto 32
- Taulukko 2.** Hallinnollinen lukutaito tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä 34
- Taulukko 3.** Aineistossa ilmenneiden toimien jaottelu hallinnollisen lukutaitoon 54

1 Johdanto

Tämä tutkielma tarkastelee hyvinvointialueiden palveluiden saavutettavuutta selkokielisten ja ruotsinkielisten palveluiden näkökulmasta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertainen saavutettavuus rakentuu muun muassa tiedonsaannista ja palveluissa käytettävästä kielestä sekä eri väestöryhmien yhdenvertaisesta kohtelusta (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2019, s. 14). THL:n mukaan yhdenvertaiseen saavutettavuuteen kuuluu palvelunkäyttäjän mahdollisuus luottaa viranomaisiin ja avun saamiseen. Tämän vuoksi tutkielmassa perehdytään hyvinvointialueiden viestintään ja palveluiden saavutettavuuteen edellä mainittujen kieliryhmien näkökulmasta. Tutkielma on toteutettu teoriaohjaavana sisällönanalyysinä. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys keskittyy hallinnollisen kielen tutkimiseen Döringin (2021) luoman kehyksen mukaan, jossa viestintää tarkastellaan toiminnallisen, kommunikatiivisen, rakenteellisen, prosessuaalisen lukutaidon sekä media-yhteiskunnallisen lukutaidon kautta. Saavutettavuutta puolestaan tarkastellaan Perssonin ja muiden (2015) kirjoittaman teorian kautta, jossa tuodaan näkökulmia siihen, miten saavutettavuus muuttaa palvelunkäyttäjän asemaa ja mitä saavutettavuuden tavoittelemisen organisaatiolta vaatii. Aineistona käytetään hyvinvointialueiden omia asiakirjoja liittyen palveluiden saavutettavuuteen ja ruotsinkielisten ja selkokielisten palveluiden kehittämiseen. Aineisto koostuu hyvinvointialueiden toimielinten pöytäkirjojen dokumenteista, kuten osallisuusohjelmasta ja vuosikertomuksista. Dokumenttien pohjalta kuvataan saavutettavuuden ilmenemismuotoja osana hyvinvointialueiden toimintaa.

Tarve ruotsinkielisten ja selkokielisten palveluiden kehittämiseksi kumpuaa väestökehityksestä sekä lainsäädännöstä. Tilastokeskuksen (2021) mukaan vuonna 2021 Suomessa asui yli 287 900 ruotsinkielistä henkilöä. Juusola (2019, s. 3) arvioi, että vuonna 2019 Suomessa asui 650 000–750 000 selkokieltä tarvitsevaa henkilöä, ja että heidän määränsä tulee kasvamaan muun muassa maahanmuuton ja väestön ikääntymisen myötä.

Kielilaki määrää ruotsinkielisten palveluiden saavutettavuudesta, koska sen mukaan jokaisella on oikeus käyttää joko suomea tai ruotsia hyvinvointialueen viranomaisessa. EU:n saavutettavuusdirektiivi puolestaan velvoittaa julkiset toimijat muun muassa tuottamaan helposti ymmärrettävää ja saavutettavaa viestintää verkkopalveluissaan (Tamminen ja Alinikula, 2017, luku 4).

Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuonna 2023 (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024). Hyvinvointialueiden toiminnan ollessa uutta on ajankohtaista tutkia sitä, miten palveluiden saavutettavuudessa on huomioitu selkokielen ja ruotsinkielisen palvelun suunnittelu sekä sitä miten miten ruotsin- ja selkokielisten palveluiden tarpeeseen varaudutaan. Tutkimuksessa ei selkokielestä puhuttaessa erotella sitä, tarkoitetaanko sillä suomen kielen vai ruotsin kielen selkokielistä muotoa, koska esimerkiksi Selkokeskuksen luomasta selkokielen toimintaohjelmasta selviää tarve selkokielelle niin suomen kuin ruotsinkielisten palvelunkäyttäjien keskuudessa.

Saavutettavuuden toteutumista myös valvotaan aktiivisesti. Suomessa digitaalisten palveluiden saavutettavuutta valvoo Traficom (2025a), joka suorittaa valvontatehtäviä omien havaintojensa sekä yksityisten toimijoiden tekemien kanteluiden pohjalta. Yksi tarkasteltava asia on tekstien ymmärrettävyys, joka voi tarkoittaa tarvetta selkokielistä muokattua viestintää (2025b). Traficomien mukaan saavutettavuuden tavoitteena on se, että palvelut ovat erilaisten palvelunkäyttäjien käytettävissä. Jos organisaatio ei toimi Traficomien ohjeiden mukaisesti saavutettavuuden parantamiseksi, voi se johtaa uhkasakkoon.

Hallinnon näkökulmasta on oleellista tiedostaa, että organisaation toiminnassa ja päätöksenteossa näkyvät usein sellaisten toimijoiden näkökulmat, joille vaikuttaminen ja informaatio on ollut saavutettavaa (Kork ja muut, 2023, s. 289). Täten hyvinvointialueiden hallinnollisen kielen saavutettavuuden tarkasteleminen on tärkeää, mikäli se vaikuttaa siihen, keiden kannanotot tuodaan päätöksenteossa esille sekä siihen, miten hyvinvointialueiden palveluita järjestetään. Korkin ja muiden (2023, s. 284–290)

tutkimuksen mukaan informaatiolukutaidon toteutumisen tukemisella on yhteiskunnallista merkitystä, koska sen avulla huolehditaan kansalaisten tasa-arvoisesta asemasta sekä yhdenvertaisesta mahdollisuudesta osallistua demokraattiseen toimintaan. Heidän tutkimuksensa mukaan julkisessa hallinnossa tunnistetaan tarve tukea informaatiolukutaitoa, jotta esimerkiksi toimintaan osallistumisesta tulisi palvelunkäyttäjälle esteettömämpää. Tässä tutkielmassa pyritään tuomaan esille hyvinvointialueiden tapoja tukea palvelunkäyttäjien hallinnollista lukutaitoa.

1.1 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkielman tavoitteena on luoda ymmärrys siitä, miten selkokielisten ja ruotsinkielisten palveluiden saavutettavuutta on kuvattu hyvinvointialueiden toiminnan ja palveluiden suunnittelussa. Tutkimusongelmana on se, miten palveluita kehitetään kyseisille kieliryhmille sopiviksi. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä saavutettavuuden merkityksestä selkokielisten ja ruotsinkielisten palveluiden kannalta. Tämän tutkielman tutkimuskysymykset ovat

- 1) Minkäläisten toimien avulla hyvinvointialueet kehittävät palveluitaan selkokieltä ja ruotsin kieltä käyttäville palvelunkäyttäjille sopiviksi?
- 2) Minkälaisia hallinnollisen lukutaidon näkökulmia hyvinvointialueiden dokumenteista nousee saavutettavuuden kannalta?

Tutkielmassa perehdytään siihen, minkälaisia toimia hyvinvointialueiden toimielimet ja työntekijät ovat esittäneet hyvinvointialueille tehtäväksi saavutettavuuden parantamiseksi. Näiden lisäksi tuodaan esille toimintamenetelmiä, joiden avulla hyvinvointialueilla on jo huolehdittu saavutettavuudesta sekä annettu mahdollisuus käyttää selkokieltä tai ruotsin kieltä. Tarkoituksena on pohtia saavutettavuuden näkökulmasta sitä, miten suunnitellut ja toteutetut kehitystoimet voivat parantaa kieliryhmiin kuuluvien palvelunkäyttäjien asemaa hyvinvointialueiden palvelunkäyttäjinä. Vaikka tutkielmassa keskitytään selko- ja ruotsinkielisiin palvelunkäyttäjiryhmiin, voisi tutkielmassa pohdittuja saavutettavuuden piirteitä

hyödyntää myös kehittäessä palveluita muiden erilaisten asiakasryhmien kannalta inklusiivisemmiksi.

Viestinnän saavutettavuutta on käsitelty aiemmin sosiaali- ja terveydenhuollon alalla pro gradu -tutkielmissa esimerkiksi tarkastelemalla selkokielen piirteitä tiettyjen työntekijäryhmien näkökulmasta. Yksi esimerkki on Anu-Elina Ervastin (2024) tutkielma Selkokieli saavutettavan potilasviestinnän edistäjänä: Satasairaalan työntekijöiden kokemuksia selkokielisestä potilas- ja asiakasviestinnästä. Ervastin tutkimuksesta selviää, että selkokielestä on ollut palvelunkäyttäjille hyötyä esimerkiksi potilasohjeiden ymmärtämisessä. Kyseiseen tutkimukseen haastatellut työntekijät myös suosittelivat selkokielen käyttöä muille hyvinvointialueille. Tässä tutkielmassa tarkastellaan selkokielen lisäksi ruotsin kielen asemaa palveluiden saavutettavuudessa, koska hyvinvointialueiden toimintaan vaikuttava lainsäädäntö vaatii niin ruotsinkielisen kuin selkeän informaation tuottamista. Tarkoituksena on tarjota saavutettavuuden ja hallinnollisen lukutaidon näkökulmia, joiden huomioiminen hyödyttää koko organisaatiota riippumatta siitä, mihin ammattiryhmään kuuluu.

1.2 Tutkielman rakenne

Tutkielma alkaa teoreettisen viitekehyksen kartoittamisella. Ensin määritellään saavutettavuuden käsite ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Selkokielen ja ruotsin kielen käytön taustalla vaikuttavasta lainsäädännöstä saavutettavuusdirektiivi, kielilaki sekä laki hyvinvointialueesta ovat tutkielman aiheen kannalta oleellisia. Niiden kautta korostuu aiheen yhteiskunnallinen tärkeys sekä ymmärrys siitä, miksi aihe on oleellinen myös hyvinvointialueille. Toisessa luvussa tarkastellaan aineiston ja teorian avulla sitä, miten hyvinvointialueilla on huolehdittu palveluiden kielellisestä saavutettavuudesta sekä sen tärkeydestä palvelunkäyttäjille. Luvussa käsitellään erikseen selkokielisen sekä ruotsinkielisten palveluiden saavutettavuuden toteutumista hyvinvointialueiden toimielinten julkaisujen perusteella. Lisäksi luvussa perustellaan teorian kautta se, miksi kielellinen saavutettavuus on tärkeää erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Pohdittavana on se, miten kielellinen saavutettavuus vaikuttaa hyvinvointialueiden toimintaan.

Kolmannessa luvussa perehdytään saavutettavuuteen tieteellisessä keskustelussa. Teoreettiset lähteet tarjoavat kehyksen sille, miten viranomaisten käyttämän hallinnollisen kielen saavutettavuutta voidaan tarkastella. Tutkimusten avulla selviää myös se, minkälaisia tarpeita palvelunkäyttäjillä on. Lisäksi teoreettiset näkökulmat tuovat esille hyvinvointialueiden työntekijöihin kohdistuvia odotuksia, joita saavutettavuudesta huolehtiminen voi aiheuttaa. Luvussa avataan sitä, miten saavutettavuus ymmärretään tieteellisessä keskustelussa ja minkälaisia haasteita termiin liittyy.

Kun teoreettinen viitekehys on käsitelty, siirrytään tutkielman menetelmän ja aineiston esittelyyn. Neljännessä luvussa kerrotaan, miksi menetelmäksi valikoitui teoriaohjaava sisällönanalyysi ja kuinka dokumenttianalyysi on toteutettu. Tämän jälkeen edetään tulosten analyysiin. Tulososio on jaoteltu alalukuihin heijastaen Döringin (2021) hallinnollisen kielen jaottelua, jonka pohjalta aineistoa tutkitaan. Lopulta tutkielman viimeisessä luvussa tuodaan esiin tutkimuksen johtopäätökset ja pohditaan niiden ajankohtaisuutta. Luvussa palataan tutkimusongelmiin ja vastataan niihin.

2 Saavutettavuus yhteiskunnallisena kysymyksenä

Määttä (2020, s. 249–250) määrittelee saavutettavuuden ymmärtämisen ja osallistumisen kautta, kun toimijoina ovat julkisorganisaatioiden palvelunkäyttäjät. Hänen mukaansa viranomaisten tieto on saavutettavaa silloin, kun palvelunkäyttäjä ymmärtää häntä koskevan päätöksenteon taustalla olevat säädökset ja pystyy tietoaan hyödyntäen osallistumaan itseään koskeviin päätöksentekotilanteisiin. Saavutettavuus toteutuu siten tilanteessa, jossa palvelunkäyttäjä ja viranomainen ovat kielellisesti tasa-arvoisessa asemassa. Kielellisen tasa-arvon toteutumista haastavat tilanteet, joissa palvelunkäyttäjällä ei ole viranomaisen kanssa yhteistä yhtä vahvaa kieltä. Määttä kuitenkin huomauttaa, että tasa-arvon toteutuminen voi olla haasteellista, vaikka tilanteessa käytettäisiin kaikille osapuolille yhteistä kieltä. Haasteita syntyy, jos viranomainen käyttää palvelunkäyttäjälle vieraita termejä.

Tamminen ja Alinikula (2017, luku 2) määrittelevät saavutettavuuden tilanteeksi, jossa ympäristö, kohde, tuotteet, viestintä tai palvelu on jokaiselle helposti lähestyttävää. Saavutettavassa ympäristössä erilaisista taustoista tulevat henkilöt voivat osallistua toimintaan yhdenvertaisesti. He korostavat, että erityisesti verkkopalveluiden tiedotuksessa on hyödyllistä huomioida kansalliskielten lisäksi muut palvelualueella paljon käytettävät kielet, kuten englanti. Kun viestinnässä huomioidaan saavutettavuus, saadaan sen avulla tavoitettua enemmän yleisöä. Kuten johdannossa mainittu Juusola (2019) arvioi, niin myös Tamminen ja Alinikula uskovat, että viestinnässä tarve selkeälle ja helposti ymmärrettävälle kielelle tulee kasvamaan. Selkokieltä tarvitsee monimuotoinen palvelunkäyttäjäryhmä, johon kuuluu niin henkilöitä, joilla on haasteita lukemisen ymmärtämisen kanssa kuin myös maahanmuuttajia, jotka vasta opettelevat suomen kieltä. Saavutettavuus on myös osa julkisorganisaatioiden toimintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä, jota käsitellään seuraavassa alaluvussa.

2.1 Saavutettavaan viestintään vaikuttava lainsäädäntö

Hyvinvointialueiden viestinnän tarkasteleminen saavutettavuuden näkökulmasta on lainsäädännöllisestä näkökulmasta hyvin perusteltua. Ruotsin kielen asema palveluiden saavutettavuudessa eroaa selkokielestä siten, että lainsäädäntö velvoittaa kaksikielisiä hyvinvointialueita viestimään sekä suomeksi että ruotsiksi (Lindholm, 2023). Kielilain 6 § pykälän mukaan kaksikieliseksi viranomaiseksi lasketaan sellainen hyvinvointialue, jonka alueella on vähintään yksi tai useampi kaksikielinen kunta. Suomessa on seitsemän kaksikielistä hyvinvointialuetta, joihin kuuluvat muun muassa Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ja Vantaan ja Keravan hyvinvointialue (Markkula, 2023, s. 14). Lindholm (2023, s. 2–3) tarkentaa, että kaksikielisyyden tulee toteutua myös hyvinvointialueen verkkosivuilla sekä sosiaalisessa mediassa ja että tiedottamisen tulisi olla samanaikaista suomenkielisen tiedottamisen kanssa.

Vaikka kielilain avulla pyritään huolehtimaan kielellisistä oikeuksista (Oikeusministeriö, 2023, s. 8–21), niin kaksikielisen viranomaisen korkeakoulututkintoa vaativissa työtehtävissä vaaditaan työntekijältä vain virka-alueen enemmistön kielen erinomaista osaamista. Tämän voi päätellä johtavan siihen, että alueilla, joissa enemmistökielenä on suomi, ei ole varmuutta sujuvan ruotsinkielisen palvelun saamisesta kaksikieliseltä viranomaiselta. Oikeusministeriön tekemästä valtionhallinnon työntekijöiden kielitaidon selvityksestä selviää, että 56 % vastaajista kokee osaavansa ruotsia tyydyttävästi. Tämä poikkeaa huomattavasti työntekijöiden englannin kielen taidosta, koska hyvän englannin kielen taidon koki omaavansa 40 prosenttia ja sujuvan englannin kielen taidon 41 prosenttia vastaajista. Oikeusministeriön selvityksessä kuitenkin muistutetaan, että kielilain 423/2003 mukaan on viranomaisen, eli työnantajan, vastuulla varmistaa henkilöstön riittävä kielitaito koulutusten ja muiden henkilöstöpoliittisten toimien avulla. Täten on perusteltua tarkastella hyvinvointialueiden strategia toimenpiteitä ruotsinkielisten palveluiden kehittämiseksi ja sitä, miten henkilöstön kielitaito pyritään varmistamaan.

Siitä huolimatta, että selkokielen käytöstä ei ole säädetty laissa, selkeästä ja saavutettavasta viestinnästä on. Laki hyvinvointialueesta sisältää viestintään liittyvän pykälän 34 §, joka määrää tiedottamisen laajuudesta, viestinnän selkeydestä ja helposti ymmärrettävyydestä. Palvelunkäyttäjiä on informoitava esimerkiksi koko hyvinvointialuetta koskevista päätöksistä sekä yksilön mahdollisuuksista vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Tämän lisäksi pykälä velvoittaa hyvinvointialueen käyttämään viestinnässään eri asukasryhmiä palvelevia esteettämiä ja saavutettavia menetelmiä. Vaatimus selkeälle ja ymmärrettävälle kielelle tulee myös hallintolain pykälän 9 § kautta, jota viranomaisten on noudatettava. Kyseinen pykälä on osa hyvän hallinnon perusteita.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkopalveluiden ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta tuli voimaan vuonna 2016 (Tamminen ja Alinikula, 2017, luku 4). Saavutettavuusdirektiivin piiriin kuuluvat avoimet julkisen sektorin verkkopalvelut ja tarkoituksena on parantaa kaikkien julkisen sektorin verkkopalveluiden sekä mobiilisovellusten saavutettavuutta. Sivustoilla olevan tekstin tulee esimerkiksi olla ymmärrettävää ja helposti luettavaa sekä sivustolla pitää olla mahdollisuus muuttaa tietoa helpommin havaittavaan muotoon. Näiden lisäksi saavutettavuusdirektiivin määrää siitä, että verkkopalveluista tulee löytyä saavutettavuusseloste. Sen avulla kerrotaan saavutettavan sisällön ulkopuolelle jääneestä tiedosta sekä annetaan käyttäjälle mahdollisuus antaa palautetta saavutettavuuden toteutumisesta verkkopalvelussa.

2.2 Saavutettavuuden toteuttaminen sosiaali- ja terveystalveissa

Hyvinvointialueilla ruotsin kielen asema palveluissa pyritään varmistamaan suunnittelun ja kaksikielisten hyvinvointialueiden yhteistyön avulla (Lindholm ja muut, 2021, s. 4–12). Lindholm ja muut pyrkivät sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta suunniteltaessa auttamaan tulevia hyvinvointialueita tuottamaan saavutettavampia ruotsinkielisiä palveluita, koska heidän mukaansa kaksikielisiä palveluita ei ole ollut riittävästi saatavilla ennen sote-uudistusta. Haasteena on se, että ruotsinkielinen väestö on jakautunut

maantieteellisesti epätasaisesti eri puolille eri hyvinvointialueita, jolloin on haastavaa varmistaa ruotsinkielisten palveluiden saatavuus kaikille ruotsinkielisille palvelunkäyttäjille. Tämän vuoksi he toteavat, että hyvinvointialueille on palveluiden resurssien kannalta tarkoituksenmukaista tuottaa ruotsinkielisiä palveluita yhteistyössä muiden hyvinvointialueiden kanssa.

Tämän tarpeen pohjalta syntyi kaksikielisten hyvinvointialueiden ruotsinkielisiä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja koskeva yhteistyösopimus (Helsingin kaupunki, 2023, s. 3–5). Sopimuksen ovat allekirjoittaneet seitsemän kaksikielistä hyvinvointialuetta sekä Helsingin kaupunki ja HUS. Sopimuksessa sovitaan alueiden välisestä yhteistyöstä, jonka avulla tuotetaan ruotsinkielisiä palveluita. Yhteistyösopimuksen mukaisesti hyvinvointialueet voivat sopia ruotsinkielisten palveluiden ostamisesta ja myymisestä muiden hyvinvointialueiden kanssa. Ruotsinkielisten palveluiden ostaminen muilta toimijoilta ei sinänsä ole uutta julkisorganisaatioille, koska kuten Lindholm ja muut (2021, s. 32–34) mainitsevat, niin kaksikielisillä kunnilla on käytäntönä ollut ostaa tarvittaessa ruotsinkielisiä palveluita yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta. Kunnat ovat toimineet näin esimerkiksi ostaessaan ruotsinkielisiä asumistoiminnan palveluita sekä selkokielen kurseja palveluntuottajilta, vaikka mahdollisesti tuottaisivat samat palvelut suomenkielisille palvelukäyttäjilleen itse.

Tarkastelemalla hyvinvointialueen toimintaympäristöä saadaan käsitys siitä, kuinka paljon tukea muilta hyvinvointialueilta voidaan tarvita ruotsinkielisten palveluiden tuottamisessa (Lindholm ja muut, 2021, s. 29–34). Saavutettavuuden kannalta on oleellista huomioida, että sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla toimivien kolmannen sektorin järjestöjen mukaan tietyt palvelut, kuten sosiaalihuolto sekä mielenterveyshuollon nopean tuen ja avun saatavuuden palvelut on tärkeää saada lähipalveluina omalta hyvinvointialueelta kummillakin kansalliskielillä. Yhteistyösopimuksen hyödyllisyyttä voi perustella sillä, että Meuter ja muut (2015, s. 1–2) kertovat tutkimuksessaan kielimuurien voivan aiheuttaa lääketieteen kannalta haastavia virheitä sekä vaikeutta ymmärtää annettuja hoito-ohjeita. Vaikka

yhteistyösopimuksen vuoksi asiakas joutuisi hakeutumaan kauemmas palveluihin toiselle hyvinvointialueelle, voi sitä täten pitää parempana vaihtoehtona kuin asioimista palvelussa, jossa henkilökunta ei sujuvasti kommunikoi ruotsin kielellä. Lisäksi Meuterin ja muiden (2015, s. 2) mukaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa on suurempi riski väärinymmärryksille, mikäli ammattilainen käyttäisi jotain muuta kuin omaa äidinkieltään kommunikoidessaan asiakkaalle, kuin silloin jos asiakas ei kommunikoi muulla kielellä kuin omalla äidinkielellään.

Selkokielen aseman kehittämiseksi löytyy perusteita Selkokielen neuvottelukunnan toimintaohjelmasta (2024, s. 5–8), jossa esimerkiksi vaaditaan hyvinvointialueita viestimään poikkeus- ja kriisitilanteissa selkokielellä. Lisäksi ohjelmassa toivotaan, että jokaisella hyvinvointialueella työskentelisi selkokielestä ja saavutettavuudesta vastaava työntekijä. Ohjelmassa korostetaan selkokieleen liittyvien koulutusten tärkeyttä niin tutkinto-ohjelmissa kuin organisaatioiden omissa sisäisissä koulutuksissa. Toimintaohjelman mukaan Suomessa on tarvetta monenlaiselle selkokieliselle materiaalille, kuten viranomaisten selkokieliselle viestinnälle. Tämän lisäksi Suomessa on neuvottelukunnan mukaan puutetta selkokielen yhteiskunnallisia hyötyjä tarkastelevista tutkimuksista.

Viestinnän muuttamista selkokieliseksi voi perustella myös Kunnallisanalan kehittämissäätöön (2018, s. 1) vuonna 2018 toteuttamalla tutkimuksella, josta ilmeni kansalaisten kokemus epäselvästä viestinnästä niin virkahenkilöiden kuin poliitikkojen osalta. Tutkimukseen vastasi 1049 kansalaista, joista 66 % koki haastavaksi ymmärtää virkahenkilöiden valmistelemien esityksien tavoitteita. Hyvinvointialueiden kannalta tutkimusta voi pitää esimerkkinä tilanteesta, jota tulisi välttää. Täten se, että hyvinvointialueet ovat mukana toteuttamassa selkokielen toimintaohjelmaa vuosina 2024–2026 (Selkokeskus, 2024), voi pitää hyvänä mahdollisuutena saavutettavuuden kannalta. Kyseisessä toimintaohjelmassa (2024, s. 2–4) kehoitetaan tavoitteiden saavuttamiseksi hyvinvointialueita ohjaamaan resursseja selkokielen aseman

kehittämiseen sekä toteuttamaan henkilöstösuunnittelua, jonka pyrkimyksenä on rekrytoida selkokielen asiantuntijoita hyvinvointialueelle.

Saavutettavan viestinnän ja selkokielen haasteena on se, että sen käyttäjään voi kohdistua ennakko-oletuksia, jolloin huoli stigmatisoinnista voi johtaa selkokielen käyttämättömyyteen (Maaß, 2020, s. 64–210). Maaß kertoo kirjassaan esimerkkitapauksen Saksasta, jossa osavaltio lähetti asukkailleen selkokielisten vaaliohjeet. Hyvän tarkoituksen sijaan vaaliohjeet herättivät laajaa kritiikkiä muiden kuin selkokieltä käyttävien keskuudessa, ja osa heistä koki asian provosoivana. Osavaltio totesi selkokielisten vaaliohjeiden levittämisen laajalle joukolle olleen virhe, mutta ongelmana oli se, etteivät selkokielisten ohjeet olleet muuten helposti saavutettavissa niitä tarvitseville henkilöille. Täten voi pitää tärkeänä sitä, että julkisorganisaatio löytää tasapainon selkokielen ja muiden kielten käytön välillä huolehtiessaan palveluiden saavutettavuudesta eri asiakasryhmille. Maaßin (2020, s. 198) mukaan yksi henkilöstön kohtaamista käytännön haasteista selkokielen parissa on se, miten tunnistaa selkokieltä tarvitsevat ja käyttävät asiakkaat. Toisaalta tutkielman toisessa luvussa mainitun saavutettavuusdirektiivin myötä julkisorganisaatioiden voisi päätellä olevan varautunut paremmin tämän haasteen huomioimiseen. Lisäksi aiemmin tässä alaluvussa mainitun Kunnallisanon kehittämissäätiön tutkimuksen (2018) myötä olisi edelleen ajankohtaista tutkia sitä, koetaanko suomalaisten virkahenkilöiden viestintä edelleen epäselväksi.

3 Kieli saavutettavan hallinnon kysymyksenä

Tässä luvussa käsitellään sitä, miten julkisorganisaatioiden käyttämä kieli heijastuu palveluihin ja miksi se on oleellista teoreettisen aineiston perusteella huomioida. Saavutettavuutta tarkastellaan siitä käydytieteellisen keskustelun kautta ja kaksikielisyyden ja selkokielen asemaa tutkitaan teoreettisen aineiston esimerkkien pohjalta. Viimeisenä käsitellään hallinnollisen kielen piirteet ja niiden vaikutus palvelunkäyttäjään. Tässä tutkimuksessa hallinnollinen kieli (Döring, 2021) toimii teoreettisena viitekehyksenä, jota myöhemmin käytetään tutkielmassa tulosten tarkasteluun ja tutkimusongelmiin vastaamiseen.

3.1 Saavutettavuus tieteellisessä keskustelussa

Persson ja muut (2015, s. 506–524) ovat kirjoittaneet saavutettavuuden määritelmistä tieteellisessä keskustelussa. He käyttävät saavutettavuudesta englanninkielistä termiä ”accessibility”, joka heidän mukaansa ymmärretään organisaatioissa eri tavoin riippuen organisaation kontekstista. Heidän määritelmänsä mukaan saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, kuinka laajat ja hyvät mahdollisuudet eri taustoista tulevilla ryhmillä on hyödyntää eri palveluita ja tiloja omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Käytännössä saavutettavuuden termin haasteena on se, etteivät organisaatiot aina tarkenna sitä mitä he ymmärtävät saavutettavuuteen sisältyvän. Tämän lisäksi tieteellisessä keskustelussa termi on eri ajanjaksoina määritelty hyvin laajasti ja määrittelyyn ovat vaikuttaneet myös kansainväliset saavutettavuusvaatimukset. Perssonin ja muiden mukaan saavutettavuuden tarkan määritelmän puute voi aiheuttaa palvelunkäyttäjille haasteita tietää, milloin organisaation toiminta oikeasti vastaa heidän tarpeisiinsa. Tutkijoiden mielestä yksilön näkökulmasta oleellista on ymmärtää, että yksilön kyky toimia itsenäisesti voi vaihdella eri tilanteissa.

Perssonin ja muut (2015, s. 507–510) kertovat saavutettavuuden huomioimisen johtaneen tieteellisessä keskustelussa siihen, että palveluita suunniteltaessa niiden saavutettavuutta on tarkasteltu esimerkiksi esteettömän ja inklusiivisen suunnitteluun

kautta. Esteettömällä suunnittelulla pyritään heidän mukaansa tilanteeseen, jossa kaikkien palvelunkäyttäjien olisi yhtä helppoa käyttää tiettyä toimintoa sekä ymmärtää palvelussa käytettävää viestintää. Tavoitteena on välittää palvelunkäyttäjälle hänen tarvitsemansa informaatio huolimatta siitä, minkälaiset lähtökohdat palvelunkäyttäjällä on tiedon vastaanottamiseksi. Tutkijat korostavat, että esteettömään suunnitteluun sisältyy mahdollisuus muokata palveluita eri käyttäjäryhmille sopiviksi. Inklusiivinen suunnittelu puolestaan huomioi heidän mukaansa sen, että palveluiden saavutettavuusvaatimusten tulee olla kohtuullisia myös palveluntuottajia kohtaan. Tällä tavoin pyritään luomaan palveluita, jotka palvelisivat sellaisenaan mahdollisimman laajaa käyttäjäryhmää eikä eri palvelunkäyttäjryhmille tarvitsisi luoda omia palveluita. Persson ja muut huomauttavat, että kohtuullisuuden korostamisen vuoksi inklusiivinen suunnittelu voi olla välillä ristiriidassa erilaisten kansainvälisten saavutettavuusvaatimusten kanssa, joissa saavutettavuuteen toteuttamiseen suhtaudutaan ehdottomammin.

Edellä mainitut tutkijat tuovat esille myös palvelunkäyttäjän roolissa tapahtuneen muutoksen. Heidän mukaansa tieteellisessä ja yhteiskunnallisessa keskustelussa yksilö nähdään nykyisin usein toimijana, jolla on oikeus saavutettaviin toimintoihin eikä yksilöä pelkästään palveluista hyötyvänä osapuolena (Persson ja muut, 2015, s. 513–522). Persson ja muut kertovat, että nykyisin saavutettavuuden piirteisiin kuuluvat muun muassa palvelunkäyttäjien erilaisuuden, toimintakyvyn ja kulttuurisen monimuotoisuuden huomioiminen. He korostavat saavutettavuuden tarkastelua siten, että eri tilanteissa palvelunkäyttäjien toimintakyky voi muuttua ja saavutettavien palveluiden merkitys siten kasvaa.

Viranomaisten tavalla kommunikoida on merkitystä kansalaisten kokemaan tyytyväisyyteen saamastaan palvelusta Eckhardin ja Friedrichin (2022, s. 123–127) toteuttaman tutkimuksen mukaan. Tutkimuksessa käsiteltiin sitä, miten viranomaisten käyttämä hallinnollinen kieli vaikuttaa palvelunkäyttäjiin. Hyvinvointialueiden kannalta tutkimusta voi pitää oleellisena, koska sen mukaan palvelunkäyttäjän negatiivinen

kokemus vuorovaikutustilanteesta viranomaisen kanssa voi vaikuttaa siihen, miten hän jatkossa suhtautuu muihin viranomaisiin (s. 123). Tutkijat huomauttavat, että palvelunkäyttäjälle on tärkeää tuntee, että työntekijä on heidän puolellaan ja apu on saavutettavissa. Puhetavalla ja tilanteessa käytetyllä sanastolla on vaikutus palvelunkäyttäjän kokemukseen erityisesti silloin, kun pelkästään palveluun hakeutuminen on voinut olla haastavaa.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kielen ollessa relationaalista asiakkaat ovat tyytyväisempiä saamansa palveluun (Eckhard ja Friedrich, 2022, s. 126–132). Täten ei riitä, että kieli on selkokieltä, vaan asiakkaan tyytyväisyyden takaamiseksi työntekijän tulisi tiedostaa asiakkaan elämäntilanne ja sopeuttaa viestintätyyli sen mukaisesti, koska silloin tutkimuksen mukaan asiakkaiden kokemus palvelun saavutettavuudesta korostuu. Lisäksi tutkimuksesta ilmenee, että selkeä ja helposti saatavilla oleva informaatio voi vähentää asiakkaiden tarvetta olla yhteydessä viranomaisiin, jolloin esimerkiksi asiakaspalvelun kuormitus voi vähentyä. Perssonin ja muiden (2015, s. 506) mukaan organisaatiot voivat myös hyötyä taloudellisesti saavutettavista palveluista siten, että esimerkiksi saavutettavuusstandardit täyttävän verkkosivuston ylläpitäminen on heidän mukaansa halvempaa.

3.2 Kaksikielisten palveluiden saavutettavuuden tavoitteleminen

Hallinnollisen kielen ymmärtämisen tärkeys palvelunkäyttäjille tulee esille Safarovin (2024) tutkimuksesta, jossa hän tutki Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien kykyä ymmärtää viranomaisten käyttämää hallinnollista kieltä. Tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden kielitaito sekä kyvyt käyttää digitaalisia palveluita vaihtelivat, mutta silti eri lähtökohdista tulevia osallistujia yhdisti haaste ymmärtää palvelujärjestelmien rakenteita ja toimintavaatimuksia. Haasteita syntyi, kun sosiaali- ja terveystieteiden rakenteita ei ollut palvelunkäyttäjälle selkeä eikä helposti ymmärrettävä informaatio ollut tarpeeksi saavutettavaa. Safarovin tutkimus myös tukee ruotsinkielisten palvelunkäyttäjien tarvetta ruotsinkieliselle palvelulle, koska tutkimuksen tulosten mukaan informaation löytäminen omalla kielellä lisäisi palvelunkäyttäjän mahdollisuutta

ymmärtää hallinnollisia prosesseja ja julkisorganisaatioiden toimintaa. Julkisorganisaation johtotason näkökulmasta kaksikielisten palveluiden kehittäminen voi olla haastavaa, koska sosiaali- ja terveystalouden organisaation toiminnan kehittämisen laajuuteen vaikuttaa muualla päätetty taloudellinen budjetti (Bouchard ja muut, s. 402–403). Esihenkilöiden on päätettävä, miten taloudelliset resurssit jaetaan kaksikielisten palveluiden ja muiden toimintojen kesken ja että milloin jaetut resurssit riittävät kattamaan lainmääräämien kaksikielisten palveluiden toiminnan.

Sylvain Vézina on tutkinut terveydenhuollon ammattilaisten suhtautumista kaksikielisyyteen New Brunswickin osavaltiossa Kanadassa, jossa on niin englannin kuin ranskankielisiä palvelunkäyttäjiä (2017, s. 233–256). Tutkimuskohteena olleen sairaalan yksiköissä on mahdollisuus saada palvelua kummallakin kielellä, mutta siihen vaikuttaa erityisesti se, kuinka tämä mahdollisuus realisoituu käytännössä. Vaikka henkilökunta tiedostaisi palvelunkäyttäjän puhuvan ranskaa, hänelle ei tarjota mahdollisuutta käyttää sitä, mikäli häntä hoitava henkilökunta ei koe osaavansa riittävän hyvin kieltä hoitotyötä varten. Tällöin kaksikielisyyttä ei toteudu käytännön työssä, vaikka osavaltiossa ja sairaalan organisaatiossa kaksikielisyyttä korostettaisiinkin. Haasteena on, että kaksikielisyydestä huolehtiminen jää usein rivihenkilökunnan vastuulle. Kaksikieliset työntekijät voivat Vézinan mukaan kuormittua enemmän, mikäli heitä pyydetään jokapäiväisten tehtävien lisäksi auttamaan kielen kääntämisessä kollegoitaan. Vézinan haastattelemat esihenkilöt tunnistavat tämän haasteen, mutta myös korostavat kielitaitoisten työntekijöiden saamisen jokaiseen vuoroon olevan vaikeaa. Tästä huolimatta esihenkilöiden mukaan esimerkiksi se, ettei työntekijä täytä toivottuja kielivaatimuksia, ole este työntekijän palkkaamiselle.

Vaikka organisaatio ei rajallisten henkilöstöresurssien vuoksi pystyisi lupaamaan palvelunkäyttäjälle tämän saavan palvelua omalla kielellään, voi kaksikielinen organisaatio näyttää tiedostavansa asiakaskunnan kaksikielisyyden mahdollisuuksien mukaan (Vézina, 2017, s. 246–251). Käytännön esimerkkinä Vézina mainitsee esimerkiksi opastustaulut sekä rintamerkit, joilla työntekijät voivat viestiä kielitaidoistaan asiakkaille

kielitaidostaan. Hän korostaa myös sitä, että jokaiselta palvelunkäyttäjältä tulisi itseltään kysyä hänen äidinkieltensä, jotta hänelle voidaan mahdollisuuksien mukana tarjota palveluita kyseisellä kielellä. Jotta kaksikielistä palvelua voidaan tarjota, täytyy organisaatioin esihenkilöiden suunnitella organisaation toiminta kaksikielisyyttä tukevaksi. Tässä onnistuakseen tulisi organisaation Vézinan mielestä rekrytointiprosesseissa tarkemmin vaatia tiettyä kielitaitoa sellaisissa tehtävissä, joissa kohdataan paljon kaksikielisiä asiakkaita. Kielitaitoisten työntekijöiden palkkaaminen auttaisi muun muassa siinä, etteivät kaksikieliset työntekijät kuormittuisi liikaa ja että työmäärä jakaantuisi tasaisemmin. Organisaatioin johdolta vaaditaan täten huomattavaa tukea ja suunnitelmallisuutta kielivaatimusten toteuttamiseen.

Kuten alaluvun alussa mainitaan, aiheuttavat niukat taloudelliset resurssit haasteita palveluiden tuottamisessa. Resurssien kohdentamisen tärkeys monikieliseen viestintään kuitenkin korostuu Bouchardin ja muiden (2017, s. 419–421) kertomassa tilanteessa, jossa lääketieteellisten virheiden voidaan katsoa tapahtuneen kielimuurien vuoksi. He perustelevat monikielisten palveluiden tärkeyttä myös sillä, että se kasvattaa asiakastytyväisyyttä. Lisäksi heidän mielestään se, miten asiakas kokee organisaation suhtautuvan kielivähemmistöihin, voi vaikuttaa siihen, kuinka avoimesti asiakas uskaltaa vaatia palvelua omalla kielellään. Tähän tilanteeseen kirjoittajat ehdottavat avuksi Vézinan esittämää (Bouchard ja muut, 2017, s. 419) ”active offer-toimintatapaa”. Käytännössä toimintatavalla tarkoitetaan sitä, että työntekijät tarjoavat oma-aloitteisesti asiakkaille kaksikielistä palvelua, kun heillä on siihen tarvittavat resurssit (Vézina, 2017, s. 239–241). Vézina tarkentaa, että kyseisessä tilanteessa palvelunkäyttäjän ei itse tarvitse tuoda esille tarvetta toisen kielen käyttämiseen vaan palvelua tarjotaan automaattisesti toisella kansalliskielellä. Toisaalta kuten luvussa jo aiemmin tulee esille, tarvitsevat myös kielitaitoiset työntekijät tukea työssä jaksamiseen. Täten Vézinan mukaan optimaalisin tilanne olisi se, jossa kielitaitoa vaativat tehtävät olisi jaettu riittävän suuren työntekijämäärän kesken (2017, s. 241). Vaikka taloudellisten resurssien niukkuus on tässä luvussa korostunut, niin Bouchard ja muut (2017, s. 416) pitävät taloudellisia kannustimia mahdollisuutena tavasta, jolla esihenkilö voi motivoida

työntekijöitä kommunikoimaan eri kielillä asiakaspalvelutilanteissa. Heidän mukaansa myös sillä, miten esihenkilöt tukevat kaksikielisten työvuorojen suunnittelua voidaan vaikuttaa positiivisesti työntekijöiden motivaatioon. Toisaalta Vézina huomauttaa, että kielitaidon korostaminen voi aiheuttaa vähemmän kieliä osaavissa työntekijöissä riittämättömyyden tunteita, jotka voivat johtaa muutosvastaisuuteen (2017, s. 241).

3.3 Selkokielen saavutettavuuteen vaikuttavat tekijät

Julkisorganisaatioiden haasteena on se, miten apua saadaan tarjottua sitä eniten tarvitseville asiakkaille (Christensen ja muut, 2020). Tässä alaluvussa käsitellään sitä, miten tieteellisen keskustelun valossa selkokielen käyttö vaikuttaa tiedon saavutettavuuteen. Tutkimus osoittaa, että selkokielen asemaa kehittämällä palveluntarjoajat pystyvät lisäämään eri asiakasryhmien riippumattomuutta asiakaspalvelusta ja kykyä toimia itsenäisesti. Julkisissa palveluissa käytetyn kielen saavutettavuus ilmenee erityisesti Eckhard ja Friedrich (2022, s. 125–126) tutkimuksessa, jossa aihetta käsiteltiin haastatteleamalla julkisorganisaatioiden työntekijöitä. Heidän tutkimuksessaan ilmeni, että selkeällä hallinnollisella kielellä on suora vaikutus siihen, miten palvelunkäyttäjä ymmärtää hallinnollisten prosessien etenemisen. Tutkimukseen haastatellut työntekijät jopa pyrkivät välttelemään liian byrokraattisen sanaston käyttöä, jotta asian ymmärtäminen olisi palvelunkäyttäjälle selkeämpää. Käytännössä selkokielen koettiin auttavan työntekijöitä selventämään julkisorganisaatioiden toimintaan vaikuttavia lakeja ja säädöksiä, jolloin palvelunkäyttäjän on helpompi ymmärtää hallinnollisissa prosesseissa syntyneitä päätöksiä. Eckhardin ja Friedrichin mukaan tämä ilmenee esimerkiksi tilanteissa, joissa työntekijöiden on selvennettävä palvelunkäyttäjälle minkä takia hänelle ei ole myönnetty tiettyä etuutta tai millä perusteilla palvelunkäyttäjä on siihen oikeutettu. Tutkimuksen perustella on pääteltävissä, että selkokieli tukee huomattavasti julkisorganisaatioiden työntekijöitä heidän työssään.

Edellä mainitun tutkimuksen lisäksi myös Hirvosen ja muiden (2020, s. 16–20) mielestä kielellisen saavutettavuuden toteutumiseksi kaikista oleellisinta on käyttää selkokieltä. Heidän mukaansa saavutettavuudella ei tarkoiteta vain tiettyjen palvelukäyttäjärühmien

tavoittelemista, vaan pyritään luomaan selkeää viestintää, joka auttaa mahdollisimman laajaa asiakaskuntaa. He tarkastelisivat saavutettavuutta myös kielen käytettävyyden perusteella sen kannalta, miten palvelunkäyttäjä pystyy hyödyntämään saatavilla olevia tekstejä. Lisäksi selkokieli voi olla apuna erityisesti sellaisissa vuorovaikutustilanteissa, joissa palvelunkäyttäjän ja -tarjoajan välillä on kielellisestä epäsymmetriaa (Leskelä & Lindholm, 2023, s. 33–54). Leskelä ja Lindholm tarkoittavat tällä tilannetta, jossa kielen paremmin hallitseva osapuoli päätyy vetovastuuseen käsiteltävän asian hoitamisesta kielellisten kykyjensä ansiosta. Tällöin kielellisen osallisuuden toteutuminen vaikeutuu, mikäli palvelunkäyttäjä itse ei pysty samalla tavoin vaikuttamaan vuorovaikutustilanteisiin ja osallistumaan esimerkiksi neuvotteluihin. Tästä huolimatta Leskelä ja Lindholm korostavat, että vuorovaikutustilanteissa tärkeintä on kummankin osapuolen mahdollisuus olla osallisena keskustelussa ja vaikuttaa keskustelun kulkuun. Heidän mukaansa se on tärkeämpää kuin se, että keskustelussa käytetty kieli olisi täysin ymmärrettävää ja sujuvaa.

Maaß (2020, s. 197–199) puolestaan huomauttaa, että saavutettavuuden toteuttaminen organisaation käytännön työssä on haastavampaa kuin sen sisällyttäminen osaksi organisaation suunnitelmia. Saavutettavuuden huomioimisesta ei tule osa organisaation toimintaa, mikäli eri työntekijäryhmät eivät ole suunnittelemassa heidän toimintoihinsa sopivia selkokielisiä toimintoja. Maaßin mielestä tämä voi aiheuttaa työntekijöissä huolen siitä, miten kaikki tarvittava informaatio saadaan oikein esitettyä selkokielen ollessa pelkistettyä yleiskieleen verrattuna. Tämän lisäksi Meuter ja muut (2015, s. 2) kertovat tutkimuksessaan kulttuurierojen voivan vaikuttaa siihen, miten asiakas kuvailee kokemaansa kipua tai huolta. Tämä herättää kysymyksen siitä, voiko selkokielen käyttö johtaa tilanteeseen, jossa hoidon kannalta oleellisia asioita jää läpikäymättä vuorovaikutustilanteissa vai madaltaako se palvelunkäyttäjän kynnystä kertoa omasta tilanteestaan. Täten on huomioitava se, miten selkokieli soveltuu kulttuurillisesti monimuotoisiin vuorovaikutustilanteisiin. Toisaalta selkokielen käyttöä voi pitää perusteltuna, mikäli sillä vähennetään tarvetta tulkkaukselle. Meuter ja muut (2015, s. 2) nimittäin pitävät maahanmuuttajataustaisten palvelunkäyttäjien terveydenhoidon

riskinä sitä, jos kielen kääntämisestä palvelunkäyttäjälle huolehtii muu kuin terveydenhuollon ammattilainen. Täten voi pohtia sitä, että onko selkokielen käyttö hyödyllisempää sellaisen asiakkaan kanssa, joka sitä ymmärtää, kuin jos palvelunkäyttäjä käyttäisi sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolelta tulevaa tulkkia.

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa käytettäisiin tulkkausta, hyödytään selkokielestä silloinkin tulkin ja palvelunkäyttäjän näkökulmasta. Tämä selviää Määtän artikkelista (2020, s. 266–269), jossa kerrotaan selkokielen käytännössä hyödyttävien tulkkauksitilanteita, joissa tulkki kääntää palvelunkäyttäjän ja viranomaisen välistä kommunikaatiota. Tulkit voivat työssään kohdata tilanteita, jossa tulkattava sanasto on hallinnollista ja suoraan käännettynä haastavaa palvelunkäyttäjälle ymmärtää. Tällöin tulkillla on merkittävä rooli tiedon muokkaamisessa ymmärrettäväksi ja saavutettavammaksi. Mikäli viranomainen käyttää paljon hallinnollista kieltä, tulkki voi joutua selittämään tilanteessa myös viranomaiskielen sanaston tarkoitusperiä. Määtän mukaan erityisesti asioimistilanteissa on kuitenkin harvoin mahdollisuutta selventää palvelunkäyttäjälle hallinnolliseen kieleen kuuluvaa sanastoa. Siksi hän muistuttaa, ettei tulkin tehtävänä ole selittää tiettyjen sanojen merkitystä palvelunkäyttäjälle. Hänen mukaansa olisi sujuvampaa ja palvelunkäyttäjälle parempi, mikäli käännettävä sanasto olisi alkujaankin selkokielistä.

Tämän lisäksi Safarov (2024, s. 915) kertoo tutkimuksessaan palvelunkäyttäjien itse kohtaamasta kielenkääntämisen haasteesta, joka johtuu nimenomaan siitä, etteivät kaikki byrokraattiseen sanastoon kuuluvat suomenkieliset sanat ole välttämättä käännettävissä toiselle kielelle niin että tarvittava informaatio välittyisi palvelunkäyttäjälle. Tällöin vaarana on se, ettei palvelunkäyttäjä pysty kääntämään itselleen tärkeitä ohjeita.

3.4 Hallinnollinen kieli ja saavutettavuus

Saavutettavuuden tarkasteleminen eri kieliryhmien näkökulmasta on tärkeää siksi, että kielellisen saavutettavuuden toteutumisella on vaikutusta palvelunkäyttäjien

kokemukseen julkisista palveluista. Hallinnollisen lukutaidon ja palvelunkäyttäjien julkisissa palveluissa kohtaamien haasteiden välillä on Safarovin (2024, s. 914–916) tutkimuksen mukaan selkeä yhteys. Tutkimukseen osallistuneille palvelunkäyttäjille hallinnollisen lukutaidon haasteet aiheuttivat muun muassa taloudellisia menetyksiä, vaikeuksia ymmärtää viranomaisten lomakkeiden täyttämistä sekä heikensivät heidän kykyänsä toimia itsenäisesti eri palveluiden piirissä. Tämän vuoksi hallinnollisen lukutaidon monimuotoisuuden ymmärtäminen ja tarkasteleminen on saavutettavuuden kannalta tärkeää.

Christensen ja muut (2020, s. 128) kirjoittavat tutkimuksessaan hallinnollisesta taakasta, jota saattaa kertyä tietyille julkisten palveluiden käyttäjille huomattavasti enemmän kuin muille. Hallinnollista taakkaa syntyy, kun palveluiden tiedonhakuun ja vaatimusten ymmärtämiseen pitää käyttää suuri määrä henkilökohtaisia resursseja. Christensen ja muut kutsuvat näitä kustannuksiksi, jotka kasaantuvat esimerkiksi tilanteessa, jossa asiakas hakiessaan hänelle kuuluvaa etuutta käyttää huomattavasti aikaa häneltä vaadittavien toimien ymmärtämiseen edun saamiseksi. Lisäksi taakan määrään vaikuttavat psykologiset kustannukset, mikäli palvelunkäyttäjä kokee hakuprosessin aikana erilaisia negatiivisia tunteita, kuten stressiä ja häpeää. Kyseisestä artikkelista selviää, että kokemus taakasta voi vaikuttaa palveluihin hakeutumiseen ja aiheuttaa epätasa-arvoa palvelunkäyttäjien välillä (s. 128). Safarov puolestaan (2024, s. 915) tuo tutkimuksessaan esille oikean informaation saamiseen liittyvän haasteen. Hänen mukaansa paikallista sosiaali- ja terveysjärjestelmää vähemmän tuntevan palvelunkäyttäjän on haastavaa edes osata hakea informaatiota, mikäli hän ei tunne palvelujärjestelmän toimijoita. Tiedon löytämiseksi esimerkiksi verkkosivuilta pitäisi olla tietoinen eri viranomaisten nimistä.

Hallinnollisen taakan vähentämisellä ja saavutettavuuden parantamisella voidaan täten perustella hallinnollisen kielen käytön tarkastelua. Julkisorganisaatioiden käyttämän hallinnollisen kielen vaikutusta on tutkinut Döring (2021, s. 1157–1158), jonka mukaan palvelunkäyttäjän kyvyllä ymmärtää julkishallinnon käyttämää kieltä on selkeä vaikutus

palveluiden onnistumiseen ja siten myös heidän kokeman hallinnollisen taakan määrään. Kokemukseen hallinnollisesta taakasta vaikuttaa Döringin mukaan huomattavasti kyky ymmärtää hallinnollisia menettelytapoja sekä kerätä tietoa itselle kuuluvista oikeuksista. Asiakkaat, jotka eivät entuudestaan tunne hyvin hallinnollista kieltä tai toimintatapoja, tarvitsevat usein apua ulkopuolisilta toimijoilta kuten kansalaisjärjestöiltä. Döring kertoo palvelunkäyttäjien välisten eroavaisuuksien näkyvän erityisesti terveydenhuollossa, jossa palvelunkäyttäjän kyky ymmärtää ja soveltaa tietoa voi auttaa häntä tarkentamaan asiaansa ollessaan vuorovaikutuksessa terveydenhuollon ammattilaisten kanssa.

Edellä mainittuja haasteita varten Döring (s. 1160–1163) on luonut käsitteen hallinnollisesta lukutaidosta (*AL, administrative literacy*), jonka avulla julkisorganisaatiot voivat tarkastella toimintatapojansa. Döring jakaa hallinnollisen lukutaidon kuuteen osaan, jotka ovat toiminnallinen, kommunikatiivinen, rakenteellinen ja prosessuaalinen lukutaito, medialukutaito sekä yhteiskunnallinen lukutaito. Toiminnallinen lukutaito tarkoittaa kykyä ymmärtää julkisorganisaatioiden informaatiota hallinnollisista menettelytavoista sekä organisaatioiden asiakkailleen viestimiä toimintakehotuksia. Haasteena on, että tällaiset tekstit voivat sisältää hallinnolliseen byrokratiaan viittaavaa sanastoa, jonka ymmärtäminen on oleellista pääviestin ymmärtämiseksi. Kommunikatiivisella lukutaidolla Döring tarkoittaa julkisorganisaation työntekijöiden ja palvelunkäyttäjien välillä tapahtuvia vuorovaikutustilanteita, joissa asiakkaan tulee osata kommunikoida omista tarpeistaan omien asioidensa edistämiseksi. Döring huomauttaa, että tällaisissa tilanteissa palvelunkäyttäjällä on usein vähemmän vaikutusvaltaa asiansa edistämiseen kuin palveluntuottajalla, jonka vuoksi yksilön omilla argumentointikyvyillä voi olla tärkeä rooli toivotun lopputuloksen saamisessa. Haasteita palvelunkäyttäjälle voi aiheutua esimerkiksi siitä, että viranomaisten käyttämät argumentoinnit voivat poiketa normaaleissa keskusteluissa käytetyistä kommunikaatiotavoista.

Rakenteelliseen lukutaitoon sisältyy kyky löytää oikeat hallinnolliset toimijat, jotka ovat vastuussa palvelunkäyttäjän asian käsittelystä. Ymmärtämällä hallinnollisia rakenteita palvelunkäyttäjä pystyy hakeutumaan oikeiden palveluiden piiriin sekä tekemään

esimerkiksi oikaisuvaatimuksia julkisorganisaation tekemistä päätöksistä. Organisaatioiden rakenteellisen ymmärryksen avulla palvelunkäyttäjä tietää, mistä yksiköistä organisaatio koostuu ja mitä eri toimijat tekevät. Prosessuaalista lukutaitoa tarvitaan, kun palvelunkäyttäjää koskevan asian käsittelemiseen osallistuu toimijoita eri yksiköistä tai organisaatioista. Useita vaiheita sisältävät hallinnolliset prosessit voivat olla hitaita, minkä vuoksi prosessin laajuuden ymmärtäminen on palvelunkäyttäjälle hyödyllistä. Lisäksi palvelunkäyttäjän on ymmärrettävä, mikäli prosessin eri vaiheissa häneltä itseltään vaaditaan tiettyjä toimia.

Döringin (2021, s. 1161–1163) mukaan palvelunkäyttäjän medialukutaidon tärkeys korostuu silloin, kun hän pyrkii hakeutumaan tarvittavien palveluiden piiriin käyttämällä apunaan eri lähteistä saatuja tietoja. Tähän kuuluu esimerkiksi kyky käyttää viranomaisten verkkosivuja niin, että ymmärtää miten tietyn palvelun saamiseksi tulee toimia ja mitä vaatimuksia tulee täyttää. Eri medialähteiden avulla palvelunkäyttäjä voi saada tietoa itselleen kuuluvista oikeuksista, mutta hänen on myös osattava erottaa epäluotettavat lähteet luotettavista viranomaislähteistä. Yhteiskunnallisen lukutaidolla tarkoitetaan henkilön kykyä hahmottaa se, miten tietyillä säännöillä pyritään saavuttamaan laajempaa yhteiskunnallista hyötyä, vaikka ne eivät kansalaisen itsensä kannalta olisi oleellisia heidän jokapäiväisessä elämässään. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi viranomaisten turvallisuusohjeiden ymmärtämistä, joita noudattamalla yksilö huolehtii myös toisten turvallisuudesta.

Näiden Döringin listaamien hallinnollisen lukutaidon piirteiden avulla voidaan pohtia sitä, kuinka tärkeää hyvinvointialueen palvelunkäyttäjälle on saada helposti ymmärrettävää informaatiota, jotta hänen asemansa tasavertaisena asiakkaana ei vaarannu. Christensen ja muut (2020, s. 128–129) huomauttavat, että esimerkiksi palvelunkäyttäjien suhtautuminen tietyn tarvittavan dokumentin täyttämiseen voi vaihdella suuresti. Toiset voivat kokea toimen kuormittavana, kun taas toiset uskovat dokumentin täyttämisen johtavan positiiviseen lopputulokseen. Tästä nousee kysymys, miten hyvinvointialueiden käyttämä kieli voi helpottaa selkokieltä ja ruotsin kieltä

käyttävien palvelunkäyttäjien kokemusta hallinnollisesta taakasta ja tehdä palveluihin hakeutumisesta saavutettavampaa. Döring (2021, s. 1165) korostaa, että palvelunkäyttäjien olemassa oleva tietämys omista oikeuksistaan ja hallinnossa käytetyistä termeistä voi vaikuttaa positiivisesti heidän saamaansa palveluun. Sekin voi lisätä epätasa-arvoa palvelunkäyttäjien välillä heidän hakeutuessaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Täten selkokielen ja ruotsin kielen käytön tärkeyttä voi perustella tilanteissa, joissa kommunikoidaan palvelunkäyttäjälle tuntemattomalla suomenkielisellä sanastolla.

4 Menetelmät ja aineistot

Tutkielman aineisto koostuu hyvinvointialueiden eri toimielinten kuten kansalliskielilautakuntien ja vammaisneuvostojen pöytäkirjojen dokumenteista (ks. taulukko 1). Pöytäkirjat sisältävät muun muassa toimielinten vuosikertomuksia sekä lausuntoja hyvinvointialueiden strategioiden kehittämisestä. Dokumentit ovat olleet saatavilla hyvinvointialueiden omilla verkkosivuilla. Aineistoa on kerätty syksystä 2024 alkaen.

Tämä tutkielma on laadullinen tutkimus, joka on toteutettu sisällönanalyysina. Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 103–117) määrittelevät sisällönanalyysin analyysiksi, jossa teoria ei ole tutkimusta ohjaavassa asemassa vaan teoreettisia piirteitä sovelletaan aineistoon. Heidän mukaansa sisällönanalyysia voi täten hyödyntää monenlaisten aiheiden tutkimisessa. Tässä tutkielmassa käytetään sisällönanalyysia, koska Tuomi ja Sarajärvi kertovat sen soveltuvan erilaisten dokumenttien systemaattiseen analysointiin. Heidän mukaansa sisällönanalyysin tavoitteena on sanoittaa tutkittavien dokumenttien sanomaa. Sisällönanalyysilla voidaan heidän mukaansa jäsenellä monimuotoinen aineisto järjestelmälliseen muotoon, jolloin voidaan havaita aineistosta nousevat merkitykset ja hyödyntää niitä johtopäätösten teossa.

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa eli abduktiivisessa päättelyssä aineistoa tarkastellaan peilaamalla sitä teoriaan, joka on peräisin muista lähteistä kuin tutkimuksessa käytetystä aineistosta (Tuomi ja Sarajärvi, 2018, s. 133). Tuomi ja Sarajärven mukaan kyseisessä sisällönanalyysissa tutkijan aikaisemmalla tiedolla on vaikutusta siihen, miten aineiston analyysia toteutetaan ja mihin piirteisiin aineistossa kiinnitetään huomiota. Aineisto voi koostua monipuolisista lähteistä kerätystä aineistosta, mutta lopulta sitä verrataan aiemmin päätettyyn teoriaan ja entuudestaan löytyvään tietoon.

Abduktiivisella päättelyllä Tuomi ja Sarajärvi kuvaavat tilannetta, jossa tutkimuksen tekijällä on olemassa johtoajatus, joka vaikuttaa aineiston tarkasteluun (s. 107).

Abduktiivinen päättely koostuu tutkijan tekemistä yllättävistä havainnoista, joita verrataan aiempaan tietoon ja tutkimuksessa käytettävään teoriaan (van Hulst & Visser, 2024, s. 2–7). Havainnon yllättävyyteen vaikuttavaa se, kuinka se muuttaa tutkijan ennakkokäsitystä aiheesta. Van Hulst ja Visser jakavat abduktiivisen päättelyn seuraaviin neljään eri vaiheeseen:

1. Yllätysten, jännitteiden ja epävarmuuksien käsitteleminen
2. Tiedon luova hyödyntäminen teorioiden kehittämisessä
3. Metodologiseen käytäntöön soveltaminen
4. Tutkielman prosessin läpikäyminen uudelleen

Ensimmäisessä vaiheessa huomioidaan analyysissä esiintyvät yllätykset, jännitteet ja epävarmuudet, jotka vaikuttavat tutkimuksen kulkuun. Tutkijan tulee taten olla valmis mukautumaan abduktiivisen päättelyn dynaamiseen kehitykseen. Analyysin toisessa vaiheessa tutkija soveltaa valitsemiaan eri teorioita luovasti analyysin tulosten tulkitsemisessa. Tällä pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä sekä löytämään uusia näkökulmia. Kolmannella vaiheella van Hulst ja Visser tarkoittavat sitä, kuinka tutkijan taito hyödyntää eri analyttisiä menetelmiä vaikuttaa tulosten perusteelliseen ja onnistuneeseen tulkintaan. Kyseisessä vaiheessa korostetaan sellaisia tutkimuksessa ilmenneitä piirteitä, joiden huomioiminen tulisi ottaa osaksi käytäntöä. Neljännessä vaiheessa van Hulst ja Visser suosittelivat tutkijaa palaamaan jo aiemmin käsiteltyjen teorioiden ja tulosten pariin. Tarkoituksena on, että sovellettaessa analyysin löydöksiä toistamiseen voidaan havaita vielä lisää merkityksellisiä teoreettisia näkökulmia.

Van Hulst ja Visser (2024, s. 2–8) korostavat artikkelissaan, ettei abduktiivista päättelyä pysty aina toteuttamaan täysin heidän tai muiden analyysimallien periaatteiden mukaisesti. Tämä johtuu siitä, että analyysin myötä aineistosta voi ilmetä piirteitä, joita on haastavaa sopeuttaa ennalta määriteltyyn malliin. Heidän mukaansa periaatteet kuitenkin auttavat luomaan tutkimukselle toimivan rakenteen, jossa on tilaa myös

tutkijan omalle soveltamiselle. Lisäksi he pitävät abduktiivista päättelyä tärkeänä keinona tuoda esille teorian ja käytännön välisiä ristiriitaisuuksia.

Tässä tutkielmassa analyysi on toteutettu mahdollisimman tuoreilla dokumenteilla. On hyvä huomioida, että kaikki dokumentit eivät sisällä hyvinvointialueiden lopullisia toimintasuunnitelmia. Tutkielmassa pyritään tuomaan esille se, kuinka monimuotoinen tehtävä saavutettavuudesta huolehtiminen on. Teoriaohjaavan sisällönanalyysin toimintaperiaatteiden mukaisesti aineistoa on heijastettu Döringin (2021) teoriaan hallinnollisesta lukutaidosta, jotta selviää, miten aineisto tarjoaa vastauksia tutkimusongelmiin. Jaottelun avulla voidaan tarkastella yksityiskohtaisemmin hyvinvointialueiden yksittäisten toimien vaikutusta saavutettavuuteen. Näin aineistosta voidaan nostaa esille palveluihin vaikuttavia hallinnollisen lukutaidon näkökulmia. Näitä esille nousseita yksityiskohtia ja näkökulmia voidaan saavutettavuuden kannalta verrata muuhunkin tutkielmassa käytettyyn teoreettiseen viitekehykseen ja erityisesti Perssonin ja muiden määritelmään esteettömästä ja inklusiivisesta suunnittelusta.

4.1 Tutkimusaineisto

Tutkielman aineiston tarkastelemisessa hyödynnetään dokumenttianalyysia. Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 83) kertovat, että aineiston kokoaminen erilaisista lähteistä on yksi tavanomaisimmista tavoista tuottaa laadullista tutkimusta. Bowen (2009, s. 29–34) kertoo artikkelissaan dokumenttien olevan monipuolisia tiedonlähteitä. Dokumentit eivät pelkästään tarjoa tutkittavasta aiheesta uusia näkökulmia, vaan myös auttavat ymmärtämään haasteiden juurisyitä. Eri dokumentteja tarkastelemalla voidaan saada käsitys tutkittavan kohteen muutoksista sekä kehityskulusta. Dokumenttianalyysilla pyritään Bowenin mukaan lisäämään ymmärrystä tutkittavasta aiheesta arvioimalla sitä koskevien dokumenttien sisältöjä. Kuten aiemmin mainittuun abduktiiviseen päättelyyn, niin myös dokumenttianalyysiin kuuluu tutkielmaprosessin toistaminen uudelleen. Bowen (2009, s. 32) kertoo dokumenttianalyysiprosessin alkavan aineiston pintapuolisesta tarkastelusta, jonka jälkeen vasta aineistoon perehdytään kunnolla lukemalla. Tämän jälkeen dokumenteista voidaan tehdä tulkintoja.

Artikkelissaan Bowen (2009, s. 31–33) luettelee dokumenttianalyysin hyötyjä, kuten niiden julkista saatavuutta ja sitä, miten yksityiskohtaisia ja kattavia tietoja pidemmältä aikaväliltä dokumentit voivat sisältää. Se, että dokumentit ovat tiedostoja tekee niistä myös stabiileja tutkimuskohteita, koska niissä ei yleensä tapahdu muutoksia tutkimuksen alettua. Toisaalta Bowen väittää, että dokumenteista voi olla haastavaa löytää tutkimuksessa tarvittavia tietoja ja niissä voi korostua dokumentin tuottaneen toimijan, kuten organisaation, omat tavoitteet. Oleellista Bowenin mukaan on, että valitut dokumentit relevantteja tutkimuskysymyksen kannalta. Tässä tutkielmassa tarkastellaan dokumenttianalyysiä käyttäen hyvinvointialueiden dokumenteista muodostettua aineistoa. Tutkielman tavoitteena on tarkastella hyvinvointialueiden tapoja kehittää saavutettavuutta, jonka vuoksi dokumenttianalyysi on valikoitunut tutkielman menetelmäksi.

Taulukko 1. Tutkimusaineisto.

Aineistossa käytetyt dokumentit
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue. (2025). Kansallislautakunnan vuosikertomus 2024.
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue. (2024). Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen digiohjelma.
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue (2025). Kansalliskielilautakunnan vuosikertomus 2024.
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta (2026). Kansalliskielilautakunnan lausunto palvelujen uudistamisen strategiasta 2026–2029.
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen vammaisneuvosto (2025). Vammaisneuvoston aloitteen "hyvinvointialueen tekemät joukkoseulonnat terveystoimissa toteutetaan yhdenvertaisesti" hyväksyminen
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta (2025). Kansalliskieliohjelman seuranta 10/2025
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta (2025). Raseborgs kunskapscenter, Raaseporin osaamiskeskittymä – 2024–2025, Ensimmäinen hankekausi.
Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen monikulttuurisuusasiain neuvottelukunta (2025). Monikielisyys ja -kulttuurisuustyö Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella.
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue. Tasa-arvoinen ja yhdenvertainen osallisuus, Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen osallisuusohjelma 2023–2025.

4.2 Analyysiprosessi

Analyysiprosessi alkoi aineistoon kerättyjen dokumenttien rajaamisella, jotta lopulta tutkielman analyysiin päätyisi tutkielman aiheen kannalta mahdollisimman relevantteja dokumentteja. Dokumentit kerättiin taulukkoon ja niiden sisältö käytiin yksitellen läpi. Jokaisesta dokumentista koottiin taulukkoon sellaisia toimia, joissa ilmeni ruotsinkielisten ja selkokielisten palveluiden saavutettavuuteen vaikuttavia piirteitä. Lisäksi kerättiin työntekijöiden ja johtotason näkökulmia sekä keinoja, joilla saavutettavuutta on pyritty kehittämään. Tällä tavalla etsittiin vastausta tutkielman tutkimusongelmaan, jossa pohditaan sitä, minkälaisen toimien avulla hyvinvointialueet kehittävät palveluitaan selkokieltä ja ruotsin kieltä käyttäville palvelunkäyttäjille sopiviksi.

Sen jälkeen, kun esille nousseet toimet ja näkökulmat oli kerätty, niitä tarkasteltiin hallinnollisen lukutaidon piirteiden pohjalta. Taulukossa 2 on kertaus siitä, mistä piirteistä hallinnollinen lukutaito koostuu. Tässä menetelmänä oli teoriaohjaavan sisällönanalyysin tapa tarkastella aineistoa vertaamalla sitä aiemmin päätettyyn teoriaan (ks. Tuomi ja Sarajärvi, 2018). Tämän analyysiprosessin aikana korostui abduktiivisen päättelyn dynaamisuus (Van Hulst ja Visser, 2024), koska aineistosta nousseet teemat vaikuttivat siihen, missä valossa teoreettista viitekehystä tarkasteltiin. Tarkastelussa oli se, miten jokainen toimi ja näkökulma ilmentää lukutaitoa ja millainen vaikutus hallinnollisella lukutaidolla kyseiseen havaintoon on. Tässä analyysiprosessin vaiheessa pyrittiin erityisesti vastaamaan tutkielman toiseen tutkimusongelmaan eli siihen, minkälaisia hallinnollisen lukutaidon näkökulmia dokumenteista nousee saavutettavuuden kannalta. Lopulliseen analyysiin ja tulososioon sisällytettiin aiheen kannalta oleelliset havainnot, jotka ovat nousseet analyysissä esille abduktiivisen päättelyn tuloksina. Abduktiivista päättelyä hyödynnettiin analyysiprosessin uudelleen läpikäymisessä, jotta aineistossa ilmenneet tärkeimmät havainnot tulisivat tutkielmassa huomioituiksi (ks. Van Hulst ja Visser, 2024).

Taulukko 2. Hallinnollinen lukutaito tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä (Döring, 2021).

Lukutaidon piirre	Hallinnollisen lukutaidon piirteen kuvaus
Toiminnallinen lukutaito	Byrokraattista sanastoa sisältävien toimintakehotusten ymmärtäminen
Kommunikatiivinen lukutaito	Mahdollisuus olla aktiivisena ja tasavertaisena osapuolena viranomaisten kanssa käydyissä vuorovaikutustilanteissa
Rakenteellinen lukutaito	Hallinnollisten rakenteiden koostumisen ymmärtäminen ja tieto siitä, mitä palveluita organisaatioiden eri yksiköt tarjoavat
Prosessuaalinen lukutaito	Hallinnollisten prosessien etenemisen hahmottaminen ja tietoisuus eri toimijoihin kohdistuvista vaatimuksista prosessin eri vaiheissa
Medialukutaito	Tarvittavan informaation löytäminen luotettavista lähteistä
Yhteiskunnallinen lukutaito	Tietämys siitä, miten tietyillä toimilla pyritään saavuttamaan yhteiskunnallista hyötyä

5 Tulokset

Aineistossa korostuu tarve selkokielisille ja ruotsinkielisille palveluille. On tyypillistä, että aineistossa käytettyjen asiakirjojen kaltaisissa dokumenteissa näkyy vahvasti organisaatioiden tavoitteet (ks. Bowen, 2009). Tavoitteiden toteuttaminen on haastavaa, mikä ilmenee esimerkiksi Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansallislautakunnan (2025a) vuosikertomuksen tavoitteista sekä vuonna 2025 luoduista strategia- ja palvelusuunnitelmista. Kansallislautakunnan tavoitteita vuodelle 2024 ovat olleet muun muassa ruotsin kielten henkilöstön riittävyys sekä ruotsinkielisten palvelujen yhdenvertainen saatavuus. Kuitenkin kansalliskielilautakunta (2025b, s. 1) on vuonna 2025 antamassaan lausunnossa aluehallitukselle huomauttanut, ettei investointisuunnitelman luonnoksessa mainita kielellisiä oikeuksia.

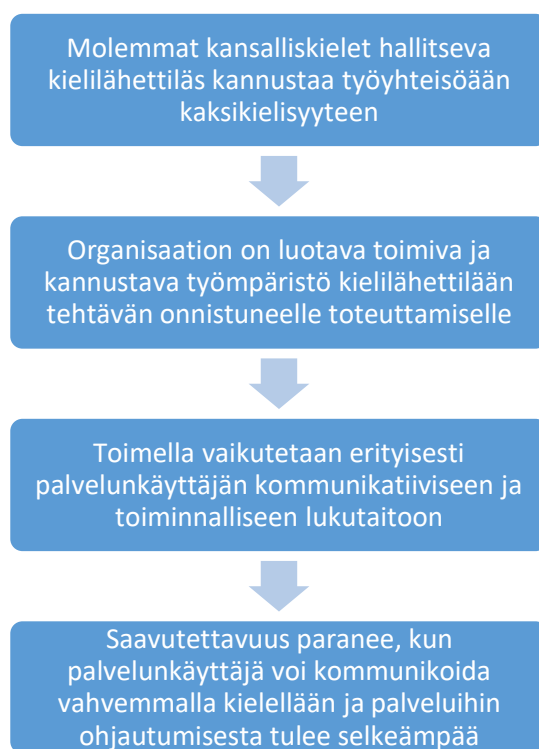
Selkokielisten ja ruotsinkielisten palvelujen tavoitteiden välillä ei saavutettavuuden kannalta ilmennyt huomattavia eroja. Toisaalta ruotsinkielisten palveluiden saavutettavuudesta palvelunkäyttäjille pyritään huolehtimaan sovitulla yhteistyöllä hyvinvointialueiden välillä (Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta, 2025c). Länsi- ja Itä-Uudenmaan hyvinvointialueet sekä HUS ovat saaneet valtionavustusta hankkeeseen, jossa kehitetään Porvoon ja Raaseporin sairaaloihin kaksikielisyyteen keskittyvät osaamiskeskittymät. Näissä keskittymissä on tarkoituksena tarjota työntekijöille ja alan opiskelijoille mahdollisuuksia kehittää ruotsin ja suomen kielen taitoja työelämässä (Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta, 2025d, s. 4–11). Lisäksi hankkeen myötä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella on tutkittu ruotsinkielisen palvelutarpeen määrää, jotta eri palveluihin osataan resursoida tarvittava määrä ruotsinkielistä henkilöstöä. Ruotsinkielisen viestinnän avuksi on kehitetty tekoälypohjaisen käännössovelluksen toimintaa, joka on lisännyt huomattavasti hyvinvointialueen kaksikielisten palveluiden saavutettavuutta. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen luomat tavoitteet ja toimintatavat hankkeita varten vaikuttavat selkeiltä, joten voisi pohtia, mikäli samoja toimintatapoja voisi mallintaa selkokielisten materiaalien ja digipalveluiden tuottamisessa.

Sekä hyvinvointialueiden kansalliskielilautakuntien että Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen monikulttuurisuusasian neuvottelukunnan dokumenteissa pidettiin tärkeänä henkilöstön kykyä kommunikoida palvelunkäyttäjälle hyödyllisellä tavalla. Tutkielmassa käytetyistä aineistosta Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen toimielinten dokumenteissa korostui tarve selkokieliselle viestinnälle, jota perusteltiin hyvinvointialueen väestön monikielisyydellä. Selkokielen nähdään hyödyttävän palvelunkäyttäjiä, joiden äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi. Kaksikielisellä Itä-Uudenmaan hyvinvointialueella on myös tunnistettu selkokielen tarve niin suomen kuin ruotsinkielisten palvelunkäyttäjien keskuudessa, minkä vuoksi alueen verkkosivut ovat selkokieliset kummallakin kansalliskielellä (2024a, s. 8). Kielilain vaikutus näkyy Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen dokumenteista ja sen kansalliskielilautakunnan lausunnoista, joissa korostetaan kielioikeuksien toteutumisen seuraamisen tärkeyttä (esim. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta, 2025b).

Analyysi on toteutettu mahdollisimman tuoreilla dokumenteilla. On hyvä huomioida, että kaikki dokumentit eivät sisällä hyvinvointialueiden lopullisia toimintasuunnitelmia. Tutkielmassa pyritään tuomaan esille se, kuinka monimuotoinen tehtävä saavutettavuudesta huolehtiminen on. Kuten analyysiprosessissa mainitaan, niin analyysissä peilataan aineistoa Döringin (2021) teoriaan hallinnollisesta lukutaidosta. Jaottelun avulla voidaan tarkastella yksityiskohtaisemmin hyvinvointialueiden yksittäisten toimien vaikutusta saavutettavuuteen. Näin aineistosta voidaan nostaa esille palveluihin vaikuttavia hallinnollisen lukutaidon näkökulmia. Näitä esille nousseita yksityiskohtia ja näkökulmia voidaan saavutettavuuden kannalta verrata muuhunkin tutkielmassa käytettyyn teoreettiseen viitekehykseen ja erityisesti Perssonin ja muiden määritelmään esteettömästä ja inklusiivisesta suunnittelusta. Aineistoa läpikäydään tarkemmin tämän luvun alaluvuissa.

Alla olevassa kuviossa on esimerkki siitä, miten analyysin toteuttamisesta ja pelkistämisestä, jossa teoriaohjaavan sisällönanalyysin mukaisesti aineistossa ilmennyttä aihetta peilataan tutkielman teoreettiseen viitekehykseen. Kuvion ylimmässä

ruudussa on Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen kansallislautakunnan vuosikertomuksesta (2025, s. 8) esitetty kielilähettilään vapaaehtoinen toimi, jolla pyritään pitämään esillä kumpaakin kotimaista kieltä hyvinvointialueen palveluissa. Toiseksi ylimmässä ruudussa selitetään, mitä toimia tämä organisaatiolta vaatii ja siten vastataan tutkielman ensimmäiseen tutkimusongelmaan. Kolmannessa ja neljännessä ruudussa aihetta tarkastellaan hallinnollisen lukutaidon piirteiden ja saavutettavuuden kautta.



Kuvio 1. Esimerkki aineistosta ilmenneestä saavutettavuutta kehittävästä toimesta ja sen heijastumisesta hallinnolliseen lukutaitoon (Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen kansallislautakunta, 2025, s. 8).

5.1 Selkokieli saavutettavuuden näkökulmasta hyvinvointialueilla

Aineistosta on pääteltävissä, että saavutettavuus otetaan vakavasti hyvinvointialueilla ja selkokielellä nähdään olevan merkitys palveluiden viestinnän kehittämisessä. Suomessa selkokieli on sanastoltaan ja rakenteeltaan helpommin ymmärrettävää kuin yleiskieli (Leskelä & Lindholm, 2023, s. 38). Saavutettavuusdirektiivin ja selkokielen kannalta

kiinnostava esimerkki selkokielen ja yleiskielen yhdistämisestä löytyy Itä-Uudenmaan hyvinvointialueelta. Hyvinvointialue aloitti vuonna 2024 nettisivujensa muokkaamisen selkokielisiksi niin, että palveluista kertovilla sivuilla käytetään yleiskielen sijaan suurilta osin selkokieltä (2024b). Hyvinvointialue kertoo sivuillaan, että asiakkaat hyötyvät selkokielestä esimerkiksi vaikuttaessa heitä koskeviin päätöksiin. Organisaatiossa on tunnustettu, että niin suomen kuin ruotsinkielisellä selkokielellä on merkitystä monimuotoiselle asiakasryhmälle. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueella uskotaan selkeän viestinnän parantavan palveluiden saavutettavuutta ja lisäävän asukkaiden välistä yhdenvertaisuutta.

Selkokielen hyödyllisyys korostuu Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen ja kaupunkien monikulttuurisuusasian neuvottelukuntien kannanotossa (2025), jonka mukaan kielelliset haasteet voivat johtaa monikielisten perheiden kokemaan epäluuloon eri toimijoita, kuten viranomaisia kohtaan. Epäluulot voivat johtaa siihen, ettei palveluihin hakeuduta eikä viranomaisiin luoteta. Tämän vuoksi neuvottelukunnat korostavat kielellisen saavuttavuuden tärkeyttä, jossa selko- ja monikielisellä viestinnällä on merkittävä rooli. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen monikulttuurisuusasiain neuvottelukunnan (2025) monikielisyys ja -kulttuurisuustyöstrategiassa tunnustetaan saavutettavuuden merkitys monikielisille palvelunkäyttäjille, koska se on tärkeää heidän integraationsa sekä yhteenkuuluvuuden tunteen kannalta. Selkokieli ja saavutettavuus nostetaan strategiassa oleelliseksi osaksi hyvinvointialueen viestinnän ja digipalveluiden kehittämistä. Tähän sisältyy oleellisena työntekijöiden koulutus monikielisiä asiakastapaamisia varten.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen monikulttuurisuusasian neuvottelukunnan (2025, s. 15–25) vuosina 2024–2025 toteuttama Monikieliset lapsiperheet palveluihin-pilotti on esimerkki siitä, miten saavutettavuutta toteutetaan hyvinvointialueilla käytännössä. Pilotissa ratkottavista haasteista yksi oli selkeän ja selkokielisen informaation puuttuminen hyvinvointialueen palveluista. Tämä voi johtaa esimerkiksi väärän tiedon leviämiseen ja siten viranomaisia kohtaan koettujen epäluulojen lisääntymiseen. Pilotin

myötä hyvinvointialueen palvelutarjonnasta on jaettu tietoa sellaisten palveluiden ja tilaisuuksien yhteydessä, joissa palvelunkäyttäjät muutenkin käyvät. Tällaisia matalankynnyksen tilanteita on ollut esimerkiksi eri kohtaamispaikoilla sekä varhaiskasvatuksessa. Pilotissa on huomioitu, että saavutettavuuden kannalta on tärkeää tarjota palvelunkäyttäjille juuri sen verran tietoa, joka heitä eniten palvelee. Dokumentissa esitellyt toimintatavat tarjoavat hallinnollisen lukutaidon tarkasteluun hyviä näkökulmia sekä kuvaavat konkreettisia toimia, joilla saavutettavuutta on kehitetty.

5.2 Ruotsin kieli saavutettavuuden näkökulmasta hyvinvointialueilla

Kaksikielisyyden tärkeys korostuu hyvinvointialueilla, joissa on huomattava määrä ruotsinkielisiä palvelunkäyttäjiä. Aineistosta nousee esille palveluiden järjestämistä haastavia tekijöitä, kuten henkilöstöressurssien riittämättömyyttä sekä palveluiden ja palvelunkäyttäjien yhteen saattamisen vaikeutta. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueeseen kuuluvista kunnista Raaseporissa ja Inkoossa on enemmän ruotsinkielisiä asukkaita kuin suomenkielisiä (Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta, 2025a, s. 3–21). Lisäksi muistakin hyvinvointialueen kunnista kuten Siuntiosta ja Hangosta löytyy suuri määrä ruotsinkielisiä asukkaita, mikä on johtanut ruotsinkielisten palveluiden keskittymiseen edellä mainittuihin kuntiin. Erityisesti hyvinvointialueen lasten, nuorten ja perheiden palveluissa on tunnistettu ruotsinkielisten palvelunkäyttäjien kohtaama haaste kyseisten palvelunkäyttäjien joutuessa liikkumaan palveluiden perässä pitkiä matkoja. Ruotsinkielisen palvelun takaamisen keino on kuitenkin esimerkiksi neuvolapalveluissa ollut tarjota palvelua sellaisesta neuvolasta, jossa on ruotsinkielistä henkilöstöä.

Hyvinvointialueilla ruotsinkielisten palveluiden toimintaa valvovat kansalliskielilautakunnat, joiden toiminta määrätään laissa hyvinvointialueesta (611/2021). Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta arvioi hyvinvointialueen kaksikielisyyden tilan positiiviseksi vuoden 2024 raportissaan (2025, s. 5–12). Hyvinvointialueen hallinnossa kaksikielisyyteen panostetaan enemmän kuin mitä kielilaki vaatisi. Tämä ilmenee siitä, että organisaatio esimerkiksi julkaisee suomen ja

ruotsinkielisenä myös lautakuntiansa pöytäkirjat, vaikka kielilaki vaatisi vain aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjojen olevan kaksikielisiä. Lisäksi hyvinvointialue vaatii, että palvelunkäyttäjillä on mahdollisuus käyttää ruotsin kieltä ostopalveluna tuotetuissa palveluissa. Alueen väestö myös vanhenee, jonka vuoksi voisi uskoa selkokielen käyttäjien määrään myös kasvavan. Hyvinvointialueen kannalta kiinnostavaa olisi pohtia, miten ruotsinkielisen väestön vanheneminen johtaa kyseisen palvelunkäyttäjäjoukon tarpeeseen saada palveluaan omalla kielellään.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielikunta puolestaan kritisoi hyvinvointialueen palvelujen uudistamisen strategiasuunnitelmaa siitä, ettei ruotsin kielen asema ollut siinä tarpeeksi näkyvä (2025e, s. 1–3). Lautakunnan mukaan strategiaan pitäisi sisällyttää vaatimus siitä, että myös ostopalveluiden tulisi olla kaksikielisiä. Kansalliskielilautakunta ehdotti, että ruotsinkielisten palveluiden saavutettavuudesta huolehdittaisiin parhaiten yhdistämällä ruotsinkieliset työntekijät palvelemaan ruotsinkielisiä asiakkaita. Lisäksi lautakunta piti tärkeänä, että kaksikielisten hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä jatketaan.

Käytännössä Itä-Uudenmaan hyvinvointialueella ruotsinkielisten palvelunkäyttäjien sekä työntekijöiden asemaa pyritään parantamaan erityisesti kielilähettiläiden avulla (2025, s. 8–14). Kielilähettiläät ovat hyvinvointialueen työntekijöitä, jotka huolehtivat ruotsin kielen asemasta omalla työpaikallaan ja kannustavat myös muita kaksikielisyyteen. Työntekijöille maksetaan kuukaudessa 50 euron lisävastuukorvaus tehtävässä toimimisesta. Hyvinvointialueen kansalliskielilautakunnan tuottaman kyselyn mukaan kielilähettiläät kokevat mahdollisuuden käyttää ruotsin kieltä merkittäväksi niin asiakkaille kuin myös heille itselleen työntekijöinä. Suurin osa koki kaksikielisyyden aseman parantuneen kielilähettiläisyyden myötä ja toivoivat kielilähettiläiden keskinäisen yhteistyön lisäämistä. Kansalliskielilautakunnan mukaan Itä-Uudenmaan hyvinvointialueella on panostettava kielikurssien tarjoamiseen, työntekijöiden kielilippujen käyttöön sekä parempaan mahdollisuuteen antaa palautetta kaksikielisyydestä.

Ruotsinkielisen henkilöstön rekryointihaasteet voivat vaihdella myös hyvinvointialueen sisällä. Tämä ilmenee Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunnan vuosikertomuksesta (2025a, s. 11–25), jonka mukaan ongelma koskettaa esimerkiksi ikääntyneiden asumispalveluita sekä sosiaali- ja kriisipäivystystä. Rekryointihaasteet ovat johtaneet tilanteeseen, jossa ei ole voitu varmistaa ruotsinkielisen palvelun jatkuvaa saatavuutta. Toisaalta esimerkiksi hyvinvointialueen Seniori-info on saanut tilannetta parannettua panostamalla ruotsinkielisten työnhakijoiden tavoittamiseen sekä sijoittamalla joustavasti ruotsinkielistä henkilöstöä kielitaitoa vaativiin työpisteisiin. Hyvinvointialueen kansalliskielilautakunnan teettämän henkilöstökyselyn mukaan ruotsinkieliseen palvelun saatavuuteen vaikuttavat esimerkiksi negatiivinen asenne kaksikielisyyttä kohtaan sekä se, ettei hoitopolkuja ole luotu eri kieliryhmien näkökulmasta. Lisäksi moniammatillinen yhteistyö ruotsinkielisten työntekijöiden kesken on puutteellista. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunnan vuosikertomuksessa kerrotaan myös kansalliskieliohjelman tavoitteista, joihin kuuluu muun muassa se, että organisaatioissa olisi riittävästi kaksikielisiä työntekijöitä ja että ruotsinkieliset palvelut olisivat yhdenvertaisessa asemassa suomenkielisen palveluiden kanssa. Kertomuksen perusteella voidaan todeta, että vaikka tavoitteita ei ole vielä saavutettu, on niiden tavoittelemiseksi löydetty keinoja.

Tässä alaluvussa käsitellyistä dokumenteista herää kysymys siitä, että mikä vaikuttaa organisaation sisällä eri yksiköiden toiminnan välillä esiintyviin eroavaisuuksiin kielellisen saavutettavuuden toteuttamisesta. Aineiston pohjalta asiaa voisi pohtia siten, että leviääkö tieto kansalliskielilautakunnan tavoitteista ja lausunnoista eri yksiköille. Aineistoa tutkiessa myös huomaa, että hyvinvointialueiden haasteet ovat hyvin samanlaisia. Siksi alueiden välistä yhteistyötä ja ideoiden keskinäistä jakamista voi pitää oleellisena toimena saavutettavuuden kannalta.

5.3 Toiminnallinen lukutaito

Toiminnallinen lukutaito rakentuu kyvystä ymmärtää julkishallinnon tuottamia toimintaohjeita ja menetelmiä, jotka voivat sisältää byrokraattista sanastoa (Döring, s. 1160). Aineistosta ilmeneekin, että myös hyvinvointialueiden toimielimet pitävät palvelunkäyttäjille lähetettyjä selkokielisiä kirjeitä ja ohjeistuksia tärkeänä. Selkeiden ohjeiden tärkeyttä lukutaidon haasteiden selvittämisessä voi perustella Döringin (2021) teorialla, mikäli niiden avulla palvelunkäyttäjällä ei tarvitse olla huomattavaa aiempaa tietämystä byrokraattisesta sanastosta. Saavutettavuuden ja toiminnallisen lukutaidon kehittämisestä hyvä esimerkki löytyy Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen vammaisneuvoston (2025) aloitteesta ”hyvinvointialueen tekemät joukkoseulonnat terveyspalveluissa toteutetaan yhdenvertaisesti” jossa ehdotetaan toimia siitä, miten hyvinvointialue voisi parantaa palveluiden saavutettavuutta. Vammaisneuvosto pitää tärkeänä, että tieto palveluista ja niihin hakeutumisesta on saatavilla eri muodoissa sekä eri kielillä. Tällöin palvelunkäyttäjän toiminnallinen lukutaito korostuu, kun hän ymmärtää, miten on toimittava ja minne hänen on palvelun saamiseksi mentävä. Vaikka toiminnallisen lukutaidon pyrkimyksenä voi Döringin teorian perusteella pitää sitä, että palvelunkäyttäjä itse ymmärtää hänelle annetut ohjeistukset, nousee aineistosta toistuvasti esille se, että palvelunkäyttäjälle on myös tarjottava selkeä keino olla tarvittaessa yhteydessä palveluntuottajaan.

Teoriasta (esim. Maaß 2020) syntyy käsitys, että on haastavaa tuottaa sellaista toiminnallista lukutaitoa tukevaa viestintää, joka on tarpeeksi ymmärrettävää, informatiivista ja ytimekästä. Lisäksi aineistosta havaittavissa oleva haaste on se, ettei mitään tärkeää tietoa saa jäädä viestinnän ulkopuolelle, koska kuten Länsi-Uudenmaan vammaisneuvoston (2025, s. 2) havainnosta on pääteltävissä, syntyy tällöin tarve saada lisää neuvontaa hyvinvointialueelta. Vammaisneuvoston havainnon mukaan palvelunkäyttäjät voivat haluta varmistaa ennen palveluun menemistä esimerkiksi sen, että onko palveluun esteetön pääsy. Kun havaintoa heijastaa Christensenin ja muiden (2020, s. 128) määritelmään hallinnollisesta taakasta, tulevat tällöin huomioiduksi ne henkilökohtaiset resurssit, joita palvelunkäyttäjän on käytettävä saadakseen tietoa

palvelun esteettömyydestä. Tieto siitä, että palvelussa voidaan kommunikoida esimerkiksi ruotsiksi voi olettaa täten vähentävän ruotsinkielisen palvelunkäyttäjän kokemaa hallinnollista taakkaa, jos palvelunkäyttäjällä on ollut huoli siitä, tuleeko hän palvelussa ymmärretyksi. Täten on perusteltua, että hyvinvointialueen tarjoamassa informaatioissa palveluihin hakeutumisesta kerrotaan palveluissa käytettävä kieli tai esimerkiksi avataan palvelussa käytettävää byrokraattista sanastoa.

Toiminnallisen lukutaidon kannalta voi pitää kiinnostavana tarkastelukohteena sitä, miten organisaation sisällä suhtaudutaan siihen, että informaatiota pitäisi tuottaa saavutettavana eri muodoissa ja eri kielillä. Aineistossa toistuvat useasti hyvinvointialueiden linjaukset siitä, että kaksikielisyyteen tulee kiinnittää huomiota sisäisessä viestinnässä ja että henkilöstöllä on oltava ruotsin kielen käyttöön mahdollisuuksia yhteisissä tapaamisissa (esim. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta, 2025f). Tällöin herää kysymys siitä, miten toiminnallisen lukutaidon kehittäminen henkilöstölle heijastuu palvelunkäyttäjille suunnattuun viestintään. Lisäksi tutkielmassa tarkastellut hyvinvointialueet ovat kaksikielisiä, jolloin oletettavasti ruotsinkielinen viestintä on myös ruotsinkieliselle henkilöstölle tärkeää. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen kielilähteläs-toiminnalla pyritään kasvattamaan työntekijöiden intoa parantaa kaksikielisyyden asemaa hyvinvointialueella (2025, s. 8). Toiminta kuitenkin vaatii sen, että työntekijöille luodaan mahdollisuus tehtävän onnistuneelle toteuttamiselle. Toiminnallisen lukutaidon kannalta työntekijöiden kiinnostus kehittää ruotsin kielen asemaa voi olettaa johtavan tilanteeseen, jossa saavutettava ohjeistus parantuisi ja palveluihin hakeutumisesta tulisi siten helpompaa.

5.4 Kommunikatiivinen lukutaito

Kommunikatiivinen lukutaito onnistuu vuorovaikutustilanteessa, jossa palvelunkäyttäjä pystyy keskustelemaan ja argumentoimaan kattavasti asioista viranomaisten kanssa käydyssä keskustelussa (Döring, s.1160). Haasteena on Döringin mukaan se, että viranomaisen useasti laajempi tieto käsiteltävästä asiasta saattaa aiheuttaa palvelunkäyttäjän ja viranomaisen välille vallan epätasapainoa. Aineistossa

kommunikatiivisen lukutaidon huomioiminen näyttäytyy tärkeänä, koska sosiaali- ja terveydenhuollon vuorovaikutustilanteissa välitetään huomattavasti palvelunkäyttäjälle tärkeää tietoa hänen henkilökohtaisen elämänsä ja terveytensä kannalta. Tämä korostuu myös Meuterin ja muiden (2015, s. 1–2) tutkimuksesta, jossa huomautettiin terveydenhuollon väärinymmärrysten riskistä johtaa lääketieteellisiin haasteisiin. Täten se, että dokumenteista ilmenee hyvinvointialueiden tietoisuus palvelunkäyttäjien mahdollisista kielenymmärtämisen haasteista, on merkityksellistä kommunikatiivisen lukutaidon kannalta.

Toistuva piirre aineistossa on se, että kommunikatiivista lukutaitoa parannetaan organisaatioissa kouluttamalla henkilöstöä viestimään selkeästi. Tätä voisi pitää myös yhteiskunnallinen lukutaidon kannalta tärkeänä, jos selkokielisellä viestinnällä pyritään lisäämään tietoisuutta hyvinvointialueen toiminnasta ja palvelujärjestelmästä. Käytännössä kommunikatiivista lukutaitoa parannetaan esimerkiksi tilanteilla, jossa ruotsinkielisen henkilöstön työpistettä vaihdellaan ruotsinkielisen palveluntarpeen mukaan (ks. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta, 2025a). Tällöin huolehditaan siitä, että ruotsinkielinen palvelunkäyttäjä pystyy keskustelemaan itselle vahvemmallalla kielellä ja palvelut ovat saavutettavuuden kannalta esteettömämpiä niiden toteutuessa lähempänä palvelunkäyttäjän asuinpaikkaa. Voinee olettaa, että tämä lisää palvelunkäyttäjän tietämystä hänelle oleellisista palveluista sekä niihin hakeutumisesta, mikä tukee toiminnallista ja prosessuaalista lukutaitoa.

Työntekijöiden mahdollisuuksia kehittää kommunikatiivista lukutaitoa parannetaan, kun tietoa kielellisistä oikeuksista jaetaan henkilöstölle ja etenkin sellaisille työntekijöille, jotka eivät esimerkiksi ole ruotsinkielisiä tai käytä selkokieltä. Työyhteisöjen kannalta aineistossa tuodaan toistuvasti esille se, että työntekijöiden keskinäisellä verkostoitumisella ja kannustamisella on merkitystä siihen, kuinka motivoituneita työyksiköissä ollaan kehittämään ruotsin kielen asemaa. Tähän voidaan vaikuttaa esimerkiksi kielilähettiläs-toiminnalla, kuten Itä-Uudenmaan hyvinvointialueella on toimittu (2025, s. 8). Toiminnan keskiössä on tällöin työntekijöiden oma motivaatio

käyttää ruotsin kieltä palvelunkäyttäjien kanssa kommunikoidessa, jolloin palvelunkäyttäjän on helpompi tuoda asiansa ilmi. Täten saavutettavuuden kehittämisen kannalta olisi hyödyllistä, jos hyvinvointialueella luotaisiin mahdollisuuksia aiheesta kiinnostuneille työntekijöille tavata ja jakaa ajatuksia keskenään. Optimaalisessa tilanteessa työntekijät osaisivat opastaa palvelunkäyttäjiä sellaisella tavalla, jota palvelunkäyttäjä ymmärtää. Näin tuettaisiin kommunikatiivista lukutaitoa sekä kavennettaisiin työntekijän ja palvelunkäyttäjän välillä mahdollisesti olevaa valtaeroa, jota Döring (2021, s. 1160) pitää palvelunkäyttäjän näkökulmasta haasteena.

Hyvinvointialueiden pyrkimyksiä kehittää helposti käytettäviä ja selko- ja ruotsinkielisiä digitaalisia palveluita voidaan pitää tärkeinä kommunikatiivisen lukutaidon kannalta. Mahdollisuutta valita suomenkielisen ja ruotsinkielisen digitaalisen asioinnin välillä tukee kielilaki, kun taas lain hyvinvointialueesta pykälässä 34 § luodaan raamit selkokielisen palvelun kehittämiseksi. Vaikka edellä mainitussa pykälässä korostetaan vain selkeää, ymmärrettävää ja asiallista kieltä, on aineiston pohjalta perusteltua vaatia selkokielen käyttöä, joka on Leskelän ja Lindholmin (2023, s. 38) mukaan muokattu yleiskieltä selkeämmäksi. Selkokieliset ja ruotsinkieliset digitaaliset palvelut mahdollistavat tarvittavan tietoon perehtymisen jo ennen hyvinvointialueen työntekijän kohtaamista, mitä voisi tarkastella hallinnollisen taakan kertymisen kannalta (ks. Christensen ja muut, 2020). Lisäksi eri kieliryhmiä varten luodut digitaaliset asiointimahdollisuudet auttavat muokkaamaan hyvinvointialueen kommunikaatiota palvelunkäyttäjälle sopivammaksi, mikä tukee kommunikatiivisen lukutaidon onnistumista. Lain hyvinvointialueesta pykälässä 34 § tuodaan esille hyvinvointialueiden tarve huomioida eri asukasryhmien tarpeet, jonka vuoksi on tärkeää, että hyvinvointialueet tarkastelevat oman väestönkehityksen nykyisiä ja tulevia tarpeita selko- ja ruotsinkieliselle viestinnälle. Tämän vuoksi saavutettavuuden kannalta tärkeinä tavoitteina voidaan pitää erityisesti Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen pyrkimystä parantaa monikielisen palvelunkäyttäjäryhmän osallisuutta hyvinvointialueen toiminnassa sekä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen pyrkimystä kehittää ruotsinkielisiä palveluita Raaseporin osaamiskeskityksessä.

5.5 Rakenteellinen lukutaito

Rakenteellisen lukutaidon avulla ymmärretään se, miten hallinnolliset organisaatiot ovat rakentuneet ja se, mitä tehtäviä eri hallinnollisilla toimijoilla on (Döring, s. 1162). Tämän lukutaidon vaikutus näkyy Döringin mukaan siinä, miten hyvin palvelunkäyttäjä pystyy itse löytämään tarvitsemansa palvelut. Aineistosta ilmenee, että palvelunkäyttäjien tietämys sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnasta vaihtelee paljon. Palvelunkäyttäjä voi suhtautua varautuen viranomaisiin ja selkeään tiedonpuute syventää ongelmaa. Aineistosta ilmenee, on tämä haaste dokumenttien perusteella hyvinvointialueilla tunnistettu ja konkreettisia toimia on tehty.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueilla on jaettu tietoa palvelujärjestelmästä ja palveluun hakeutumisesta matalankynnyksen infotilaisuuksien avulla, joita on järjestetty palvelunkäyttäjille tutuissa ympäristöissä (2025, s. 2–28). Kyseinen tapaus on esimerkki siitä, kuinka palvelunkäyttäjien rakenteellista lukutaitoa voidaan käytännössä tukea olemalla läsnä palvelunkäyttäjän omassa yhteisössä. Tällaisissa tilaisuuksissa palvelunkäyttäjille tarjotaan mahdollisuuksia kysyä palveluntuottajalta suoraan palveluiden toiminnasta, jolloin palveluista tulee saavutettavampia. Tieto palvelujärjestelmän eri toimijoista ja niiden tehtävistä kasvaa, ja rakenteellisen lukutaidon hakeutua palveluiden piiriin oletettavasti madaltuu. Toiminnallisen lukutaidon kannalta tällaisilla toimilla uskoisi olevan vaikutusta siihen, että palvelunkäyttäjän kyky ymmärtää hyvinvointialueelta tulleita ohjeistuksia sekä palveluiden hakeutumiseen vaadittavista toimista lisääntyy. Tällöin tuetetaan myös palvelunkäyttäjän mahdollisuuksia tehokkaaseen prosessuaaliseen ja toiminnalliseen lukutaitoon. Tällaiset toimet vaativat henkilöstöltä osaamista eri kieliryhmistä tulevien palvelunkäyttäjien kohtaamiseen, jolloin myös rakenteellisen lukutaidon kannalta oleellisena voi pitää henkilöstön kouluttamista.

Aineiston mukaan ruotsinkielisten palvelunkäyttäjien kohtaama haaste hyvinvointialueen asiakkaina on se, ettei hyvinvointialueella ole aina tarpeeksi

kaksikielisiä hoitopolkuja saatavilla (Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, 2025a). Tällöin palvelunkäyttäjälle voi olla haastavaa tietää mihin sosiaali- ja terveydenhuollon toimijaan olla yhteydessä tarvittavan palvelun saamiseksi. Lisäksi tällaisessa tilanteessa haastetaan palvelunkäyttäjän kykyä tehokkaaseen prosessuaaliseen, toiminnalliseen ja kommunikatiiviseen lukutaitoon. Saman haasteen voisi olettaa toteutuvan myös tilanteessa, jossa hoitopolkuja ja niihin hakeutumisen ohjeistusta ei ole selitetty selkokielellä. Aineistosta ilmenee, ettei kielellisten oikeuksien huomioiminen ole aina pääosassa hyvinvointialueiden työnteossa. Tähän voisi kuvitella heijastuvan se, miten organisaation johdossa ohjeistetaan työntekijöitä tai annetaan heille aikaa kielellisen saavutettavuuden priorisointiin. Hyvinvointialueen verkkosivustojen muokkaus selkokielisiksi on esimerkki koko organisaatiota koskevasta päätöksestä, jolla tuetaan rakenteellisen lukutaidon toteutumista.

Ruotsinkielisen palvelun puutteen haasteita on pyritty ratkomaan tarjoamalla ruotsinkielisiä palveluita eri puolilta hyvinvointialuetta (Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta, 2025a). Tilannetta voi tarkastella Perssonin ja muiden (2015) esittelemän inklusiivisen suunnittelun kohtutullisuuden näkökulman kautta, jonka mukaan saavutettavuusvaatimusten ei pitäisi olla palveluntuottajia kohtaan liiallisia. Lainsäädännön näkökulmasta hyvinvointialueiden tulisi joka tapauksessa järjestää palvelut niin, että kielilaki tulee noudatetuksi. Aineiston analyysin ja teorian peilaamisen perusteella tämän tilanteen voi katsoa kuvastavan sitä, miten hallinnollisen lukutaidon ja saavutettavuuden vaatimukset voivat olla ristiriidassa hyvinvointialueiden toiminnan kanssa.

5.6 Prosessuaalinen lukutaito

Prosessuaalisen lukutaidon avulla ymmärretään se, mistä eri vaiheista hallinnolliset prosessit koostuvat ja se, miten palvelunkäyttäjän ja hallinnollisten toimijoiden toiminta voi vaikuttaa prosessin kulkuun (Döring, s. 1161–1162). Döring määrittelee prosessuaalisen lukutaidon yhdeksi ominaisuudeksi sen, että palvelunkäyttäjä on tietoinen tavoista, joilla hän voi edistää asiansa käsittelyä ollessaan vuorovaikutuksessa

palveluntuottajan kanssa. Kuten aiemmin luvussa mainittiin, korostuu aineistossa huoli siitä, että palvelunkäyttäjien keskuudessa voi levitä virheellistä tietoa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Tällöin hyvinvointialueiden näkökulmasta on aiheellista pohtia, miten selkokielen ja saavutettava viestintä pystyisi selventämään palveluihin hakeutumiseen liittyvää prosessia niin ettei virheellinen tieto sen osalta leviä. Väärinkäsityksillä on tutkitusti vaikutus hallinnollisten prosessien onnistumiseen, mikä ilmenee Safarovin (2024) tutkimuksesta.

Teorian ja aineiston pohjalta voi todeta, että optimaalisessa tilanteessa selkokielen tukisi palveluprosessin sujuvuutta niin, että palvelunkäyttäjät tekisivät prosessin aikana vähemmän vältettävissä olevia virheitä, jotka työllistävät työntekijöitä. Toisaalta aineistossa nimenomaan toimivan asiakaspalvelun nähdään auttavan palvelunkäyttäjää oikean ja tarpeellisen tiedon saamisessa. Tällöin työntekijöiltä ei vaadita vain taitoa keskustella kommunikatiivisen lukutaidon kannalta ymmärrettävästi vuorovaikutustilanteissa vaan myös kykyä ohjata palvelunkäyttäjää toimimaan oikein hallinnollisen prosessin eri vaiheissa. Prosessuaalisen lukutaidon näkökulmissa voi olla yhteys myös medialukutaitoon, mikäli palvelunkäyttäjä tulee ohjata käyttämään myös digitaalisia palveluita hallinnollisen prosessin aikana (ks, Döring, s. 1163).

Aineistoa läpikäydessä syntyy hallinnolliseen prosessiin ja palvelunkäyttäjien prosessuaaliseen lukutaitoon liittyvä kysymys siitä, kuinka paljon kyky kommunikoida ruotsiksi vaihtelee hyvinvointialueen eri yksiköiden välillä. Dokumenteista on havaittavissa ristiriitaa sen välillä, miten kaksikielisyyttä korostetaan hyvinvointialueen strategioissa verrattuna siihen, miten se ei aina toteudu esimerkiksi hyvinvointialueen omissa sisäisissä kokouksissa ja koulutuksissa. Vézinan (2017) tutkimuksen mukaan pelkkä kaksikielisyyden esiintuominen organisaation strategioissa tai julkisissa lausunnoissa ei auta, vaan työntekijät tarvitsevat käytännön tukea eri kielellä kommunikoimisen onnistumiseksi. Jos yksittäisen kaksikielisen työntekijän vastuulle tulee avustaa useampaa kollegansa, voi Vézinan mukaan vaarana olla liiallisen työmäärän kasaantuminen yhdelle henkilölle. Tutkielman teoria korostaa täten sitä, että

työntekijälle tulisi tarjota sellaiset työolosuhteet, jossa kaksikielisyydestä tai selkokielisyydestä huolehtiminen ei aiheuta kuormitusta. palvelunkäyttäjän näkökulmasta haasteita voi syntyä, mikäli hallinnollisen prosessin eri vaiheissa sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden kielitaidot vaihtelevat ja palvelunkäyttäjän tuntema kommunikointitapa muuttuu. Tilanne haastaa myös esteettömän suunnittelun onnistumista, jos palvelunkäyttäjän kyky ymmärtää palvelussa käytettävää viestintää vaihtelee eri palveluiden välillä.

5.7 Medialukutaito

Döring kertoo, että medialukutaito koostuu kyvystä kerätä ja arvioida hallinnollisesta toiminnasta, prosesseista ja ohjeista löytyvää informaatiota (s. 1162–1163). Oleellista Döringin mielestä on tärkeää, että palvelunkäyttäjä tunnistaa luotettavat medialähteet. Dokumenteista ilmenee, että ruotsinkielisten palvelunkäyttäjien keskuudessa esiintyy oletus siitä, että ruotsin kielen käyttö aiheuttaisi vaivaa hyvinvointialueiden työntekijöille. Tämä saattaa johtaa siihen, etteivät palvelunkäyttäjät pyydä ruotsinkielistä palvelua (Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta, 2025a, s. 11). Sen vuoksi hyvinvointialueiden olisi aiheellista pohtia, mistä palvelunkäyttäjä on saanut kyseisen käsityksen varsinkin, kun kielilaki velvoittaa hyvinvointialuetta tarjoamaan ruotsinkielisiä palveluita. Toinen Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunnan (2025a) nostama oletus on, että suomenkielistä palvelua saa nopeampaa. Jos palvelunkäyttäjä kyseisen oletuksen perusteella valitsee itselle heikomman kielen asiointikieleksi, voi riski väärinkäsityksille kasvaa, jolloin huolena on prosessuaalisen, rakenteellisen sekä toiminnallisen lukutaidon toteutuminen.

Döring (s. 1163) kertoo artikkelissaan, että medialukutaitoon sisältyy kyky käyttää erilaisia digitaalisia palveluita, kuten sovelluksia ja verkkosivuja. Toimivat digitaaliset palvelut ovatkin aineiston perusteella hyvinvointialueille tärkeitä ja niiden toivotaan olevan palvelunkäyttäjien keskuudessa laajasti käytössä. Hyvinvointialueen tulee digitaalisten palveluiden hankintoja ja kehittämistä tehdessään huomioida myös niiden saavutettavuus työntekijöiden näkökulmasta (Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, 2024a).

Työntekijöillä voi olla sellaista tietoa, joka on palveluiden digitaalisen suunnittelun kannalta merkityksellistä. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen digiohjelmassa huomautetaan, ettei hyvinvointialueen toimijoilla aina ole täyttä varmuutta siitä, osaavatko kaikki palvelunkäyttäjät käyttää hyvinvointialueen hankkimia digitaalisia palveluita. Tästä huolimatta hyvinvointialueiden dokumenteista yleisesti ilmenee, että tarkoituksena on tuottaa mahdollisimman saavutettavia digitaalisia palveluita, joissa kielikysymykset on huomioitu. Medialukutaito parantuu, kun verkkosivut, niillä oleva informaatio sekä toiminnalliset ohjeet ovat ymmärrettävässä muodossa. Näillä toimilla tuetaan laajasti kaikkia Döringin hallinnollisen lukutaidon piirteitä sekä mahdollisesti vähennetään hallinnollisen taakan kertymistä, kun eri lähtökohdista tulevat palvelunkäyttäjät pystyvät yhtä helposti löytämään tietoa.

5.8 Yhteiskunnallinen lukutaito

Yhteiskunnallisessa lukutaidossa on kyse yksilön kyvystä yhdistää viranomaiselta tulleet toimintaohjeet ja kehotukset yhteiskunnalliseen kontekstiin ja ymmärtää niiden vaikutus eri ihmisiin (Döring, s. 1161). Selkokielisten ja saavutettavien palveluiden strategioissa esiintyy toimia, joilla voi olla merkitystä palvelunkäyttäjän yhteiskunnallisen lukutaidon kannalta. Kun esimerkiksi hyvinvointialueen verkkosivut ovat saavutettavassa muodossa, luodaan palvelunkäyttäjälle mahdollisuus saada selkokielellä tietoa hyvinvointialueen toiminnasta sekä palveluista, joita hän voi joskus tarvita. Tällöin myös tarjotaan palvelunkäyttäjälle mahdollisuus avustaa toisia henkilöitä löytämällä muille palvelunkäyttäjille tärkeää informaatiota.

Yhteiskunnallista lukutaitoa ylläpitämällä palvelunkäyttäjää voidaan kannustaa olemaan aktiivisessa roolissa hyvinvointialueen asiakkaana. Esimerkiksi Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen vammaisneuvosto (2025, s. 3) pitää tärkeänä sitä, että palvelunkäyttäjällä on verkkosivuilla helposti saavutettava tapa ilmaista mielipiteensä saamastaan palvelusta. Palvelunkäyttäjän antaman palautteen pohjalta palvelua voidaan parantaa myös muiden hyödyksi. Tämä tilanne vaatii sen, että palvelunkäyttäjä saa kattavasti ja selkeästi informaatiota ja ymmärtää mitä palvelunkäyttäjältä vaaditaan

palveluihin hakeutumisessa. Kyseisessä tilanteessa palvelunkäyttäjältä vaaditaan prosessuaaliseen, rakenteelliseen ja toiminnalliseen lukutaidon hallitsemista. Palvelunkäyttäjän aktiivisen roolin korostaminen tukee Perssonin ja muiden (2015, s. 513) väitettä siitä, ettei yhteiskunnassa palvelunkäyttäjiä enää kohdella vain passiivisina toimijoina vaan he ovat osallisena palveluiden järjestämisessä. Siksi saavutettavuuden ja hallinnollisen lukutaidon kannalta on perusteltua ja ajankohtaista, että yhteiskunnallisen lukutaidon toteutumista hyvinvointialueella tarkastellaan esimerkiksi palautejärjestelmän kautta. Tällaisella toimella tarjotaan palvelunkäyttäjälle mahdollisuus tarkastella organisaation toimivuutta itsensä ja muiden palvelunkäyttäjien etujen varmistamiseksi.

Digitaalisten palveluiden lisäksi yhteiskunnallisen lukutaidon toteutumista voi tarkastella hyvinvointialueiden palvelunkäyttäjilleen luomien verkostoitumismahdollisuuksien kautta. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella (2023, s. 25–26) pidetään tärkeänä sitä, että palvelunkäyttäjille luodaan mahdollisuuksia osallistua tai järjestää tilaisuuksia, joissa käsitellään heille tärkeitä teemoja. Lisäksi organisaatio pyrkii viestimään asioistaan ajankohtaisesti sekä osallistamaan palvelunkäyttäjät heitä koskevan hoitoprosessin suunnitteluun. Hyvinvointialue uskoo, että näin vahvistetaan palvelunkäyttäjän kokemusta osallisuudesta. Döringin teorian voi katsoa tukevan tällaisten tilaisuuksien järjestämistä, koska tilaisuuksissa oletettavasti välitetään tietoa hyvinvointialueen toimien yhteiskunnallisista näkökulmista ja siitä, mihin toimilla pyritään. Tällöin tilaisuudessa ilmennee kommunikatiiviseen lukutaidon näkökulmat siten, millä tavoin tilaisuuteen osallistuvat palveluntuottajat ovat vuorovaikutuksessa palvelunkäyttäjien kanssa.

Osallisuuden kehittäminen ja osallistumisen madaltaminen vaativat esteetöntä ja inklusiivista suunnittelua viestinnän kannalta, jotta kielivähemmistöltä ei jää saamatta tietoa siitä, miten palvelunkäyttäjä voi tapahtumiin osallistua. Osallisuuden korostaminen on myös hyvä käytännön esimerkki aktiivisia palvelunkäyttäjiä korostavasta saavutettavuudesta. Esteettömän suunnittelun kannalta haasteena voi

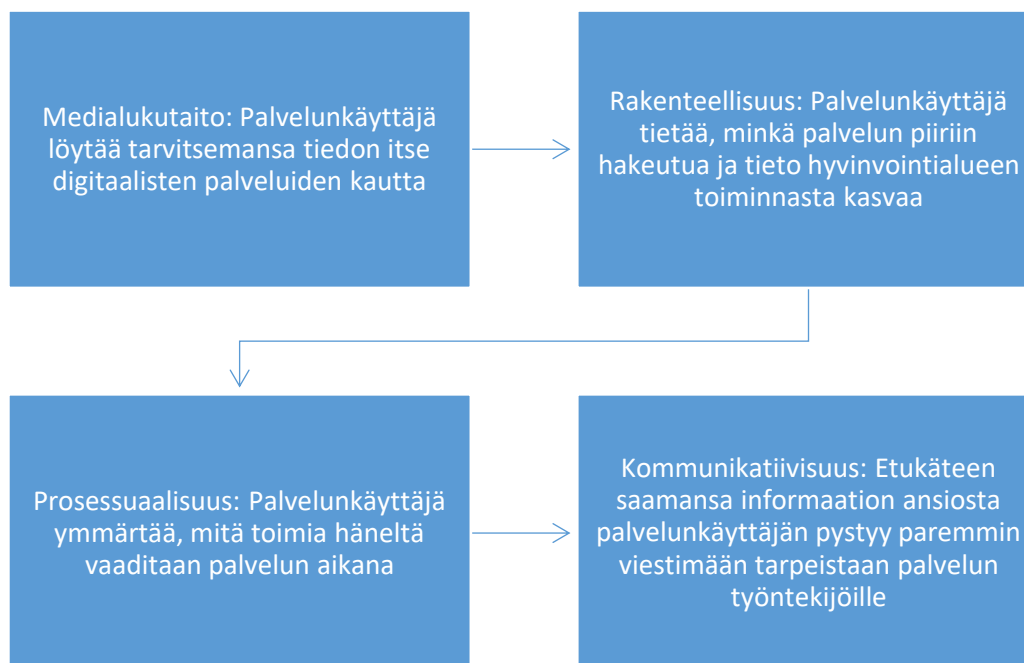
ilmetä se, miten esimerkiksi hoidon suunnitteleminen luodaan sellaiseksi prosessiksi, johon jokaisella palvelunkäyttäjällä on tasavertaiset mahdollisuudet osallistua. Esteettömän suunnittelun toteuttamisen voi täten perustella hyötyvän selkokielestä, koska se loisi paremmat mahdollisuudet laajemmalle palvelunkäyttäjäjoukolle ymmärtää hoidon eri vaiheisiin liittyvää sanastoa. Se tukisi myös inklusiivista suunnittelua, kun eri taustoista tulevat palvelunkäyttäjät voisivat käyttää samaa palvelua eri palvelunkäyttäjryhmille tarkoitettujen palveluiden sijaan. Organisaation kannalta tilanteen voisi olettaa olevan myös palveluiden järjestämisen vaatimusten kannalta kohtuullisempi.

Toisaalta teorian pohjalta löytyy myös ristiriitaa kaikille samankaltaisen viestinnän suuntaamisesta. Tätä ilmentää Maaßin (2020, s. 64–68) kertomusta Saksasta, jossa ne palvelunkäyttäjät, jotka eivät koe selkokielestä hyötyvän tai sitä tarvitsevan kokivat erikoisena tilanteen, missä he vastaanottivat selkokielistä ohjeistusta viranomaiselta. Tämä haastaa inklusiivisen suunnitteluun kohtuullisuusvaatimukseen, jos hyvinvointialueen tulee viestiä eri tavoin eri palvelunkäyttäjille. Aineiston ja teorian perusteella olisi kuitenkin aiheellista pohtia, miten eri lähtökohdista tulevien palvelunkäyttäjien yhteiskunnallisen lukutaidon toteutumisesta huolehditaan tasavertaisesti.

5.9 Yhteenvedo hallinnollisen lukutaidon näkökulmista

Toiminnallinen, kommunikatiivinen, rakenteellinen ja prosessuaalinen lukutaito, medialukutaito ja yhteiskunnallinen lukutaito ilmenevät usein yhtäaikaisesti. Tuloksissa toistuu se, kuinka yhdellä hyvinvointialueen toimintatavalla voi olla vaikutusta useaan hallinnollisen lukutaidon piirteen toteutumiseen. Aineistosta on havaittavissa, että tietyn hallinnollisen lukutaidon toteuttamisen mahdollisuus johtaa kehitykseen muissa lukutaidon osa-alueissa. Siksi aineiston analyysistä on tehtävissä päätelmä, jonka mukaan hallinnollisen lukutaidon eri ilmenemismuotoja on tärkeää tarkastella yhdessä. Kuviossa 2 havainnollistetaan hallinnollisten lukutaidon osion limittäisyyttä tilanteessa, jossa digitaalisissa palveluissa oleva viestintä on saavutettavaa. Kuviossa esitellään sitä,

miten medialukutaidon parantaminen johtaa kehitykseen rakenteellisessa, prosessuaalisessa ja kommunikatiivisessa lukutaidossa. Digitaalisten palveluiden saavutettavuuden tärkeys korostuu niin Döringin (2021) artikkelissa ja kuin aineistossa.



Kuvio 2. Hallinnollisen lukutaidon näkökulmien limittäisyys ja keskinäinen vaikutus.

Aineiston perusteella voi todeta, että hyvinvointialueilla on tunnistettu saavutettavuutta parantavia toimia, jotka ovat yhdistettävissä eri hallinnollisen lukutaidon piirteisiin. Tulospöytäkorostuneet hallinnollisen lukutaidon näkökulmat on tiivistetty taulukkoon 3.

Taulukko 3. Aineistossa ilmenneiden toimien jaottelu hallinnollisen lukutaitoon.

Hallinnollisen lukutaidon piirre	Aineistossa ilmenneitä hallinnollisen lukutaidon näkökulmia
Toiminnallinen lukutaito	Selkokielisten ohjeiden tuottamisen, aiheeseen liittyvien termien selkeän selittämisen sekä palvelussa käytettävän kielen kertomisen tärkeys. Selkokieliseen ja ruotsinkieliseen viestintään suhtautumisen tarkasteleminen organisaation sisällä.
Kommunikatiivinen lukutaito	Palvelunkäyttäjän tukeminen aktiivisena keskusteluun osallistujana kommunikoimalla hänelle sopivalla tavalla. Henkilöstön kouluttaminen ja työntekijöiden siirtäminen palvelujen kielitaitotarpeiden mukaan. Digitaalisia palveluiden kehittäminen vastaamaan väestön kommunikaatiotarpeita.
Rakenteellinen lukutaito	Sujuvien ruotsinkielisten hoitopolkujen kehittäminen ja palveluiden tarjoaminen yksiköstä, joka palvelee palvelunkäyttäjän kielellisiä oikeuksia parhaiten. Palveluihin hakeutumisen helpottaminen selkokielisellä ohjeistuksella. Työntekijöiden tukeminen viestimään toiminnastaan saavutettavasti. Tietämyksen lisääminen eri palveluista ja siitä, mistä ruotsinkielistä ja selkokielistä neuvontaa ja palvelua saa.
Prosessuaalinen lukutaito	Sosiaali- ja terveydenhuollon prosessien selkeyttäminen ja sen varmistaminen, että palvelut ja niiden piirissä toimiminen on kielellisesti saavutettavaa koko prosessin ajan.
Medialukutaito	Mielikuvat hyvinvointialueesta syntyvät monien eri lähteiden kautta, jotka eivät välttämättä ole hyvinvointialueen hallinnoimia. Tarve mahdollisimman selkeälle informaatiolle ja esteettömille digitaalisille palveluille.
Yhteiskunnallinen lukutaito	Palvelunkäyttäjän osallistaminen hyvinvointialueen toimintaan ja kehittämiseen luomalla palvelunkäyttäjille mahdollisuuksia olla osana aktiivista toimintaa ja vaikuttamista. Tietoisuuden levittäminen yhteiskunnalliselta kannalta tärkeistä pyrkimyksistä.

6 Johtopäätökset

Tutkielmassa ilmenee saavutettavuuden tärkeys niin palveluntuottajien kuin käyttäjien näkökulmasta. Peilaamalla aineistoa tieteelliseen keskusteluun ymmärretään, miten saavutettavuuden huomioiminen parantaa palvelunkäyttäjien asemaa sekä auttaa työntekijöitä ymmärtämään eri kieliryhmiin kuuluvia asiakkaita. Tutkielmassa tuodaan esille toimia, joita hyvinvointialueet ovat tehneet saavutettavuuden kehittämiseksi ja käsitellään sitä, miten ne vaikuttavat palvelunkäyttäjien kykyyn toimia hyvinvointialueen asiakkaina.

6.1 Tarkastelussa saavutettavuus ja hallinnollisen lukutaidon piirteet

Tutkimuksessa kysyttiin, minkälaisen toimien avulla hyvinvointialueet kehittävät palveluita selkokieltä ja ruotsin kieltä käyttäville palvelunkäyttäjille sopiviksi. Tulosten perusteella voi päätellä, että selkokielisten ja ruotsinkielisten palveluiden saavutettavuuden kannalta tärkeä toimi on henkilöstön kouluttaminen. Aineistossa toistui usein haaste rekrytoida tarpeeksi ruotsinkielisiä työntekijöitä, jonka perusteella jo olemassa olevan henkilöstön kielitaidon parantamista voisi pitää tärkeänä. Kouluttamisella pyritään siihen, että henkilöstö huomioi työssään sen, kuinka työntekijät pystyvät vaikuttamaan palveluiden kielelliseen saavutettavuuteen. Lisäksi kouluttaminen lisää tietoisuutta siitä, miten palveluista tehdään palvelunkäyttäjille mahdollisimman esteettömiä ja inklusiivisia.

Aineistossa toistuu työntekijöiden toive siitä, että hyvinvointialueilla luotettaisiin työntekijöiden asiantuntijuuteen ja että heidän tietämystään kuunneltaisiin päätöksenteossa. Täten on pääteltävissä, että hyvinvointialueiden toiminnan kehityskohteena olisi tärkeää olla työntekijöiden ideoiden huomioiminen saavutettavuutta parannettaessa. Tutkielmassa tarkastelluissa dokumenteissa tuodaan usein esille se, että hyvinvointialueilla on työntekijöitä, jotka ovat motivoituneita kehittämään omaa osaamistaan ja jotka haluavat monipuolisia uramahdollisuuksia. Täten voi päätellä, että hyvinvointialueet hyötyvät toimista, joilla tutkitaan ja tuetaan

työntekijöiden kiinnostusta selkokielen ja ruotsin kielen aseman kehittamisestä omassa työyksikössään. Työntekijöiden asemaa selkokielisten ja ruotsinkielisten palveluiden kehittämisessä tulisi ylläpitää.

Hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä pidetään tärkeänä ja sitä halutaan jatkaa. Dokumenteista selviää, että kielellisten oikeuksien ja saavutettavuuden haasteet ovat alueille hyvin samankaltaisia. Erityisesti korostuu haaste yhdistää ruotsia puhuvat työntekijät ruotsinkielisten palvelunkäyttäjien kanssa. Hyvinvointialueiden ei yksin tarvitse ratkaista saavutettavuuteen liittyviä haasteita, vaan niitä ratkotaan yhdessä muiden hyvinvointialueiden kanssa. Verkostojen avulla ymmärretään hyödyt, joita kielellisesti saavutettavat palvelut tuottavat palvelunkäyttäjille ja hyvinvointialueelle. Lisäksi jos hyvinvointialue ei itse pysty huolehtimaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta, on yhteistyösopimusten avulla mahdollista saada apua tilanteeseen muilta hyvinvointialueilta. Yhteistyön voi katsoa olevan Perssonin ja muiden (2015, s. 509) määrittelemän inklusiivisen suunnittelun mukaista, jossa huomioidaan se, etteivät yksittäiset organisaatiot välttämättä pysty vastaamaan kaikkiin saavutettavuusvaatimuksiin omilla resursseillaan. Tekemällä yhteistyötä muiden hyvinvointialueiden kanssa huolehditaan saavutettavuuden toteutumisesta laajemmalle palvelunkäyttäjäjoukolle. Tällöin saavutettavuuskysymykset saavat myös enemmän huomiota ja niihin liittyviä ongelmia on ratkaisemassa suurempi joukko sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoita kuin jos niitä ratkottaisiin pelkästään hyvinvointialueen sisällä. Yhteistyöverkostoiden toimilla voi täten olla laaja vaikutus selkokielisten ja ruotsinkielisten palveluiden kehittämiseen.

Aineiston perusteella voi päätellä, että vaikka yhteistyösopimuksia ja muita strategioita kielellisestä saavutettavuuden parantamisesta on tehty, on silti yksittäisen työntekijän toimilla suuri merkitys saavutettavuuden toteuttamisessa. Toisaalta hyvinvointialueilla ilmenee henkilöstön kielitaidon parantamisen lisäksi tarve kartuttaa laajemmin tietoa henkilöstön kielitaidosta sekä huomioida kielellinen saavutettavuus myös johdon ja päätöksentekijöiden viestinnässä. Hyvinvointialueen toimielimet, kuten

kansalliskielilautakunnat, ovat keskeisiä toimijoita saavutettavuuden toteuttamisen ideoimisessa ja valvomisessa (esim. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen ja Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakuntien vuosikertomukset vuodelta 2024). Dokumenteista on havaittavissa, että hyvinvointialueilla selkokielen ja ruotsin kielen käytön kannalta tärkeänä toimenä pidetään koko organisaatiota koskevia ohjeistuksia siitä, miten saavutettavuutta parannetaan. Tässä hyvinvointialueet pyrkivät hyödyntämään sisäistä ohjeistusta sekä olemaan perillä uusista teknologisista ratkaisuista digitaalisissa palveluissa. Digitaalisten palveluiden kehittäminen ja niissä tapahtuvan viestinnän selkeyden tärkeys on muutenkin toimi, joka toistuu hyvinvointialueiden dokumenteissa. Yksi konkreettisimmista aineistossa esiintyneistä toimista, jolla selkokielisiä palveluita on kehitetty, on selkokielisiksi muutetut digitaaliset palvelut ja verkkosivut (esim. Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, 2024). Näin ollen organisaatioissa tunnustetaan palvelunkäyttäjien digitaalisten kykyjen vaihtelevuus sekä kielen merkitys palvelunkäyttäjille. Lainsäädäntö velvoittaa tuottamaan samat palvelut myös ruotsinkielisinä.

Lain hyvinvointialueesta pykälässä 34 § tuodaan esille hyvinvointialueiden tarve huomioida eri asukasryhmien tarpeet, jonka vuoksi on tärkeää, että hyvinvointialueet tarkastelevat oman väestönkehityksen nykyisiä ja tulevia tarpeita selko- ja ruotsinkieliselle viestinnälle. Tämän vuoksi saavutettavuuden kannalta tärkeinä tavoitteina voidaan pitää erityisesti Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen pyrkimystä parantaa monikielisen palvelunkäyttäjryhmän osallisuutta hyvinvointialueen toiminnassa sekä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen pyrkimystä kehittää ruotsinkielisiä palveluita Raaseporin osaamiskeskitymässä.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen löytyi siis useita eri toimia, joiden kehittämisellä on vaikutusta palveluiden sopivuuteen selkokieltä ja ruotsin kieltä käyttäville palvelunkäyttäjille. Huomioitavaa on se, että saavutettavuuden toteuttamiseen vaaditaan toimia ja ohjausta erityisesti hyvinvointialueen johdolta. Henkilöstösuunnittelu, laaja sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden välinen yhteistyö,

lainsäädännön toteutumisen arviointi sekä selkeiden palvelualustojen luominen ovat aineiston perusteella merkittävimpiä hyvinvointialueiden tekemiä toimia selkokielisten ja ruotsinkielisten palveluiden kannalta. Saavutettavuuteen vaikuttaa se, minkälaiset resurssit hyvinvointialueella päätetään käyttää selkokieliseen ja ruotsinkieliseen palveluiden kehittämiseen.

Toisena kysymyksensä tutkimuksessa kysyttiin, että minkälaisia hallinnollisen lukutaidon näkökulmia hyvinvointialueiden dokumenteista nousee saavutettavuuden kannalta. Aineiston pohjalta voidaan todeta, että hyvinvointialueilla tunnistetaan se, että helposti saavutettavan tiedon puute voi johtaa epäluottamukseen ja haasteisiin navigoida suomalaisessa palvelujärjestelmässä. Palvelunkäyttäjä ei välttämättä ole tietoinen kaikista olemassa olevista palveluista tai siitä, minkä palvelun piiriin hän voi hakeutua. Nämä haasteet ilmentävät erityisesti tarvetta tukea palvelunkäyttäjien prosessuaalista ja rakenteellista lukutaitoa. Safarovin (2024) artikkelin perusteella on pääteltävissä, että Suomessa kyky toimia eri hallinnollisissa prosesseissa on haastavaa erityisesti muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia puhuville palvelunkäyttäjille, mutta on myös muistettava, että Perssonin ja muiden mukaan (2015, s. 522) eri tilanteet voivat haastaa kenen vain kykyä toimia itsenäisesti palvelunkäyttäjänä. Täten on perusteltua väittää, että hallinnollista lukutaitoa tukemalla vaikutetaan palveluiden saavutettavuuteen hyvin laajan palvelunkäyttäjäjoukon näkökulmasta.

Tutkielmassa käytettyjen dokumenttien pohjalta voi todeta, että hyvinvointialueen haasteena on muuttaa palvelunkäyttäjien kesken levinneitä negatiivisia tai vääriä käsityksiä viranomaisista. Tästä herää ajatus siitä, voivatko väärät käsitykset kertoa hyvinvointialueiden riittämättömästä tai epäselvästä viestinnästä. Tällöin on tärkeää, että hyvinvointialue tukee palvelunkäyttäjien medialukutaitoa omissa digitaalisissa palveluissaan. Toiminnallisen lukutaidon kannalta on tärkeää viestiä monikanavaisesti suurempaa palvelunkäyttäjäjoukkoa koskevista asioista, ja palvelunkäyttäjän rakenteellisen lukutaidon kannalta oleellista on se, minkälaista ohjausta palvelunkäyttäjä saa hakeutuessaan itse palveluiden piiriin. Myös Eckhardin ja Friedrichin tutkimuksen

(2022) mukaan viranomaisen viestintätäytilillä on vaikutus palvelunkäyttäjän mielikuvaan viranomaisesta. Aineiston ja teorian pohjalta on täten tehtävissä johtopäätös, että saavutettavuuden kannalta digitaalisten palveluiden selko- ja ruotsinkielisyydellä on huomattava merkitys hyvinvointialueille sekä palvelunkäyttäjille. Täten hallinnollisen lukutaidon näkökulmasta on toivottavaa, että hyvinvointialueet jatkavat digitaalisten palveluiden kehittämistä eri kieliryhmille sopiviksi.

Rakenteellisen ja prosessuaalisen lukutaidon kannalta selkeän tiedon puute voi johtaa siihen, että ei ymmärretä miten ja ketkä viranomaiset käsittelevät palvelunkäyttäjää koskevia asioita ja päätöksiä. Aineiston mukaan vaarana on, ettei palvelunkäyttäjä tämän vuoksi hakeudu palveluihin, joihin hänellä on oikeus. Täten on perusteltavissa ehdottaa, että hyvinvointialueet tuottaisivat selkokieliä ohjeita siitä, miten eri palveluprosessit etenevät ja mistä organisaatio rakentuu. Tätä tukee myös jo aiemmin tutkielmassa mainitut ennusteet siitä, että erityisesti tarve selkokieliselle viestinnälle tulee Suomessa kasvamaan (ks. Juusola, 2019). Näin ollen selkokielisten palveluiden kehittämisellä tuetaan sekä lukutaidon parantamista että voidaan varautua tulevaisuuteen. Ruotsinkielisten palveluiden tarpeeseen varaudutaan muun muassa tarjoamalla sosiaali- ja terveysalan opiskelijoille mahdollisuuksia opetella ruotsia ja suomea harjoitteluiden yhteydessä. Tällaisilla mahdollisuuksilla voisi olettaa olevan vaikutusta myös siihen, kuinka mielekkäänä työnantajana kaksikieliset ja kiinnostuneet työnhakijat hyvinvointialuetta pitävät. Ruotsinkielinen palvelunkäyttäjä hyötyisi huomattavasti työntekijöiden lisääntyneestä motivaatiosta puhua ruotsia ja palveluiden kielellinen saavutettavuus paranisi. Tämä toiminta on positiivista kommunikatiivisen lukutaidon näkökulmasta.

Aineiston pohjalta on tehtävissä johtopäätös siitä, että hyvinvointialueiden pyrkimyksenä on luoda palvelut saavutettaviksi siten, että palvelunkäyttäjä pystyy hakeutumaan niihin itse ja toimimaan palveluiden piirissä entistä itsenäisemmin ja omaaloitteisemmin. Palvelunkäyttäjällä on tällöin hyvin aktiivinen rooli hyvinvointialueen asiakkaana ja palvelunkäyttäjä pystyy helpommin tekemään itse päätelmiä siitä, mikä

palvelu ei ole tarpeellinen. Tämä vaatii kuitenkin hyvinvointialueilta sitä, palvelunkäyttäjälle luodaan mahdollisuudet tehokkaaseen hallinnollisen lukutaidon harjoittamiseen. Kun kielellisestä saavutettavuudesta huolehditaan, ovat selkokielestä hyötyvät ja ruotsin kieltä käyttävät palvelunkäyttäjät myös tasa-arvoisemmassa asemassa muiden palvelunkäyttäjien kanssa. Aineistosta nousevat yhteiskunnallisen lukutaidon näkökulmat tuovat esille sen, kuinka saavutettavuus paranee, kun palvelunkäyttäjä on aktiivisena toimijana osallisena hyvinvointialueen toiminnassa. Palvelunkäyttäjän aktiivisuuteen vaikuttaa hyvinvointialueiden työntekijöiden kyky viestiä selkeästi mahdollisuuksista, joiden avulla palvelunkäyttäjä pystyy vaikuttamaan hyvinvointialueella itseään ja muita koskeviin asioihin. Tämä kommunikatiivisen lukutaidon ja yhteiskunnallisen lukutaidon yhteys kuvastaa hyvin hallinnollisen lukutaidon piirteiden limittäisyyttä ja vaikutusta toisiinsa.

Palvelunkäyttäjän oman aktiivisuuden korostamisessa voi nähdä saavutettavuuden kannalta myös haasteita. Tällöin nousee kysymys siitä, miten sellaisten palvelunkäyttäjien tilanne muuttuu, joilla ei joistain syystä ole kykyä hoitaa oma-aloitteisesti asioitaan selkeästä viestinnästä huolimatta. Palvelunkäyttäjien oman hallinnollisen lukutaidon kyvyn korostamisella ei pitäisi lisätä palvelunkäyttäjän kokemusta hallinnollisesta taakasta, sillä kyseinen taakka voi Christensenin ja muiden (2020) mukaan jakautua epätasaisesti palvelunkäyttäjien välillä ja siten lisää palvelunkäyttäjien välistä epätasa-arvoa. Toisaalta dokumenteissa on huomioitu palvelunkäyttäjien tarve helposti saavutettavalle asiakaspalvelulle, joka olisi saatavilla kummallakin kansalliskielillä sekä niiden selkokielisissä muodoissa. Ruotsinkielisten palvelunkäyttäjien hallinnollista lukutaitoa tukee se, että hyvinvointialueen on kielilain mukaan huolehdittava palvelunkäyttäjien oikeudesta valita joko suomen tai ruotsinkieliset palvelut.

Hyvinvointialueiden dokumenteista nousee monia eri hallinnollisen lukutaidon näkökulmia, jotka vaikuttavat niin palvelunkäyttäjien toimintaan kuin heidän kokemukseensa hyvinvointialueiden asiakkaina. Hallinnollisen lukutaidon näkökulmat

luovat hyvinvointialueille monenlaisia toimintavaatimuksia, joiden huomioiminen olisi saavutettavuuden kehittämisessä tärkeää. Saavutettavuuden kannalta haasteita syntyy siitä, että kokemus palveluiden saavutettavuudesta voi vaihdella eri palvelunkäyttäjien kesken. Hallinnollisen lukutaidon näkökulmia tarkastelemalla hyvinvointialueella on mahdollisuus kuitenkin pohtia sitä, miten eri viestintätavat toimivat eri palveluiden palvelunkäyttäjille. Joka tapauksessa tärkeää olisi varmistaa se, ettei selkokieltä tai ruotsin kieltä käyttäviltä palvelunkäyttäjiltä jäisi tärkeää tietoa saamatta.

Kielellisesti saavutettavien palveluiden myötä palvelunkäyttäjän roolina on olla aktiivinen toimija, jonka omatoimisuutta hyvinvointialueet tukevat inklusiivisilla ja esteettömillä palveluilla. Palveluiden saavutettavuuteen vaikuttaa huomattavasti työntekijöiden selkokielen ja ruotsin kielen taito, jota hyvinvointialueen johto voi toiminnan suunnittelulla tukea.

6.2 Pohdinta

Tutkielman johtopäätös on se, että yhdellä saavutettavuutta edistävällä toimella voidaan kerralla tukea useampaa Döringin (2021) hallinnollisen lukutaidon ilmenemismuotoa. Saavutettavuudesta huolehtiminen vaatii suunnittelua niin hyvinvointialueen johdolta ja toimielimiltä kuin myös käytännön toimintatapoja hyvinvointialueen työntekijöiltä. Saavutettavuuden tavoittelemiseen työntekijät tarvitsevat kuitenkin resursseja. Tarjoamalla henkilöstölle resursseja ruotsin kielen ja selkokielen käyttöön tuetaan muun muassa palvelunkäyttäjän kommunikatiivisen, toiminnallisen ja rakenteellisen lukutaidon toteutumista. Vertaamalla viestinnän saavutettavuutta hallinnollisen lukutaidon piirteisiin saadaan käsitys siitä, kuinka laaja vaikutus saavutettavuudella on palvelunkäyttäjien kokemukseen julkisten palveluiden onnistumisesta.

Kun informaatiota on tarjolla selkokielellä ja ruotsin kielellä huolehditaan lainsäädännöllisistä oikeuksista, helpotetaan palveluihin hakeutumista, lisätään tietoa hyvinvointialueiden toiminnasta sekä tarjotaan hyvinvointialueen henkilöstölle mahdollisuuksia parantaa kielitaitoaan ja kykyään kohdata palvelunkäyttäjiä.

Huomioitavaa on se, että vaikka ruotsin kielellä on vahvempi lainsäädännöllinen tausta kuin selkokielellä, niin aineiston perusteella palvelunkäyttäjien tarpeet ovat viestinnän kannalta samoja. Lisäksi hyvinvointialueen strategiat ruotsin kielen asemasta huolehtimiseen on hyödynnettävissä myös selkokielen aseman parantamisessa. Täten ruotsinkielisten ja selkokielisten palveluiden saavutettavuuden yhtäaikainen tarkastelu on perusteltua. Merkille pantavaa on se, ettei aineistossa ilmene laajaa keskustelua kielellisen saavutettavuuden kehittämisen taloudellisista hyödyistä tai haasteista. Sen vuoksi on haastavaa arvioida saavutettavuuden toteuttamiseen tarvittavia taloudellisia resursseja ja sitä, heikentävätkö vai kasvattaako taloudelliset kysymykset hyvinvointialueiden motivaatiota kehittää ruotsin kielen ja selkokielen asemaa. Sen sijaan aineistossa kielellistä saavutettavuutta pidetään tärkeänä erityisesti lainsäädännön ja väestön monimuotoisuuden vuoksi.

6.3 Tutkielman eettisyys, rajoitteet ja jatkotutkimusaiheet

Tutkielma on toteutettu Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2023, s. 11–18) esittelemän hyvän tieteellisen käytännön periaatteiden mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkielman teon keskiössä ovat olleet luotettavuus, rehellisyys, arvostus ja vastuunkanto. Tutkielmassa viitataan hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti aiempiin tieteellisiin tutkimuksiin sekä ymmärretään näiden tutkimusten tuoma arvo tutkielmalle. Tutkimusaineistossa hyödynnetyt pöytäkirjojen dokumentit ovat olleet julkisesti saatavilla hyvinvointialueiden verkkosivuilla. Näiden dokumenttien saatavuudesta määrätään julkisuuslaissa, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, mikäli ne eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja. Eettisyyden kannalta on kuitenkin huomioitava, ettei dokumentteja ollut alun perin luotu tutkimusta varten eikä hyvinvointialueilla ollut täten mahdollisuutta perustella toimiansa laajemmin tämän tutkielman tutkimusongelmia varten. Tutkielman tarkoituksena ei ole arvottaa hyvinvointialueita tai niiden toimintatapoja keskenään, vaikka hyvinvointialueiden toimintatapojen yhtäaikainen tarkasteleminen saattaa antaa sellaisen vaikutelman.

Tutkielmassa hyödynnettiin tekoälyä aiheitta taustoittavien aineistojen ja tieteellisten artikkeleiden etsimiseen. Tekoälyn avulla löydettyjen lähteiden luotettavuutta sekä hyödyllisyyttä tutkielmalle on arvioitu samoin perustein ja yhtä tarkasti kuin muilla tavoin etsityjä lähteitä. Tekoälyä käytettiin apuna myös tutkielman teknisiin ja kieliopillisiin asioihin liittyvien kysymysten ratkaisemisessa.

Rajoitteena tutkielmassa on se, että aineisto rajautui hyvinvointialueiden tuottamiin dokumentteihin eikä palvelunkäyttäjien haastatteluihin. Täten aineistossa korostuu hyvinvointialueiden käsitys palvelunkäyttäjien kokemuksista palveluiden saavutettavuudesta. Rajoitteena on myös se, että tutkimuksessa tarkasteltiin kolmea hyvinvointialuetta Etelä-Suomesta, jolloin tutkimus ei tarjoa käsitystä ruotsin kielen ja selkokielen saavutettavuuden tilasta maantieteellisesti laajalta alueelta. Tutkielman koon rajoitteissa suuremman aineiston kerääminen useammalta hyvinvointialueelta olisi voinut aiheuttaa haasteita.

Tutkielma tarjoaa aiheita tutkimuksiin, joissa saavutettavuutta voitaisiin tarkastella haastatteleamalla ruotsia ja selkokieltä käyttäviä palvelunkäyttäjiä ja työntekijöitä. Saavutettavuutta voisi tarkastella siten, miten työntekijät kokevat kielellisen saavutettavuuden kehittämisen muuttaneen heidän työtään. Kuten tulososiosta mainitaan, pyrkivät hyvinvointialueet panostamaan ruotsinkielisen henkilöstön rekrytointiin. Täten mahdollinen jatkotutkimusaihe on se, onko ruotsinkielisten palveluiden saavutettavuuden kehittäminen vaikuttanut ruotsinkielisten työhakijoiden kiinnostukseen hakea hyvinvointialueille töihin.

Lähteet

- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human Capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80, 127–136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>
- Bouchard, P., Savard, J., Savard, S., Vézina, S. & Drolet, M. (2017). New Insights into Safe, Quality Services in Official Language Minority Communities. Teoksessa M. Drolet, P. Bouchard, J. Savard, J. Benoît, S. van Kemenade (toim.), *Accessibility and Active Offer: Health Care and Social Services in Linguistic Minority Communities* (s. 397–428). University of Ottawa Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv5vdcxc>
- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal* 9 (2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Döring, M. (2021). How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens' Administrative Literacy. *Administration & Society*, 53, (8), 1155–1177. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1177/0095399721995460>
- Eckhard, S. & Friedrich, L. (2022). How Spoken Administrative Language Affects Citizen Satisfaction. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2024, 34, 122–135. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac052>
- Ervasti, A-E. (2024). Selkokieli saavutettavan potilasviestinnän edistäjänä – Satasairaalan työntekijöiden kokemuksia selkokielisestä potilas- ja asiakasviestinnästä [pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto]. Noudettu 5.2.2026 osoitteesta <http://hdl.handle.net/10138/576289>
- Hallintolaki 1.1.2004/434 Finlex. Noudettu 29.3.2026 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2003/434>
- Helsingin kaupunki (2023). *Kaksikielisten hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän yhteistyösopimus* (pöytäkirjan liite). Noudettu 23.4.2025 osoitteesta <https://paatokset.hel.fi/fi/asia/hel-2023-013121/0e661e21-90be-494e-a5e6-18866605876e?paatos=649e03e5-3490-4389-b592-5ae38c007c64>

- Hirvonen, M., Kinnunen, T. & Tiittula, L. (2020). Viestinnän saavutettavuuden lähtökohtia. Teoksessa M. Hirvonen & T. Kinnunen (toim.), *Saavutettava viestintä – Yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta edistämässä* (s. 13–31). Gaudeamus.
- Itä-Uudenmaan hyvinvointialue (2024a). *Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen digiohjelma, Versio 1.0*. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta <https://itauusimaa.fi/etusivu/tietoa-meista/hyvinvointialueen-digipalvelut/>
- Itä-Uudenmaan hyvinvointialue (2024b). *Selkokielen päivä 28.5*. Noudettu 29.3.2025 osoitteesta <https://itauusimaa.fi/2024/05/28/selkokielen-paiva-28-5/#0514154b>
- Itä-Uudenmaan hyvinvointialue (2025). *Kansalliskielilautakunnan vuosikertomus 2024*. Noudettu 7.10.2025 osoitteesta https://itauusimaa.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kansalliskielilautakunta/Kokous_432025
- Juusola, M. (2019). *Selkokielen tarvearvio 2019*. Selkokeskus, Kehitysvammaliitto ry.
- Kielilaki 6.6.2003/423* Finlex. Noudettu 23.11.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030423>
- Kunnallisalan kehittämissäätiö (KAKS). (2018). *Tiedotusvälineet viestivät ymmärrettävästi – politiikkojen ja virkamiesten kielestä ei saada selvää*. Noudettu 4.4.2026 osoitteesta <https://kaks.fi/ajankohtaista/tiedotusvalineet-vestivat-ymmarrettavasti-poliitikkojen-ja-virkamiesten-kielesta-ei-saada-selvaa/>
- Kork, A-A., Turja, T., Kurkela, K., Jones, M. & Jäntti, A. (2023). Informaatiolukutaito osallisuuden ja hyvinvoinnin politiikkana. *Politiikka*, 54(4), 269-297. <https://doi.org/10.37452/politiikka.127226>
- Laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611*. Finlex. Noudettu 23.11.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611#O2L5P34>
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621*. Finlex. Noudettu 22.4.2026 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/621>
- Leskelä, L. & Lindholm, L. (2023). Selkopuhe kehitysvammaisen henkilön kielellisen osallisuuden tukena. Teoksessa J. Paananen, M. Lindeman, C. Lindholm & M. Luodonpää-Manni (toim.), *Kieli, hyvinvointi ja haavoittuvuus – Kohti kielellistä osallisuutta* (s. 33–55). Gaudeamus.

- Lindholm, J. (2023, 15. maaliskuuta). *Hyvinvointialueen kaksikielisyys käytännössä*. Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy. Noudettu 3.4.2026 osoitteesta <https://www.hyvil.fi/app/uploads/2023/10/Muistio-Hyvinvointialueen-kaksikielisyys-kaytannossa.pdf>
- Lindholm, J., Gestrin, C., Grönqvist, L., Mattsson, E. & Stoor, T. (2021). *Kaksikielisten hyvinvointialueiden valmistelun tukiaineisto*. Suomen kuntaliitto ry ja Svenska Finlands folkting.
- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta (2025a). *Kansalliskielilautakunnan vuosikertomus 2024*. Noudettu 7.10.2025 osoitteesta <https://luhva-d10julk.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2025465-4>
- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta (2025b). *Kansalliskielilautakunnan lausunto vuosien 2027–2030 investointisuunnitelman luonnoksesta*. Noudettu 13.1.2026 osoitteesta <https://luhva-d10julk.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2025580-4>
- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta (2025c). *Raaseporin ja Porvoon sairaaloiden verkostomaisen osaamiskeskittymän merkitseminen tiedoksi*. Noudettu 31.1.2026 osoitteesta <https://luhva-d10julk.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2025465-5>
- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta (2025d). *Raseborgs kunskapscenter, Raaseporin osaamiskeskittymä – 2024–2025, Ensimmäinen hankekausi*. Noudettu 31.1.2026 osoitteesta <https://luhva-d10julk.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2025465-5>
- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta (2025e). *Kansalliskielilautakunnan lausunto palvelujen uudistamisen strategiasta 2026–2029*. Noudettu 14.10.2025 osoitteesta <https://luhva-d10julk.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2025542-3>
- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kansalliskielilautakunta (2025f). *Kansalliskieliohjelman seuranta 10/2025*. Noudettu 31.1.2026 osoitteesta

- <https://luhva-d10julk.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2025580-6>
- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen vammaisneuvosto (2025). *Vammaisneuvoston aloitteen "hyvinvointialueen tekemät joukkoseulonnat terveyspalveluissa toteutetaan yhdenvertaisesti" hyväksyminen*. Noudettu 27.1.2026 osoitteesta <https://luhva-d10julk.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2025604-10>
- Maaß, C. (2020). *Easy Language – Plain Language – Easy Language Plus, Balancing Comprehensibility and Acceptability*. Frank & Timme.
- Markkula, T. (2023). *Hankkeen loppuraportti – Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen erityistehtävä tukea ruotsinkielisten sote-palveluiden kehittämistä valtakunnallisesti*. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue.
- Meuter, R., Gallois, C., Segalowitz, N.S., Ryder, A. G. & Hocking, J. (2015). Overcoming language barriers in healthcare: A protocol for investigating safe and effective communication when patients or clinicians use a second language. *BMC Health Services Research* 15, 371, <https://doi.org/10.1186/s12913-015-1024-8>
- Monikulttuurisuusasian neuvottelukunta (2025). *Monikielisyys ja -kulttuurisuustyö Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella*. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue. Noudettu 4.11.2025 osoitteesta [https://vakehyva.cloudnc.fi/fi-Fi/Toimielimet/Monikulttuurisuusasiain_neuvottelukunta/Kokous_4112025/Monikielisyys_ja_kulttuurisuustyö_Vantaa\(23764\)](https://vakehyva.cloudnc.fi/fi-Fi/Toimielimet/Monikulttuurisuusasiain_neuvottelukunta/Kokous_4112025/Monikielisyys_ja_kulttuurisuustyö_Vantaa(23764))
- Määttä, S. (2020). Kielinäkemykset saavutettavuuden esteenä puhuttujen kielten oikeus- ja asioimistulkkauksessa. Teoksessa M. Hirvonen & T. Kinnunen (toim.), *Saavutettavaa viestintää – Yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta edistämässä* (249–269). Gaudeamus.
- Järvi, J., Tammenmaa, C. & Jokinen, J. (2023). *Selvitys valtion viranomaisten kielitaidosta*. Oikeusministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-739-9>
- Persson, H., Åhman, H., Arvei Yngling, A. & Gulliksen, J. (2015). Universal design, inclusive design, accessible design, design for all: different concepts—one goal? On the concept of accessibility — historical, methodological and philosophical aspects.

- Universal Access in the Information Society*, Vol.14 (4), 505–526.
<https://doi.org/10.1007/s10209-014-0358-z>
- Safarov, N. (2024). Administrative Literacy in the Digital Welfare State: Migrants Navigating Access to Public Services in Finland. *Social Policy and Society*. 2024;23(4), 908–921. <https://doi.org/10.1017/S1474746422000719>
- Selkokeskus. (2024). *Selkokielen toimintaohjelma 2024–2026*. Noudettu 4.4.2026 osoitteesta <https://selkokeskus.fi/tietoa-meista/selkokielen-toimintaohjelma-2024-2026/>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2024). *Hyvinvointialueet vastaavat sote-palvelujen ja pelastustoimen järjestämisestä*. stm.fi. Noudettu 22.11.2024 osoitteesta <https://stm.fi/hyvinvointialueet>
- Tamminen, T. & Alinikula, P. (2017). *Kuntien saavutettavuusopas*. Suomen Kuntaliitto ry. Noudettu 24.11.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/saavutettavuusopas>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2019). Sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisuuden käsitteet. Versio 2.0. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019121948919>
- Tilastokeskus. (2021). *Väestörakenne, Liitetaulukko 1. Väestön kielen mukaan 1980–2021* [tietoaineisto]. Tilastokeskus. Noudettu 3.4.2026 osoitteesta https://stat.fi/til/vaerak/2021/vaerak_2021_2022-03-31_tau_001_fi.html
- Traficom, a. (2025). *Valvontaviranomaisen tehtävät*. Noudettu 26.11.2025 osoitteesta <https://www.saavutettavuusvaatimukset.fi/fi/valvonta/valvontaviranomaisen-tehtavat>
- Traficom, b. (2025). *Tietoa saavutettavuudesta*. Noudettu 26.11.2025 osoitteesta <https://saavutettavuusvaatimukset.fi/fi/yleista-saavutettavuudesta/tietoa-saavutettavuudesta>
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK-ohje 2023*. Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Noudettu 22.4.2026 osoitteesta https://tenk.fi/sites/default/files/2023-03/HTK-ohje_2023.pdf

- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi: Uudistettu laitos*. Tammi.
- Van Hulst, M. & Visser, E.L. (2024). Abductive analysis in qualitative public administration research. *The Public Administration Review*, Vol 85 (2), 567–580. DOI: 10.1111/puar.13856
- Vantaan ja Keravan hyvinvointialue (2023). *Tasa-arvoinen ja yhdenvertainen osallisuus – Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen osallisuusohjelma 2023–2025*. Noudettu 7.10.2025 osoitteesta [https://vakehyva.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Aluehallitus/Kokous_2822023/Vantaan_ja_Keravan_hyvinvointialueen_osa\(12183\)](https://vakehyva.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Aluehallitus/Kokous_2822023/Vantaan_ja_Keravan_hyvinvointialueen_osa(12183))
- Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen ja Vantaan ja Keravan kaupunkien monikulttuurisuusasiain neuvottelukunnat. (2025). *Oikea-aikaisten ja oikein mitoitettujen palveluiden turvaaminen monikielisille lapsiperheille tuo säästöjä ja on kaikkien toimijoiden yhteinen intressi*. Noudettu 28.3.2025 osoitteesta <https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/Monikulttuurisuusasiain%20neuvottelukuntien%20yhteinen%20kannanotto%204.3.2025.pdf>
- Vézina, S. (2017). Active Offer, Bilingualism, and Organizational Culture. Teoksessa M. Drolet, P. Bouchard, J. Savard, J. Benoit, S. van Kemenade (toim.), *Accessibility and Active Offer: Health Care and Social Services in Linguistic Minority Communities* (s. 233–256). University of Ottawa Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv5vdcxc>