

OSAJULKAISU III

Tiitinen, Laura & Kauppi Arto 2014: Viisi vaihtamisen tapaa – Sosiaalialan työntekijöiden julkiseen viestintään kohdistuvat sananvapauden rajoittamisen ja vaihtamisen käytännöt. Oikeus. Demla 43 (2), 125–146.

Artikkelin uudelleenjulkaisu Oikeus-lehden ystävällisellä luvalla.

VIISI VAIENTAMISEN TAPAA – sosiaalialan työntekijöiden julkiseen viestintään kohdistuvat sananvapauden rajoittamisen ja vaientamisen käytännöt

Tiivistelmä: Sosiaalialan työntekijät tuottavat julkisuuteen tietoa sosiaalipalveluista, niiden organisoinnista ja sosiaalipalvelujärjestelmän kehittämisen tarpeista. Alan ammattilaisilla on eettinen velvoite edistää kansalaisten yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta, joka edellyttää vallitsevan politiikan ja toimintatapojen kriittistä arviointia. Kunnallinen toimintaympäristö pyrkii kuitenkin rajoittamaan julkista keskustelua kriittisiksi kokemista aiheista. Olemme analysoineet laadullisesta tutkimusaineistosta viisi tapaa, joilla sosiaalialan työntekijöiden julkista keskustelua rajoitetaan. Heihin kohdistuu sananvapauden rajoittamista sekä vaientamista, joita toteutetaan työyhteisöissä erilaisilla hallinnan keinoilla. Sananvapautta rajoitetaan kieltämällä julkinen viestintä ennakolta sekä rankaisemalla sosiaalisesti viestinnän seurauksena. Vaientamista toteutetaan muun muassa mitätöimällä viestinnän sisältöä ja viestijää, pitämällä työskentelyresurssit niin tiukkoina, etteivät työntekijät uskalla viestiä palveluista työtaakan kasvun pelossa sekä pitämällä yllä alan hiljaisuuden normia. Tutkimustulosten perusteella työntekijöiden sananvapautta voidaan rikkoa epävirallisilla tavoilla, jotka jättävät rikkomuksen kohteelle hyvin vähän mahdollisuuksia hakea itselleen oikeutta.

Avainsanat: julkinen viestintä, sananvapaus, vaientaminen, rakenteellinen sosiaalityö, vallan muodot

Ristiriita eettisen velvoitteen ja vaientavan ympäristön välillä

”Älä sitten kerro mitään sosiaalityöstä sanomalehdille”, sanoi vanhempi sosiaalityöntekijä nuoremmalle hänen ensimmäisenä työpäivänään kaupungin sosiaalitoimessa.

Yllä oleva haastatteluote kuvaa sosiaalityöntekijään kohdistuvaa vaientamispyrkimystä. Artikkelissa analysoidaan sosiaalialan työntekijöihin kohdistuvia sananvapauden rajoittamisen ja vaientamisen muotoja. Sosiaalityöntekijöillä on eettinen velvoite hyvinvoinnin kehittämiseen kaikilla yhteiskunnan tasoilla, joka tarkoittaa vaikuttamista myös yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän rakenteisiin sekä poliittiseen päätöksentekoon (IFSW; Niemelä 2010; Pohjola 2011). Vaikka työntekijöillä on paljon tietoa yhteiskunnan epäkohdista ja niiden ratkaisukeinoista, ei ympäröivä yhteisö aina ota heidän tietämystä mielellään vastaan.

Artikkelimme pohjautuu empiiriseen aineistoon, jossa on analysoitu 17 sosiaalialan työntekijän kokemuksia työhön liittyvän julkisen viestinnän käyttämisestä. Artikkelin vastaa kysymykseen, millä tavoilla sosiaalialan työntekijöiden julkiseen keskusteluun osallistumista rajoitetaan kunnallisessa toimintaympäristössä sekä millaisena vallankäyttönä sananvapauden rajoittaminen ja julkisen keskustelun vaientaminen näyttäytyvät. Artikkelin kuvaa ristiriitaa, joka syntyy yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen velvoittavan ammattietiikan ja vaientamiseen pyrkivän kunnallisen toimintaympäristön välillä. Samalla se määrittelee sananvapauden rajoittamista ja työntekijöiden vaientamista institutionalisoituneena

vallankäyttönä. Analysoimme sananvapauden rajoittamisen ja vaientamisen käytäntöjä yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta, johon juridiikka luo merkitykselliset rakenteet.

Sosiaalialan työntekijät keskustelevalle julkisuudessa yleisistä alaan liittyvistä aiheista ja työssään havaitsemista kehittämistarpeista, kuten palveluiden organisoinnista ja resursoinnista. Julkisen viestinnän käyttäminen vaikuttamistarkoituksessa paikantuu rakenteellisen sosiaalityön työorientaatioon. Rakenteellisen sosiaalityön tavoitteena on paljastaa ja muuttaa yhteiskunnan eriarvostavia ja syrjiviä rakenteita, jotka vaikuttavat ihmisten elämään (Mullaly 2007, s. 210–215; Pohjola 2011, 2014). Julkisuudessa kamppaillaan mielipiteiden ja tulkintojen herruudesta, jotka vaikuttavat konkreettisiin ratkaisuihin, kuten politiikkaan (Bourdieu 1995, s. 122–144; Tiitinen – Lähteinen 2014). Julkista keskustelua käydään median (lehdet, internet, televisio, radio) ja muun julkisen viestinnän keinoilla (julkiset puheet ja tilaisuudet). Julkisuus toimii poliittisen keskustelun foorumina, jossa muun muassa valvotaan julkista vallankäyttöä ja voidaan tuoda esille marginaalisia näkökulmia (Herkman 2011). Sosiaalialan työntekijöiden osallistumista julkiseen keskusteluun voi perustella osana deliberatiivista demokratiaa (Habermas 2004). Habermasin (emt.) deliberatiivisella demokratiolla tarkoitetaan ideaalista prosessia, jossa ihmiset saavat päätöksenteosta riittävästi tietoa, jotta voivat käydä niistä julkista keskustelua. Julkisen keskustelun tarkoituksena on pohtia päätöksen alla olevia asioita eri näkökulmista ja muodostaa eräänlainen julkinen mielipide. Sananvapauslainsäädäntö ja suomalainen demokratiamalli pyrkivät mahdollistamaan eri näkökulmien huomioimisen päätöksenteossa.

Julkiseen viestintään on kuitenkin todettu liittyvän suomalaisessa sosiaalityössä moninaisia haasteita. Tutkimusten mukaan sosiaalialan julkinen viestintä ei vastaa kansalaisten tai muiden yhteistyökumppaneiden tiedon tarpeisiin (Mutka 1998; Sunnarborg 2007; Tiitinen 2008). Sosiaalialan ammattilaisten vaikenemisen syytä voi etsiä syllistävistä mediasta (Petrelius 2003, s. 6), sosiaalityön koulutuksesta, jossa yhteiskunnallisen vaikuttamisen opetus on vähäistä (Kairala ym. 2012) sekä kuntaviranomaisten negatiivisesta suhtautumisesta avoimeen viestintään (Syväjärvi – Kaurahalme 2010).

Vaihtaminen on sosiaalityön käytännöissä tunnettu ilmiö, jota ei kuitenkaan ole tutkittu aikaisemmin. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:ssä kertomukset alan työntekijöiden vaihtamisesta ovat tuttuja. Talentian mukaan useissa kaupungeissa on kielletty työntekijöitä ottamasta yhteyttä mediaan tai kommentoimasta toimittajille työhön liittyviä asioita. (Henkilökohtainen tiedonanto 20.3.2013.) Ongelma koskee laajemminkin suomalaista yhteiskuntaa, sillä Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaissut useita tapauksia, joissa virkamiesten sananvapautta on pyritty rajoittamaan (Esim. EOA 3098/2/2010, 2367/2/2011 ja 3793/2/2012). Opetusalan ammattijärjestön selvityksen mukaan kolmannes opettajista on saanut työnantajaltaan kiellon puhua työyhteisön asioista ulkopuolisille (Laaksola 2013).

Artikkelin johdantoluvun jälkeen kuvailemme sosiaalialan työntekijöiden julkiseen keskusteluun liittyviä velvoitteita sekä sananvapauslainsäädäntöä ja sen soveltamiseen liittyviä kysymyksiä. Tämän jälkeen esittelemme aineiston ja sen analyysin. Raportoimme analyysin tulokset kolmessa empiirisessä luvussa; näistä ensimmäisessä esittelemme sananvapauden rajoittamispyrkimykset. Toisessa kuvailemme työntekijöiden kohtaamia vaihtamisen muo-

toja. Kolmannessa analysoimme sananvapauden rajoittamista ja vaientamista poliittisena ja institutionaalisenä vallankäyttönä. Pohdinnassa tiivistämme sosiaalialan työntekijöiden julkisen viestinnän merkitykset ja vaientamisen syyt.

Tiedon välittämisen velvoitteet ja sananvapauslainsäädäntö

Sosiaalityössä pyritään yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvoinnin edistämisen lisäksi kehittämään yhteiskunnan eri tasoilla olevia rakenteita (IFSW; *Mullaly* 2007; *Niemelä* 2010; *Pohjola* 2014). Sosiaalihuoltolain (710/1982) 13.2 § velvoittaa kuntia kehittämään sosiaalisia oloja ja poistamaan ilmeneviä epäkohtia. Työntekijät osallistuvat tämän velvoitteen toteuttamiseen muun muassa välittämällä heille kertynyttä tietoa sosiaalisten olojen kehittämisen tarpeista ja epäkohdista. Valmisteilla olevassa sosiaalihuoltolakiehdotuksessa on suunniteltu laajennettavaksi kunnan velvollisuutta ottaa palveluiden kehittämisessä huomioon työntekijöiden asiantuntemusta sekä paikallista tietoa asiakkaiden tarpeista (*Pohjola* 2014; Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2012). Sosiaalialan työntekijöiden rooli tiedon välittäjänä on näin ollen laajenemassa.

Sosiaalialan työntekijöillä on myös ammattieettinen velvollisuus edistää kansalaisten yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta (Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry 2012, s. 9) oikeudenmukaisuuden edistäminen tarkoittaa ”epäoikeudenmukaisen politiikan ja toimintatapojen vastustamista. Ammatillaisen velvollisuus on tuoda työnantajansa, yhteiskunnan päätöksentekijöiden ja suuren yleisön tietoon tilanteet, joissa ihmiset elävät köyhyydessä, resurssit ovat riittämättömät tai resurssien jakautuminen, politiikka tai toimintatavat ovat syrjiviä epäoikeudenmukaisia tai haitallisia ihmisten hyvinvoinnille.” Tätä velvoitetta voidaan toteuttaa osallistumalla julkiseen keskusteluun. Julkinen viestintä ja sananvapaus muodostuvat näin olennaisiksi elementeiksi noudattaessa alan eettisiä velvoitteita.

Sosiaalialan julkisella viestinnällä on moninaisia tavoitteita. Työntekijät välittävät tietoa alueen ajankohtaisista sosiaalisista ilmiöistä ja ongelmista, kuten huumeongelmasta tai nuorten riskialttiista käyttäytymisestä. Työntekijät tuovat julkisuudessa esille, kuinka palvelut ja etuudet lieventävät sosiaalisia ongelmia ja millä tavoin esimerkiksi resurssien vähentäminen vaikuttaa palveluiden toteutumiseen ja laatuun. Julkisuudessa pyritään myös muokkaamaan sosiaalipalveluiden ja niiden asiakkaiden mainetta. (*Tiitinen – Lähteinen* 2014.) Maine on yleinen käsitys jostakin, jonka perusteella määrittelemme ja tunnistamme toisiamme (*Karvonen* 1999, s. 46–47).

Työntekijöiden kannanotot ja kehitysehdotukset perustuvat ammatillisiin ja kokemuksellisiin tosiasioihin. He käyttävät julkisuutta tilanteissa, joihin henkilökohtainen vaikuttaminen ei sovellu tai muut vaikuttamismenetelmät eivät ole tuottaneet toivottavaa lopputulosta (*Sipilä* 1987, s. 119–125).

Sosiaalityöntekijän osallistuminen yhteiskunnalliseen keskusteluun paikantuu juridisesti sananvapautta koskevaan sääntelyyn. Sananvapautta pidetään perustavanlaatuisena, yksilölle tärkeänä ja olennaisesti demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluvana oikeutena. Suomen perustuslain (731/1999) 12 §:n mukaan sananvapaus sisältää oikeuden levittää ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Säännöksen tarkoituk-

senä on vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu sekä vapaan ja moniarvoisen joukkotiedotuksen turvaaminen (Ks. HE 309/1993 vp, s. 56; *Tiilikka* 2013, s. 230). Sananvapautta koskeva perusoikeus mielletään poliittiseksi perusoikeudeksi, jolla turvataan yksilölle yhteiskunnalliset vaikutusmahdollisuudet. Oikeuteen sisältyy näin vallankäytön valvontafunktio sekä mahdollisuus mielipiteenvapauden kautta esittää voimakastakin kritiikkiä vallankäyttöä kohtaan (HE 309/1993 vp, s. 56 ja *Manninen* 2011, s. 460–461). Perustuslain sananvapaussäännöksen tulkintaan vaikuttavat myös Suomen ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joista tärkeimpinä Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999) ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus (SopS 8/1976). Sananvapaus on turvattu myös Euroopan unionin tasolla unionin yhteisessä perusoikeuskirjassa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa sanavapautteen todetaan kuuluvan mielipiteen vapauden ohella oikeus levittää tietoja ja ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta. Kuitenkin PL 12 § ja EIS 10 artikla sisältävät mahdollisuuden asettaa pidäkkeitä sananvapauden käytölle. PL 12 §:n mukaan tämä voi perustua vain lailla annettaviin tarkempiin säännöksiin. EIS 10 (2) artiklan mukaan sananvapauden käyttöön liittyvien velvollisuuksien ja vastuun vuoksi kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa muun muassa muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi (Ks. myös *Manninen* 2011, s. 460 ja 465–466). Sen sijaan julkista mielenkiintoa omaavista kysymyksistä käytävää keskustelua ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan ole mahdollista rajoittaa. Sananvapaudella pyritään päinvastoin turvaamaan keskustelu julkista mielenkiintoa omaavista ja yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista (*Heinisch v. Saksa* 21.7.2011).

Henkilöllisenä ulottuvuutena sananvapaus kuuluu jokaiselle ja sen rajoittamisessa on noudatettava perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Näiden edellytysten mukaan perusoikeuksiin kohdistuva rajoitus on mahdollista vain laintasoisen säännöksen perusteella. Rajoitukselle on oltava hyväksyttävä tarkoitus, sen tulee olla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty sekä suhteellisuusvaatimuksen mukainen. Se ei saa tehdä rajoitettavaa perusoikeutta merkityksettömäksi ulottumalla sen ydinalueelle. Lisäksi rajoituksen edellytetään olevan sopuinnassa Suomen ratifioimien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavien sopimusmääräysten kanssa ja turvaavan riittävät oikeussuojatakeet (Ks. tästä PeVM 25/1994 vp ja *Viljanen* 2001).

Sananvapaus kuuluu myös virkamiehille, joskin virkamiehen sananvapauden käyttämiselle voidaan asettaa tiettyjä vaatimuksia. Tällaiset vaatimukset perustuvat virkamiehen asemaan sekä viranomaisen hoidettavana olevien tehtävien laatuun. Virkamieheltä edellytetään asiallisuutta ja sopivuutta myös hänen julkisuudessa esittämien henkilökohtaisten mielipiteiden ja kannanottojen osalta (EOA Dnro 2367/2/11; *Harjula – Prättälä* 2007, s. 380–381; vrt. myös *Rautiainen* 2006, s. 10). Kunnallisen viranhaltijan asemasta ja virka-tehtävien luonteesta voi seurata, että hänen sananvapautensa on joissakin tilanteissa rajoitetumpi kuin muilla kansalaisilla (EOA Dnro 2367/2/11; *Korkeamäki – Koskinen* 2012, s. 3). Mitä lähemmin virkamies on kytkeyty poliittiseen päätöksentekoprosessiin, sitä suurempaa varovaisuutta häneltä edellytetään asiaan liittyvässä julkisessa esiintymisessä. Tämä ei kuitenkaan estä vapaampaa arvostelua muista asioista (*Korkeamäki – Koskinen* 2012, s. 18; *Konstari* 1986, s. 120–122). Yleisen käsityksen mukaan virkamiehen sananvapaus

yksityishenkilönä on laajempi kuin tämän esiintyessä mielipiteissään virkamiehenä. *Heikki Kullan* mukaan virkamiehenä esitetyt kannanotot tai väitteet viraston tai hallinnonalan asioista tulevat harvoin sananvapauden rajoituksina sovellettaviksi, mikäli ne ovat totuudenmukaisia (*Kulla* 2002, s. 446–456).

Perustuslakia konkreettisemmat säännökset virkamiehen asemaan ja virkavelvollisuuksiin kytkeytyvistä sananvapauden käyttämisen edellytyksistä sisältyvät valtion virkamieslakiin (750/1994) ja lakiin kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003). Valtion virkamieslain 14.2 § asettaa virkamiehelle vaatimuksen käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17.2 § on saman sisältöinen. Säännöksen mukaan virkamieheltä edellytetään lojaalisuusvelvollisuutta työnantajaa kohtaan. Tämä tarkoittaa *Bruunin* ym. (1995) mukaan muun muassa sitä, ettei virkamies saa toimia virastonsa tai laitoksensa toiminnan pääperiaatteiden vastaisesti tai työnantajaorganisaatiollensa haittaa tai vahinkoa aiheuttaen (*Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 152; *Hirvonen – Mäkinen* 2006, s. 146). Kirjallisuudessa on katsottu työsopimussuhteiden osalta lojaalisuusvelvoitteesta seuraavan, että ilmoitus työpaikalla ilmenevistä ongelmista tulee ensisijaisesti tehdä esimiehelle tai toimintaa valvovalle viranomaiselle (*Korkeamäki – Koskinen* 2012, s. 5) Vain niissä tapauksissa, joissa se on selvästi epäkäytännöllistä, tietoja voidaan paljastaa viimesijaisena keinona muulle elimille tai yleisölle (*Heinisch v. Saksa* 21.07.2011). Julkisen intressin vuoksi sananvapaus suojaa työntekijän oikeuden ilmiantoon ja mielipiteen esittämiseen, kun pyrkimyksenä on paljastaa havaitsemiaan yhteiskunnan epäkohtia. Usein juuri he kuuluvat pieneen ryhmään, jossa tiedetään mitä on tapahtumassa ja siten heillä on parhaimmat edellytykset toimia julkisen intressin mukaisesti. (*Korkeamäki – Koskinen* 2012, s. 7; EOA Dnro 2367/2/11; *Heinisch v. Saksa* 21.07.2011) Tätä lähtökohtaa voitaneen soveltaa myös virkasuhteiseen henkilöön.

Virkamiehen sananvapauden rajoja joudutaan arvioimaan erityisesti niissä tilanteissa, joissa tämä virkamiehenä esittää julkisesti kriittisiä kannanottoja työnantajanaan toimivasta viranomaisesta. Tällöin arvioinnin kohteena on kysymys lähinnä virkamiehen käyttäytymisvelvollisuuden tai lojaliteettivelvollisuuden kunnioittamisesta kannanottoja esitettäessä. Mikäli viranomaisella katsotaan näitä velvollisuuksia rikotun, sille voi syntyä intressi saattaa kyseinen virkamies joko kurinpidolliseen tai jopa palvelussuhteen päättymistä tarkoittavaan seuraamukseen. Kun työntekijän tarkoituksena on paljastaa epäkohtia, työnantajan on helppo pitää ilmiäntöä sellaisena tekona, joka rikkoo luottamuksen työnantajan ja palkansaajan välillä, ja että tästä johtuen palvelussuhteen jatkamiselle ei olisi enää edellytyksiä.

Mikäli virkamiehen sananvapauden käyttäminen katsotaan moitittavaksi, pääasiallisina seuraamuksina tulevat kysymykseen suullinen tai kirjallinen huomautus ja näiden osoittautuessa riittämättömiksi, kirjallinen varoitus. Kirjallinen varoitus voi julkisen kritiikin kohdalla tulla kyseeseen vasta silloin, jos siinä käytetään sopimatonta kieltä, esitetään vääriä tietoja ja pyritään antamaan viranomaisesta tai sen toiminnasta harhaanjohtava kuva (*Korkeamäki – Koskinen* 2012, s. 13). Mikäli virkamiehen toiminnan katsotaan olevan siinä määrin virka- ja lojaliteettivelvollisuuksien vastaista, että kurinpidolliset sanktiot mielletään riittämättömiksi, seurauksena voi tulla kyseeseen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen (Ks. esim. *Korkeamäki – Koskinen* 2012, s. 13, 17). Tosin virkamieslain 25.2 §:n 3. kohdan

perusteella erityisen painavana irtisanomisperusteena ei voida ainakaan pitää virkamiehen esittämiä mielipiteitä.

Päivi Tiilikka (2013) on eritellyt epälojaalin toiminnan muotoja ja niiden arviointiperusteita työsuhteessa. Tiilikan (emt.) mukaan epälojaalin sanankäytön arvioinnissa olennaista on kokonaisuus, johon vaikuttavat ainakin työntekijän esille ottaman asian merkitys, asian julki tuomisen tapa, työntekijän motiivit ja tämän käytettävissä olevat mahdolliset muut keinot. Tiilikka (emt.) jakaa edelleen arviointiperusteet kahteen kategoriaan sen mukaan, käytetäänkö sananvapautta työnantajaa välittömästi vahingoittavalla tavalla vai onko kyseessä muunlainen sopimaton sananvapauden käyttäminen, joka alentaa työnantajan arvoa muiden silmissä tai asettaa sen toiminnan kyseenalaiseksi (*Tiilikka* 2013, s. 240). Merkitystä sananvapauden käytön kokonaisarvioinnissa on Tiilikan (emt.) mukaan annettava myös työntekijän suhtautumiselle, jolloin tietoinen epälojaalisuus tulee arvioitavaksi ankarammin kuin jos se on tapahtunut ymmärtämättömyydestä. Samoin kriteerein voidaan arvioida myös työntekijän motiiveja ja kielenkäytön muotoa: mikäli sananvapautta käytetään henkilökohtaisen hyödyn tavoittelemisen tai koston tarkoituksessa ja jos työnantajaa arvosteltaessa käytetään sopimatonta tai loukkaavaa kieltä, ei työntekijän julkilausumaa voida välttämättä arvioida vain epäkohdan esille tuomista koskevana keskustelunavauksena (*Tiilikka* 2013, s. 240–241). Näitä arviointiperusteita voitaneen tarkastella myös virkamiehen sananvapauden rajoittamisen kriteereinä.

Merkitsevänä lähtökohtana virkamiehen sananvapauden ja käyttäytymisvelvollisuuden välistä suhdetta arvioitaessa on pidetty tarvetta huolehtia siitä, ettei virkamiesasema sinänsä asettaisi perusteettomia esteitä sananvapauden käyttämiselle. Virkamiehellekin sallitaan näin oikeus esittää kriittisiä kannanottoja työnantajanaan toimivan viranomaisen toiminnasta ja omaksutuista käytännöistä tai ylipäättään hallinnonalalla vallitsevista epäkohdista. Parhaimmillaan virkamies tuo asiantuntemuksensa myötä julkiseen keskusteluun toiminnan uudistamista ja rationaalista kehittämistä edesauttavia elementtejä. Selvää toisaalta on, että sananvapauden käyttämisessä virkamiehen tulee pysytellä totuudessa eikä arvostelun tule olla esitetty vahingoittamistarkoituksessa viranomaista kohtaan. Myös selvästi toiseen yksilöön kohdistuvat julkiset arvostelut menevät asiallisen ilmaisuvapauden ulkopuolelle. *Timo Konstari* toteaa, että kritiikkiä voi esittää myös yksilöidysti tiettyyn henkilöön tai henkilöihin kohdistuvana, mutta tällöinkin kielenkäytön on oltava asiallista (*Konstari* 1986, s. 147–148).

Edellä mainittu lähtökohta on ollut selvästi nähtävissä tuomioistuinten ja valvontaviranomaisten ratkaisukäytännössä. Virkamiesten lausumia on erityisesti uudemmissa ratkaisuisa tarkasteltu sananvapauden kunnioittamisen näkökulmasta. Samalla sananvapauden rajoituksina näyttäytyviä viranomaisen määräämiä seuraamuksia on tarkasteltu kriittisesti (Ks. esim. EOA 3793/2/12 (20.9.2013) ja *Heinisch v. Saksa* 21.07.2011). Toisaalta selvästi perusteettomien ja totuudenvastaisten tai suoraan yksilöön kohdistuvien arvostelevien lausuntojen ei ole katsottu nauttivan siinä määrin sananvapauden suojaa, etteikö viranomaisen määrittämiä seuraamuksia olisi katsottu oikeutetuiksi (Esim. KHO 2011:19 ja TT:2013-191).

Aineisto ja tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimukseen osallistuneet henkilöt ovat sosiaalialan ammattilaisia, joilla oli kokemuksia työhön liittyvästä julkisesta viestinnästä ja/tai siihen liittyvästä rajoittamisesta. Tutkimusaineisto koostuu 15 asiantuntijahaastattelusta (137 sivua litteroitua aineistoa), joihin osallistui yhteensä 17 sosiaalialan työntekijää. Yksi haastattelu oli kasvotusten toteutettu kolmen henkilön ryhmähaastattelu ja muut kahdenkeskisiä puhelin- ja internetpuheluhaastatteluita. Enemmistö informanteista (15) oli työskennellyt sosiaalityöntekijänä ja kaksi muissa kunnallisen sosiaalialan tehtävissä. He olivat työskennelleet muun muassa koulukuraattorina, perhetyöntekijänä, lastensuojelun sosiaalityöntekijänä sekä aikuissosiaalityöntekijänä. Haastateltavista enemmistö työskenteli kaupungissa ja muutama maaseutukunnassa. He sijoittuvat tasaisesti eri puolille maata aivan pohjoisinta Suomea lukuun ottamatta. He olivat viestineet pääasiassa paikallislehtikirjoituksissa, radio- ja tv-haastatteluissa sekä pitämällä puheenvuoroja erilaisissa julkisissa tilaisuuksissa.

Haastateltavat ilmoittautuivat tutkimukseen pääosin ilmoituksen avulla, jossa haettiin kokemuksia julkisen viestinnän toteuttamisesta kunnallisessa sosiaalityössä. Lisäksi kolme haastateltavaa valikoitui tutkimukseen sosiaalisten verkostojen avulla. Haastatteluissa keskusteltiin heidän toteuttamasta julkisesta viestinnästä, sen tavoitteista, työyhteisön viestintäohjeista sekä ympäristön suhtautumisesta viestintään. Tulkitsimme nämä julkiseen viestintään liittyviksi kokemuksiksi, joilla on yksilöllisiä vaikutuksia henkilön ajatteluun ja toimintaan. Työntekijöiden kokemuksissa on merkitystä sillä, kuka on pyrkinyt vaikuttamaan julkisen viestinnän käyttämiseen ja millä tavalla ja tyylillä. Työntekijän rooli suhteessa julkisen viestinnän rajoittajaan vaikuttavat vaihtamiskokemukseen. Haastateltavat kuvailivat myös kollegoidensa kokemuksia, jotka ovat eräänlaisia sekundaarisia kokemuksia. Sivustakin seurattuna toisten kokemukset voivat vaikuttaa muiden toimintaan. Vaikka vaihtaminen on usein yksilön kokemus, se toteutuu yhteisössä.

Useimmilla haastateltavilla oli, rajoittamisen lisäksi, positiivisia julkisen viestinnän kokemuksia ja suhtautuminen viestintään vaihteli työyksikkökohtaisesti. Sivuumme työntekijöiden julkista keskustelua edistävät tekijät ja keskityimme niitä rajoittaviin tekijöihin. Keskitimme sellaisiin julkista keskustelua rajoittaviin tekijöihin, jotka toteutuvat työyhteisöissä, vaikka siihen vaikuttavat myös muut henkilökohtaiset tekijät ja sosiaaliset suhteet.

Analyysi on toteutettu¹ aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla. Analyysiyksikkönä toimi ajatuskokonaisuus tai kokonainen tarina. Litteroidusta aineistosta etsittiin vastauksia kysymyksiin; 1) kuvailiko työntekijä haastattelussa julkisen viestinnän rajoittamispyrkimyksiä, 2) millaisissa aiheissa viestintää pyrittiin rajoittamaan, 3) mikä tai kuka pyrki vaikuttamaan/rajoittamaan viestintää ja 4) kuinka vaihtamiskokemukset perusteltiin. Näin löydettyt vastaukset kerättiin taulukkoon, johon kirjoitettiin tiivistelmä jokaisesta alkuperäisestä analyysiyksiköstä. Tämän jälkeen tiivistetyt analyysiyksiköt käsitteellistettiin. Käsitteellistämisenä etsittiin vastausta kysymykseen, mistä ko. analyysiyksikön tilanteessa on pohjimmitaan

¹ Tutkimus on osa päävastuullisen kirjoittajan (Tiitisen) sosiaalialan julkiseen viestintään liittyvää väitöskirjatutkimusta, jonka vuoksi haastattelut ja analyysi ovat Tiitisen toteuttamia.

kysymys. Yhdessä analyysiyksikön tilanteessa, kuten mikä esti viestintää, saattoi olla useampiakin juurisyitä, kuten esimiehen antama viestintäkielto ja pelko työmäärän lisääntymisestä. Tämän jälkeen analyysissa jätettiin huomiotta ne viestinnän haasteet, jotka liittyivät muihin tekijöihin kuin haastateltavan työyhteisöön. Löydetyt vastaukset on kategorisoitu erilaisten sananvapauden rajoittamisen ja vaientamisen ryhmiin.

Artikkelissa on suoria aineistositaatteja sekä tapauskuvauksia, joissa kuvailemme haastateltavan kertomuksen tiivistetysti. Molemmat on korostettu muusta tekstistä käyttämällä kursiivia.

Sananvapauden rajoittamiskäytännöt

Haastateltavista kymmenen (N 17) oli kokenut julkisen keskustelun rajoittamista jossakin muodossa uransa aikana. Enemmistö heistä, jotka eivät kokeneet rajoittamista, kuvailivat viestintään liittyvän negatiivisiakin kokemuksia, mutta ne eivät olleet vaikuttaneet heidän viestintäänsä. Lähes kaikki informantit tunnistivat julkiseen viestintään liittyvän kunta-alalla vaientamispyrkimyksiä.

Työyhteisön viestintäsäännöt

Aiheet, joita työntekijät veivät tai pyrkivät viemään julkisuuteen, olivat pääosin ajankoh-
taisia ja paikallisia sosiaalipalveluihin, niiden organisointiin ja resursointiin liittyviä keskuste-
luita (myös *Hedin – Månsson* 2010). Haastateltavat kokivat työnantajaorganisaation vies-
tintäohjeiden vaikuttavan julkiseen keskusteluun osallistumiseen. Ohjeet vaihtelivat suoras-
ta viestinnän kieltämisestä suosituksiin. Ohjeet olivat pääasiassa suullisia, yleisesti tiedossa
olevia työyhteisön toimintatapoja. Kirjallisissa ohjeissa korostettiin organisaation johtajiston
viestintävastuuta ja positiivista viestintää. Muutamien haastateltavien työyhteisöissä keho-
tettiin ilmoittamaan esimiehelle julkisesta viestinnästä etukäteen tai pyytämään lupa työhön
liittyvien aiheiden viestimiseen.

- - - täytyi rehtorilta pyytää lupaa, että saanko tehdä lehtijutun psykososiaalisen oppilashuollon tärkeydestä. (H5)

Haastateltava luki organisaationsa viestintäohjeita:

H:- - tässä on ennakoimattomasta viestintätilanteesta, että pitää liittää kielteinen asia suurempaan myönteiseen asiakokonaisuuteen. Informoi omaa esimiestäsi ennen kuin asia julkaistaan mediassa. (H4)

Mikäli alaisten edellytetään kertomaan esimiehelleen viestinnästä etukäteen, se antaa tälle mahdollisuuden vaikuttaa viestin sisältöön ja julkaisuun. Viranomaisilla ei ole oikeutta ennakkosensuuriin (*Korkeamäki – Koskinen* 2012, s. 14), sillä sananvapauden on kaikilla oikeus. Henkilö on vasta jälkikäteen vastuussa julkaisemansa asian sisällöstä. Haastateltavat kuvailivat moninaisia tapoja, joilla esimies voi estää hänelle epämieluisan julkisen vies-

tinnän, kun työntekijä ilmoittaa siitä ennakkoon; esimies voi repiä näytille tuodun lehtikirjoituksen palasiksi ja varastaa toimittajan alaiselle esittämän haastattelupyynnön itselleen.

Viestintäkieltoja annettiin yksittäisille työntekijöille, mutta myös kaikille suorittavan tason työntekijöille, kuten seuraavissa tilanteissa: Toimittaja kysyi työyhteisöltä, voisiko joku sosiaalityöntekijöistä tulla ajankohtaisohjelmaan keskustelemaan toimialan resursseista, sosiaalityöstä ja sen toimintaperiaatteista. Pyyntö tuli aikana, jolloin ala oli paljon esillä mediassa julkisuudessa käsitellyn asiakastapauksen vuoksi.

Silloin meillä tuli tiedote kaikille sähköpostiin, että kukaan ei puhu yhtään mitään. Johto tiedottaa. - - - johto sanoi, että kaikki asiat on kunnossa, että meidän resurssiasiat on kunnossa. Että mitä helvettiä?! Kaikki tietää ettei ne oo. (H14)

Sosiaalialan organisaatioon tuli pommiuhkaus. Työntekijät kokivat tilanteen hyvin kaoottiseksi ja samalla vaaralliseksi. Tilanteessa paljastui, ettei yksikössä ollut pelastussuunnitelmaa ja työntekijät olivat huolissaan turvallisuutensa puolesta. Työntekijät yrittivät kertoa tilanteesta organisaation johdolle, mutta heille vastattiin, ettei ongelmaa ole. Kun asia vuosi julkisuuteen, heitä kehoitettiin olemaan puhumatta asiasta median edustajille. (H8)

Sananvapautta kiristettiin, kun organisaatiota tai alaa käsiteltiin kriittiseen sävyyn julkisuudessa ja organisaation johto koki tarpeelliseksi tuoda julkisuuteen vain yhdenlaisen näkökulman. Tässä näkökulmassa keskityttiin vakuuttelemaan asioiden olevan kunnossa (myös *Hedin – Månsson 2010*). Haastateltavat kuvailivat organisaation johdon julkisen viestinnän keskittyvän kritiikin torjuntaan ja asioiden todellisen tilan, kuten vaikean resurssipulan tai epäeettisten toimintakäytäntöjen, peittelemiseen. Työntekijöillä voi olla velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan puutteellisuuksista ja laittomuuksista ensisijaisesti työnantajalle itselleen sekä toimintaa valvovalle viranomaiselle (*Korkeamäki – Koskinen 2012, s. 5, 7; Heinisch v. Saksa 21.07.2011*). Haastateltavat kokivat, ettei heitä kuunnella työnantajaorganisaation sisällä, jolloin ongelmien työstäminen ei ollut mahdollista. Näin julkisuus muodostuu viimesijaiseksi keinoksi hakea muutosta. Julkisen keskustelun aiheet eivät aina olleet selkeitä lainrikkomusepäilyjä, joihin toimintaa valvovat viranomaiset voisivat puuttua.

Työntekijöille vihjailtiin, että julkiseen keskusteluun osallistuminen rikkoisi lojaliteetti- tai vaitiolo-velvollisuutta. Haastateltavien julkisuuteen viemät aiheet eivät kuitenkaan koskeneet yksittäisiin asiakkaisiin liittyviä asioita, vaan yleensä sosiaalisia ongelmia, sosiaalipalveluita ja niiden organisoimista. Tästä huolimatta yksi keino työntekijöiden vaitentamiseen oli vaitiolo-velvollisuuteen ja salassapitovelvollisuuteen liittyvä keskustelu, kuten seuraavassa tapauksessa.

Sosiaalipalveluyksikön päällikkö piti uusille sosiaalityöntekijöille perehdytyksen, jonka olennaisimpana sisältönä oli vaitiolo- ja salassapitovelvollisuudesta keskustelu. Esimies kävi läpi asioita, mistä ei saa puhua ulkopuolisille ja kertoi, ettei mistään työyhteisön sisäisistä asioista ole lupa keskustella ulkopuolisten kanssa. Työn-

tekijä koki tämän olevan voimakas vaikenemiskielto ja epäili, että sen rikkomisella voi olla negatiivisia seurauksia. (H15)

Työntekijöiden ymmärrykseen vaitiolovelvollisuuteen kuuluvista asioista vaikuttaa se, mistä asioista salassapito- ja vaitiolovelvollisuuslupauksen allekirjoittamisen yhteydessä keskustellaan. Yllä kuvatussa tilanteessa työntekijöille luotiin keskustelussa kuva, ettei mistään työyhteisön sisällä tapahtuvista asioista saa puhua organisaation ulkopuolisille. Kaiken julkisen keskustelun kieltäminen rajoittaa keskustelua sellaisistakin aiheista, joista voisi olla tarkoituksenmukaista keskustella julkisesti, eli aiheeseen liittyy julkista intressiä.

Sosiaaliset rangaistukset – uhkailu ja irtisanominen

Kun työntekijä harkitsee julkiseen keskusteluun osallistumista, hän käy eettistä pohdintaa sen hyödyistä ja riskeistä. Mikäli jonkin aiheen julkiseen keskusteluun osallistuminen on työyhteisössä epätoivottua tai kiellettyä, voi viestinnällä olla vakavia seurauksia, kuten arvostuksen, mielenterveyden ja työpaikan menettäminen, uralla etenemisen vaikeutuminen ja työpaikan henkilökohtaisten suhteiden kiristyminen (*Wormer* ym. 2012, s. 398; *Kirst-Ashman – Hull* 2006, s. 182–184). Enemmistö organisaatioiden sisäisten ongelmien ja vääryyksien ilmiintajista on kokenut jonkinlaista kosta tai muita sosiaalisia rangaistuksia paljastettuaan ongelmia työyhteisön ulkopuolisille (*Hedin – Månsson* 2010). Viestinnästä saattoi kuitenkin seurata sosiaalisia rangaistuksia, vaikka viestinnän tarkoituksena ei ollut paljastaa epäkohtia tai laittomuuksia.

Haastateltavat pelkäsivät työyhteisössä hankalaksi leimaantumista tai epäsuosiota, jolla voi olla vaikutusta omaan tulevaisuuteen organisaatiossa. Hylätyksi ja syrjityksi tuleminen sekä määräaikaisen työsuhteen päättämisen pelot mainittiin usein julkisen viestinnän esteiksi. Yksikään haastateltava ei kuitenkaan ollut saanut kirjallista tai virallista varoitusta julkisen viestinnän käyttämisestä. Suorat uhkaukset toteutettiin useimmiten suullisesti ja epävirallisesti.

H: - - - kollega pieneltä paikkakunnalta kertoi, että hänelle oli sanottu, että jos kerrot tästä ja tästä asiasta, niin ei ole sitten jatkoa tiedossa [määräaikaiseen työsuhteeseen].

L: Mitä se asia koski, oliko se sosiaalipolitiikkaan liittyvää myös vai mihin liittyvää se oli?

H: Se oli tota eläkkeensaajan hoitotukea. (H1)

Seuraavassa tilanteessa työntekijä arvosteli koulutustilaisuudessa organisaation byrokrati-aa, joka johti eettisesti arveluttaviin tilanteisiin ja hankaloitti asiakkaaksi pääsyä. Tilaisuuden jälkeen työnantaja uhkaili työntekijää.

L: Palaan siihen, kun sait johtotasolta palautetta viestinnästäsi. Millä siinä uhattiin? Potkuilla vai?

H: Joo, kyllä! Oikein reilusti sillä lailla. (H11)

Sananvapauden rajoittajina eivät toimineet ainoastaan organisaation esimiehet, vaan myös paikalliset poliittiset päättäjät. Alla olevassa sitaatissa johtavassa asemassa oleva sosiaalityöntekijä olisi halunnut kertoa julkisuudessa resurssipulasta.

*- - - jos ei ihan suoraan kielletä, niin sanotaan, että parempi olisi jos ette tässä vaiheessa kirjoittelis niistä asioista. Elikkä tarkoitan ylintä päätöksentekoeelintä ja ylimmässä päätöksentekoeelimessä olevia. He kokee tosi kiusallisena sen, jos asioista puhutaan oikeilla nimillä, eli kerrotaan selkeästi jos meillä esimerkiksi on sosiaalityöntekijän resursseissa vajetta ja mitä esityksiä on, mitä asialle tulisi tehdä. --
- toisinaan joutuu ratkaisemaan sen asian niin että pitää turpansa kiinni, jotta saa työrauhan. (H12, sosiaalialan johtotehtävissä)*

Työntekijöiltä vaadittiin sitoutunutta lojaalisuutta organisaatiota kohtaan, jolla tarkoitettiin samanmielisyyttä ja vaikenemista. Mikäli he eivät saa kriittisesti arvioida työnantajansa toimia, heiltä evätään samalla mahdollisuudet toteuttaa eettistä velvollisuutta, joka edellyttää haastamaan työssä havaitsemiaan vääryyksiä. Tämä johtaa väärintekojen peittelyihin, joita työntekijät eivät voi paljastaa, vaikka asemassaan olisivatkin niistä tietoisia. (*Dominieli* 1997, s. 54.)

Aineiston yhdessä työyhteisössä rangaistiin systemaattisesti organisaatiokriittisestä julkisesta viestinnästä kutsumalla viestijät johtajien puhutteluun. Rangaistuksista vakavin oli työsuhteen päättäminen, joka tapahtui sen seurauksena, kun sosiaalityöntekijä taisteli julkisesti palveluyksikön lakkauttamista ja palveluiden vähentämistä vastaan.

- - - siellä aikalailta menikin työpaikat sen mukaan. Esimerkiksi tässä yksikön lakkauttamisessa, niin mä olin ainoa, joka loppupeleissä sain lopputilin ihan kokonaan - - kenellekään ei ollu epäselvää miten mä koin tän organisaatiomuutoksen ja leikkaukset. Sen sanoi suullisesti mun esimies, etteivät he usko, kuultuaan ja nähtyään mun ajatukseni, että minä palvelisin täysin rinnoin siinä uudessa organisaatiossa. (H3)

Sosiaalialan käytännön työntekijät eivät ole ainoita, joita painostetaan ja uhkaillaan vaikenemaan kriittisistä asioista kunnissa. *Minna Doganin* (2006) tutkimus kohdistui sosiaaliamiehiin, joita kiellettiin usein ottamasta yhteyttä luottamushenkilöihin tai tiedotusvälineisiin. Sosiaaliamiehet raportoivat vuosittain sosiaalihuollon kehittämisen tarpeista ja kuntalaisten oikeuksien toteutumisesta. Asiamiesten painostusta tehostettiin uhkailemalla työsuhteen lopettamisella tai ostopalvelusopimuksen irtisanomisella. Heitä myös neuvottiin tuomaan asioita esille kuntien maineen edun mukaisesti ja heidän toimittamiaan vuosiraportteja sensuroitiin. (*Dogan* 2006, s. 99–101.)

Vaientaminen

Pelon ilmapiiri ja hiljaisuuden kulttuuri

Työntekijät kokivat organisaatiossa vallitsevan epätietoisuuden ja asenteiden estävän julkiseen keskusteluun osallistumista. Virallisten viestintäohjeiden puuttuminen hämmensi työntekijöitä, sillä he eivät tieneet saavatko he viestiä ja mistä asioista heillä on lupa viestiä julkisesti tai kommentoida toimittajalle. Toisissa työyhteisöissä julkisen viestinnän kerrottiin olevan kiellettyä, muttei haastateltavilla aina ollut tiedossa, kuka sen on kieltänyt tai mitä tapahtuu, jos kieltoa rikkoo. He puhuivat pelon ilmapiiristä, jota ylläpidetään työyhteisössä ja joka estää heitä tuomaan julki erityisesti organisaation ja alan epäkohtia. Pelon ilmapiiri oli käsitys siitä, ettei julkinen viestintä ole sallittua ja asioiden julkisuuteen viejiä voidaan rangaista. Seuraavassa sitaatissa haastateltava kuvailee viestintään liittyvää epätietoisuutta ja pelkoa.

Varmaan se [organisaatiokriittiseen julkiseen keskusteluun osallistuminen] vaikuttais siihen, minkälaisena työntekijänä minut nähdään ja minkälaiseksi he minut määrittelee ja minkälaisia mahdollisuuksia annetaan tai suljetaan, mitä se voikaan olla. Voi saada vääränlaisen leiman.

- - - En tiedä minkälaisella maaperällä olen. Etten vaan sulje itseltäni minkäänlaisia mahdollisuuksia tai hanki ylimääräisiä hankaluuksia. (H15)

Työntekijät arvioivat osallistumisestaan julkiseen keskusteluun myös sen perusteella, kuinka kollegoita oli kohdeltu viestinnän seurauksena. Viestintäohjeiden puuttuessa epävarmuus johti kollegojen viestintäkokemusten merkityksen korostumiseen. Sosiaalialan organisaatioissa on myös viestintään liittyviä perinteitä, tietämättömyyttä ja kiirettä, jolloin kukaan ei ehdi selvittää, mitkä ovat organisaation julkisen viestinnän pelisäännöt.

Työntekijät ylläpitävät itsekkin viestintää rajoittavaa pelon ilmapiiriä. Työyhteisössä saatetaan kokea yhden työntekijän esittämä julkinen kritiikki uhkaksi olemassa olevalle järjestykselle. He kehottivat toisiaan vaikenemaan, varoittelivat julkisen viestinnän negatiivisista seurauksista ja ihmettelivät viestintää. Kollegat kommentoivat viestijälle muun muassa ”miten sinä uskalsit” ja ”oletpa rohkea”.

Kyllähän mä kuulen aina sellaista juttua, että uskaltaako kirjoittaa, että on kielletty ja tämmöstä kuulee. Mutta oon kirjoittanu, niin kukaan esimies tai kukaan muukaan ei ole tullut sanomaan etten olisi saanut kirjoittaa. Ei oo tullu kielteistä, mutta kyllähän sellanen uhkailmapiiri on olemassa. Puheet ettei uskalla. Kun puhutaan sanalla uskalla, niin sehän jo tarkoittaa, että siinä on joku uhka olemassa. (H10, esimiesasemassa)

Vastaavaa hyväntahtoista normivaltaa voi käyttää kollegoiden lisäksi myös muu työntekijän lähipiiri. Sosiaalialalla hiljaisuuden kulttuuria ja vaikenemista ylläpidetään useiden kirjoittamattomien sääntöjen avulla. Hiljaisuus on kuin sisäänrakennettua (Tiitinen 2008).

Palveluviestinnän sensurointi

Kunnissa sosiaalipalveluihin liittyvää julkista viestintää toteutetaan pääasiallisesti kunnan internetsivujen välityksellä. Työntekijät toimivat palveluviestinnässä asiantuntijoita, jotka tuottavat internetviestinnän sisällöt. Aineistossa konkreettisin palveluviestinnän rajoittamiskeino oli estää kokonaisilta työyksiköiltä oikeudet päivittää tai tuottaa palveluihin liittyviä tietoja kunnan internetsivuille. Työntekijät osallistuivat myös ajoittain palveluihin liittyvään julkiseen keskusteluun, esimerkiksi paikallislehdissä, tarkoituksenaan ymmärryksen lisääminen tai palveluiden myöntämisedellytyksien selkeyttäminen kuntalaisille (*Tiitinen – Lähtinen 2014*).

Haastateltavien mukaan sosiaalipalveluviestintään liittyvien vaientamispyrkimysten taustalla olivat taloudelliset syyt. Palveluita ei haluttu tuoda esille julkisuudessa, sillä sen pelättiin lisäävän niiden kysyntää ja kuluja.

L: Muistatko vastaavia tilanteita, että olisi tullut asioita, joita olisi haluttu käsitellä julkisuudessa tai organisaation sisälläkin, mutta se olisi jotenkin estetty?

H: Siellä oli nämä sisäiset ohjeistukset, että kuinka paljon johonkin asiaan saa myöntää toimeentulotukea. Ne oli jyrkästi kielletty, ettei niitä saa kertoa asiakkaille. (H8)

Ainakin siitä oli pari vuotta sitten puhetta, että pitäis olla joku mainoslehti tai muuta, mutta mun mielestä se tuli jostain ylempää käsky, ettei kannata, että täällähän asiakasmäärät kasvais ihan hirveesti jos joka kotiin haettais joku tiedote. (H7B)

Kun niitä asiakkaita on ihan ilman sitäkin [viestintää] niin paljon. (H4)

Doganin (2006) tutkimuksessa sosiaaliasiamiehet kuvasivat kuntien alimitoitettujen resurssien olevan merkittävin este sosiaalialan asiakkaiden oikeuksien toteutumiselle sekä pääasiallinen syy alan työntekijöiden painostamiselle. Sosiaaliasiamiehet olivat huolissaan kuntien tiedottamisen ongelmista, joka oli merkittävin este ja samalla ratkaisun väline asiakkaiden oikeuksien toteutumisessa. (emt., s. 63–67, 102.)

Sosiaalialan työntekijät rajoittivat itsekkin palveluihin liittyvää julkista viestintää taloudellisista syistä. Useat haastateltavat mainitsivat asiakkaita riittävän ilman palveluihin liittyvää viestintääkin. Oman työtaakan kasvamisen pelosta muodostuu resurssien kireydestä johtuva palveluviestinnän itsesensuuri. Samalla viestimättömyydestä tai vaikeaselkoisesta viestinnästä muodostuu yksi keino rajoittaa asiakasmääriä. Resurssien niukkuus toimii julkisen viestinnän estäjänä myös siten, ettei ylityöllistetyillä ja uupuneilla työntekijöillä ole jaksamista kehittää viestintää, taistella heikompiensa tai edes omien oikeuksiensa puolesta. Yleensä työhön liittyvän julkisen keskustelun ei katsottu kuuluvan työtehtäviin, jolloin sitä ei voi tehdä työajalla.

Viestinnän mitätöinti

Haastateltavat kuvailivat kriittisen ja arvioivan julkisen viestinnän aiheuttavan työyhteisössä kaikenlaista naljailua, jupinaa ja närkästystä. Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu myös omien toimien ja ammattikunnan kriittinen tarkastelu, joka ei ollut hyväksyttyä.

Palaute mitä oon saanu [julkisen viestinnän] sisällöistä on puolustelemaa ja on sanottu, että miksi mä likaan omaa pesää. Miks en puhu siitä, mikä on hyvää sosiaalityössä. (H9)

Kollegat kokivat julkisen itsereflektion oman pesän likaamiseksi. Negatiivisella suhtautumisella pyritään rajoittamaan ja estämään työntekijöiden kriittistä tai muutoshakuista julkista viestintää, jotka koetaan uhkaksi totutuille toimintatavoille.

Julkisen viestinnän mitätöintiä toteutettiin negatiivisen reagoinnin keinoilla, erityisesti vähättelemällä työntekijän julkisuuteen nostaman keskustelunaiheen tärkeyttä tai yhteiskunnallista merkitystä. Sosiaalialan asiakasryhmiä ja kohdeilmiöitä voi kuvailla yhteiskunnassa marginaaliin jääviksi. Valtavirrasta poikkeavien mielipiteiden on vaikea päästä esille julkisuudessa (Nieminen ym. 2005, s. 3). Ympäristö koki näistä aiheista viestimisen turhaksi, sillä aiheet koskettivat vain marginaalista osuutta väestöstämme. Erityisesti sosiaalityöntekijät samaistetaan marginalisoituihin asiakasryhmiin, joiden puolustajina he julkisuudessa toimivat. Heidän nähdään puolustavan rahanjakoa enemmän tai vähemmän moraalittomiksi leimatuille tai omasta syystä ahdinkoon joutuneille asiakkaille. (Petrelius 2003, 19–20.) Tällöin mitätöinti ja väheksyntä kohdistuvat arvoihin ja moraalisiin, joita työntekijät ammattisaan edustavat.

Negatiivinen palaute julkisesta viestinnästä ei kuitenkaan ollut haastateltavien samaa yleisin palaute. Yleensä työntekijän julkiseen viestintään vastattiin hiljaisuudella ja haastateltavien kokema palautteen puute oli silmiinpistävä (myös Petrelius 2003). Mikäli kollegat vaikenevat täysin esimerkiksi yhden työntekijän julkisesta kannanotosta, tilanteesta voi tulkita, ettei kannanotto saanut kollegoiden tukea. Hiljaisuus voi johtua myös suomalaisesta palautteenantokulttuurista, joka on pidättyväistä. Työyhteisön vaikeneminen on monimerkityksellistä ja -tulkintaista. Samalla se on paljon puhuvaa, sillä hiljaisuudella voidaan ilmaista voimakastakin paheksuntaa.

Sananvapauden rajoittaminen ja vaijentaminen vallankäyttönä

Olemme edellä kuvailleet viisi keinoa, joilla sosiaalialan työntekijöiden julkiseen keskusteluun osallistumista rajoitetaan. Tulkitsimme sananvapauden rajoittamiseksi kaksi ensimmäistä keinoa, eli työyhteisön julkisen viestinnän ennakoita estävät viestintäsäännöt sekä jälkikäteen viestinnästä annetut sosiaaliset rangaistukset. Näissä tilanteissa sananvapauden rajoittajana oli organisaatiossa esimiesasemassa tai paikkakunnan poliittisena päättäjänä toimiva henkilö. Rajoittaminen kohdistui yksittäisiin viestintäaiheisiin tai se koski kaikkia suorittavan tason työntekijöitä.

Tässä tutkimuksessa ei ole analysoitu julkisen viestinnän sisältöjä, joilla on merkitystä

sananvapauden oikeudellisessa arvioinnissa, esimerkiksi esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyden ja loukkaavuuden osalta (*Korkeamäki – Koskinen* 2012, s. 4). Merkittävää kuitenkin on, ettei yksikään haastateltava ollut saanut kirjallista tai virallista sanktiota julkisesta viestinnästään, vaan viestinnästä johtuvat sosiaaliset rangaistukset, kuten irtisanomisella uhkailut, annettiin suullisesti ja epävirallisesti. Virallisten sanktioiden puuttumisesta voi päätellä, ettei haastateltavien julkiseen keskusteluun osallistuminen työnantajaosapuolen mielestä rikkonut esimerkiksi lojaliteetti- tai vaitiolovelvollisuutta. Sananvapauden rajoittaminen kohdistui selkeästi aiheisiin, joihin kohdistuu julkista intressiä. Kuten todettu, Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön mukaan kynnyks puuttua sananvapauteen on tällöin korkea (EOA 3793/2/12; *Heinisch v. Saksa* 21.07.2011). Tutkimus osoittaa sen, että sananvapautta voi rajoittaa epävirallisilla ja ulkopuolisille näkymättömillä tavoilla.

Kolme muuta keinoa estää tai vaikeuttaa työntekijöiden julkista viestintää eivät ole suoranaista sananvapauden rajoittamista, joten nimeämme sen vaientamiseksi. Vaientaminen toteutetaan sensuroimalla palveluviestintää, ylläpitämällä pelon ilmapiiriä ja hiljaisuuden kulttuuria sekä mitätöimällä viestintää jälkikäteen. Vaientaminen eroaa sananvapauden rajoittamisesta siten, ettei vaientamisen kohteena olevaan työntekijään ei kohdistu pakottavaa vallankäyttöä olla viestimättä tai viestiä tietyllä tavalla. Silti toimintaympäristö voi tehdä viestinnän käytännössä vaikeaksi tai mahdottomaksi.

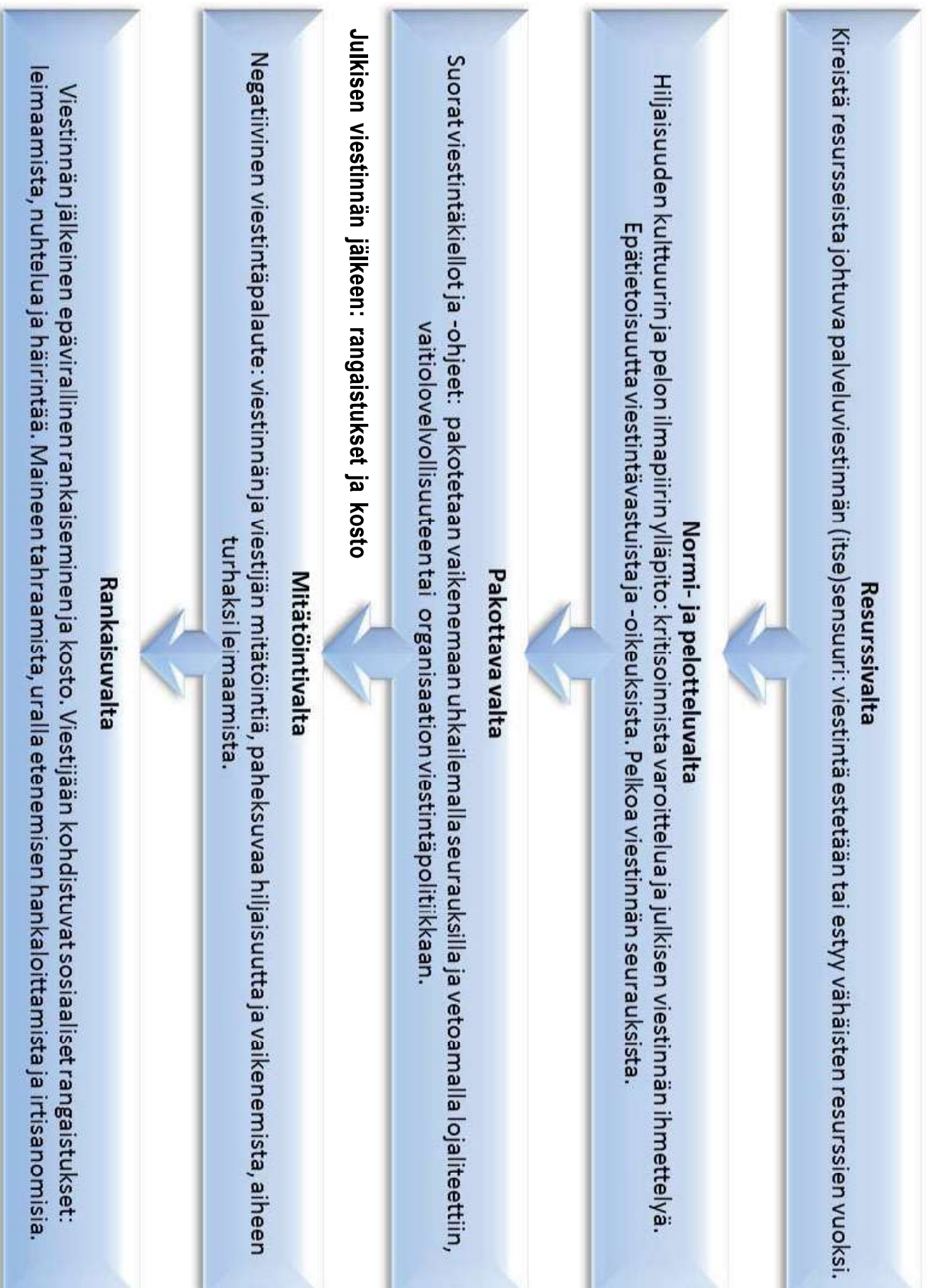
Julkiseen viestintään liittyvä kontrollointi on organisaatioissa asteittain etenevää ja vakaavuusasteeltaan syvenevää. Sitä toteutetaan julkista viestintää ehkäisevästi sekä viestinnän jälkeen rankaisevasti. Seuraavaan kuvioon (s. 140) on koottu aineistossa ilmenevät sananvapauden rajoittamis- ja vaientamispyrkimykset kronologisena jatkumona sekä analysoitu niitä erilaisina vallan muotoina.

Julkista viestintää ehkäisevät vallan muodot

Julkiseen viestintään liittyy *resurssivaltaa*, joka on palveluviestinnän suoraa tai välillistä estämistä. Työntekijöitä kehoitetaan tai kielletään olemaan viestimättä palveluihin liittyvistä asioista resurssihin vedoten tai ei anneta konkreettisia välineitä palveluviestintään. Palveluviestinnän estäminen on ongelmallista viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n, hallintolain (434/2003) 9 §:n sekä sosiaalihuoltolain 13 §:n palveluviestintävelvoitteiden näkökulmasta. Näiden kieltojen perimmäisenä syynä on resurssien niukkuus ja pelko siitä, että palveluista ja etuuksista viestiminen lisää niiden tarvitsijoiden määrää ja kustannuksia. Resurssivallan avulla aiheutetaan välillisesti työntekijöiden palveluviestintään liittyvä itesesensuuri, sillä he pidättäytyvät viestinnästä työtaakan kasvun pelossa.

Yhtä lailla julkista viestintää voi estää myös *normi- ja pelotteluvallalla*, joka on sosiaalialan organisaatioihin muodostuneen hiljaisuuden kulttuurin uusintamista eri diskursseissa. Työntekijöitä varoitellaan ja pelotellaan julkisuuden seurauksista. Normivallalla ylläpidetään yksilötyötä sosiaalialan työn ainoana tarkoituksena, jolloin julkisten, laajempaan ympäristöön kohdistuvien kehittämispyrkimysten ei nähdä kuuluvan osaksi työtä. Kehittämispyrkimysten estäminen on ristiriidassa sosiaalihuoltolain kanssa (13 §), jossa sosiaalisten olojen kehittäminen ja epäkohtien poistaminen sisällytetään sosiaalihuollon tehtäviksi.

Ennen julkista viestintää: estäminen, pelottelu ja kieltäminen



Kuvio 1. Julkiseen viestintään kohdistuvat, asteittain syvenevät vallan muodot.

Työnantajaorganisaation viralliset ja epäviralliset viestintäohjeet ovat aikaisempia vallan muotoja konkreettisempaa viestinnän kontrollointia. Nämä määrittävät *pakottavaksi vallankäytöksi*, sillä estäminen tapahtuu organisaatiohierarkiassa ylempänä olevan toimesta. Pakottavassa vallankäytössä A dominoi B:tä ja saa hänet taipumaan tahtoonsa (mm. *Barnett – Duvall* 2005, s. 15–20). Sananvapautta rajoittava A on usein esimies tai poliittinen päättäjä, joka voi asemassaan päättää B:n työsuhteesta ja urakehityksestä tai vaikuttaa hänen maineeseensa organisaation sisä- tai ulkopuolella. Valtasuhteen epätasaisuuden vuoksi esimies–alainen -suhteessa esimiestä on yleensä toteltava. Viestintäkielloilla määritellään sosiaalialan työntekijöiden paikkaa, asemaa ja tehtäviä organisaatiossa. Organisaatioihin on syntynyt toimintajärjestys, jossa johtajilla on oikeus määrittää, millaisista asioista sosiaalialalta osallistutaan julkiseen keskusteluun ja millaisen kuvan asioista saa tuoda julki. Mikäli säännöt sallivat julkisen viestinnän vain johtajille, alaisten osallistuminen julkiseen keskusteluun näyttää lojalisuuden rikkomiselta työnantajaa kohtaan, joka rikkoo normaalitilaksi nähtyä roolijakoa ja asetettua valta-asetelmaa.

Julkisesta viestinnästä rankaisevat vallan muodot

Jälkikäteen tapahtuvassa sananvapauden rajoittamisessa ja vaientamisessa työntekijöille annettiin sosiaalisia, epävirallisia rangaistuksia julkiseen viestintään osallistumisesta. *Mitätöintivalta* ilmenee negatiivisena palautteena tai viestinnän ohittamisena ja ympäristön vaikenemisena. Viestiin ja/tai viestijään kohdistetaan mitäöintiä ja väheksyntää.

Työnantajaosapuoli voi reagoida julkiseen viestintään rankaisemalla siitä. *Rankaisuvalta* on työntekijään kohdistuvia rangaistuksia, kuten nuhtelua, varoituksia ja irtisanomisia. Vallan perimmäisenä tarkoituksena on kostaa ja osoittaa työntekijöille, ettei julkinen viestintä ollut hyväksyttyä. Pyrkimyksenä on saada työntekijä käyttäytymään organisaation hänelle määrittelmän roolin ja aseman mukaisesti. Julkisen viestinnän jälkeen annetut sosiaaliset rangaistukset vaikuttavat työntekijän tulevaan toimintaan. Sananvapauden rajoittamisilla, kuten varoituksilla, voi olla sananvapauden käyttöä hillitsevä vaikutus yksittäisen virkamiehen lisäksi koko työyhteisön näkökulmasta (EOA 3793/2/2012).

Yksilön oma toimivalta

Julkiseen viestintään liittyvästä hallinnasta huolimatta yksittäinen sosiaalialan työntekijä ei ole ainoastaan vallan passiivinen kohde. Hän on toimiva ja harkitseva yksilö, joka käyttää omaa valtaansa päättäessään osallistumisestaan julkiseen keskusteluun. Kuitenkin viestintään liittyvästä vallan verkostosta juontuu jatkuva itsetarkkailu. Haastateltavat ilmaisivat, että työntekijän ”*kannattaa miettiä, missä paikassa suunsa avaa ja kenelle ja millä tavalla*” (H1). Kuka tahansa valtaverkostossa voi toimia tarkkailijana ja koska työntekijä ei tiedä milloin ja missä häntä tarkkaillaan, alkaa hän tarkkailla itse itseään. (*Dreyfus – Rabinow* 1983, s. 188–197.) Näin muodostuu *Foucault’n* (emt.) tarkoittama tilanne (panopticon), jolloin työntekijät ovat sisäistäneet toiminnan säännöt niin tehokkaasti, että he rajoittavat omaa toimintaansa etteivät vaan rikkoisi sääntöjä (emt.). Työntekijät eivät voi asettua

ulkopuolisiksi viestintään liittyvässä valtapelissä, vaan he ovat tahtomattaankin osa valta-verkoston kokonaisuutta.

Institutionaalista ja poliittista vallankäyttöä

Lähes jokainen haastateltava oli kokenut jotakin vallan muodoista. Kaikki valtamuodot eivät kohdistu työntekijään yhtäaikaisesti. Analysoitaessa eri vallan muodot yhdessä se voi antaa tutkimuskohteesta todellisuutta kärjistetyimmän kuvan. Vallan muodot ovat todellisuutta niille työntekijöille, jotka käyttävät julkista viestintää. Ne näkyvät harvemmin niille, jotka ovat hiljaa, eivätkä pyri viestimään. Sananvapauden rajoittaminen selitetään organisaation hierarkiaan kuuluvaksi normiksi. Näin luotua järjestystä eivät edes sananvapausrikkomusten kohteena olevat haastateltavat huomanneet kyseenalaistaa, vaan useat syyllistivät itseään tapahtumista. Yksikään informantti ei maininnut sananvapauden rajoittamisen käsitettä haastattelussa, joten ehkä sosiaalialan työntekijät eivät tunne riittävästi omia oikeuksiaan.

Työntekijöiden julkiseen viestintään kohdistuva vallankäyttö on institutionaalista. Se on kietoutunut osaksi työyhteisöjen toimintakulttuuria, rakenteisiin piiloutunutta ja piilotettua valtaa. Institutionaalissa vallan muodossa keskustelujen agendat muokataan siten, että niistä eliminoidaan juuri ne tekijät, jotka ovat ristiriidan kohteena (*Barnett – Duvall 2005, s. 16*). Edellä eriteltyjen vallan muotojen välityksellä sosiaalityön käytännöistä eliminoidaan julkisesti toteutettava rakenteellinen sosiaalityö, joka on kriittistä ja kohdistuu ongelmallisiin rakenteisiin. Julkinen viestintä ei kuulu työtehtäviin, sitä ei saa tehdä työajalla, se on kiellettyä, siihen tarvitaan lupa etukäteen, toisin toimivia ihmetellään ja heitä rangaistaan. Näin sosiaalityö määrittyy vain henkilökohtaisissa kontakteissa ja julkisten areenojen ulkopuolella toteutettavaksi tehtäväksi (myös *Petrelus 2002, s. 200*).

Toistuvat vaientamispyrkimykset johtavat siihen, että sosiaalialan ammattilaisten yhteiskunnalliset vaikuttamispyrkimykset estyvät tai niiden toteuttamisesta tulee epäkiitollinen tehtävä. Jotta työntekijät voisivat toteuttaa eettistä velvoitetta, ajaa asiakkaiden ja omia oikeuksiaan, he voivat joutua ottamaan kohtuuttoman suuria henkilökohtaisia riskejä. Riskien henkilökohtaisuuden vuoksi useat haastateltavat korostivat julkiseen keskusteluun osallistumisen olevan henkilökohtainen valinta. Haastateltavat pyrkivät kehittämään palvelujärjestelmää useimmiten yksin ja heiltä puuttui siihen ryhmän tuki. Toimintaympäristön on helppo vaimentaa yksilöiden esittämä julkinen kritiikki ja pakottaa heidät vaikenemaan.

Peilattaessa sosiaalialan työntekijöiden kohtaamia vaientamiskokemuksia *Habermasin* deliberatiivisen demokratian ideaaliin (*Habermas 2004*) näyttää suomalaisessa demokratiamallissa olevan suuria säröjä. Sosiaalialan työntekijät toteuttavat työssään paikallista sosiaalipolitiikkaa. Heidän osallistuminen yhteiseen mielipiteenmuodostukseen ja paikallispoliittisiin keskusteluihin kuitenkin estyy, mikäli heillä ei ole oikeutta ilmaista julkisesti koulutukseensa ja kokemukseensa pohjautuvia näkemyksiä. Kunnallisen päätöksenteon julkisuutta koskevan koontitutkimuksen mukaan (*Pessala 2008*) päätöksenteon toimintatavat, perinteet ja sen ytimessä toimivien henkilöiden asenteet estävät päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja avointa keskustelua. Yhteiskunnallinen keskustelu on konsensusshakuista, joka ilmenee sii-

nä, että julkisuudesta pyritään karsimaan erimielisyydet ja ristiriitaiset näkökulmat. (Niemi-*nen ym.* 2005, s. 3.)

Pohdinta

Sosiaalialan työntekijät ovat aitiopaikalla havaitsemassa yhteiskunnan ongelmallisia rakenteita ja käytäntöjä, jotka estävät kansalaisia saamaan lainsäädännön edellyttämän tuen ja avun. Rajoittamalla sananvapautta kuitenkin hankaloitetaan oikeudenmukaisuuden edistämistä, epäeettisten tilanteiden ja marginaalisten näkökulmien julkituomista. Julkishallinnon organisaatioiden julkisen viestinnän ohjeilla on kauaskantoisia vaikutuksia koko sosiaalialan työhön ja sen asiakkaisiin.

Sosiaalialan julkiseen viestintään liittyvä sananvapauden rajoittaminen ja vaientaminen juontuvat pääosin intressiristiriidasta organisaation johdon tai poliittisten päättäjien ja sosiaalialan työntekijöiden välillä. Intressiristiriita syntyy useimmiten kahdessa tilanteessa: 1) kun työntekijät haluavat muuttaa tai keskustella jostakin toimimattomasta tai epäeettisestä käytännöstä tai politiikasta, ja 2) kun organisaatiossa ajetaan muutosta, jonka työntekijät kokevat vaarantavan asiakkaiden oikeuksia, heikentävän työn laatua tai aiheuttavan eettisesti arveluttavia tilanteita. Mikäli tilanteita ei kyetä arvioimaan ja käsittelemään organisaatioiden sisällä, asioiden julkinen käsittely jää ainoaksi mahdollisuudeksi. Organisaatiossa ristiriitaisista näkökulmista keskusteleminen koetaan kiusalliseksi, joka johtaa vaientamiseen. Poikkeuksena tästä kaavasta ovat palveluviestinnän sensurointi, jota työntekijät toteuttavat itsekin asiakasmäärän kasvun pelossa sekä kollegoiden välinen viestinnän mitätöinti ja hiljaisuuden normin ylläpitäminen. Ristiriidat syntyvät sellaisten organisaatioiden sisällä, joista puuttuvat toimivat kehittämisrakenteet ja avoin keskustelukulttuuri.

Tutkimuksessa kuvatut sananvapauden rajoittamisen ja vaientamisen käytännöt tuskin koskettavat vain sosiaalialan työntekijöitä. Sosiaalialalla sananvapauden merkitys kuitenkin korostuu työn eettisiin velvoitteisiin kuuluvan oikeudenmukaisuuden edistämisen vaateen vuoksi. Tulokset saavat suomalaisen demokratiamallin näyttämään epädeliberatiiviselta, sillä julkisen mielipiteen muodostamista rajoitetaan julkishallinnon viranomaisten ja päättäjien toimesta. Samalla yhtä ihmisoikeutta rajoitetaan niin huomaamattomasti, että rajoittamisen kohteelle jää vähän mahdollisuuksia hakea itselleen oikeutta. Sosiaalialan työntekijöillä tulee olla oikeus keskustella julkisesti omalla nimellään sosiaalipolitiikkaan, sosiaalipalveluihin ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvistä aiheista. Heidän tehtävänsä on tuoda julki erityisesti sosiaalialan asiakkaille merkityksellisiä näkökulmia, koska niillä on lähtökohtaisesti julkinen intressi.

Abstract in English

FIVE WAYS OF SILENCING – PRACTICES OF SILENCING AND LIMITING THE FREEDOM OF SPEECH OF SOCIAL WORKERS IN PUBLIC MEDIA

Social workers have an ethical duty to promote justice in a society and develop the social welfare system. This may be practiced through media and other publicity. Nevertheless social service organizations try to silence workers. Silencing is targeted towards topics which are considered organization- or local social

policy critical or describe social services. In this qualitative study we found five different ways to silence social workers. These silencing policies can be separated to two forms; violations towards freedom of speech and indirect silencing.

Keywords: Public communication, freedom of speech, silencing, structural social work, forms of power

Lähteet

- Barnett, Michael – Duvall, Raymond*: Power in Global Governance Teoksessa Barnett, Michael – Duvall, Raymond (toim.): Power in Global Governance. Cambridge University Press 2005, s. 7-32.
- Bourdieu, Pierre*: Refleksiiviseen sosiologiaan: tutkimus, käytäntö ja yhteiskunta / Pierre Bourdieu – Loïc J. D. Wacquant; suomenkielisen laitoksen toimittaneet M'hammed Sabour – Mikko A. Salo. Joensuu University Press. Joensuu 1995.
- Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo*: Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995.
- Dogan, Minna*: Sosiaaliamiehet asiakkaan aseman ja oikeuksien puolustajina. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2006.
- Dominelli, Lena*: Sociology for Social Work. Macmillan. Basingstoke 1997.
- Dreyfus, Hubert L. – Rabinow, Paul*: Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics. University of Chicago Press. Chicago 1983.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 3098/2/2010.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 3793/2/12.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 2367/2/11.
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuim. Heinisch-tapaus 21.7.2011.
- Habermas, Jürgen*: Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta. Vastapaino. Jyväskylä 2004.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp.).
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki, tausta ja tulkinat. Talentum. Helsinki 2007.
- Hedin, Ulla-Carin – Månsson, Sven-Axel*: Whistleblowing processes in Swedish public organisations – complaints and consequences, European Journal of Social Work, 2012/15:2, s. 151-167.
- Herkman, Juha*: Poliitiikka ja mediajulkisuus. Vastapaino. Tampere 2011.
- Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija*. Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Edita. Helsinki 2006.
- IFSW – The International Federation of Social Workers: Statement of Ethical Principles. <http://ifsw.org/policies/statement-of-ethical-principles/>
- Karvonen, Erkki*: Elämää mielikuvayhteiskunnassa. Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa. Gaudeamus. Helsinki 1999.
- Kairala, Maarit – Lähteinen, Sanna – Tiitinen, Laura*: Rakenteellisen sosiaalityön osaaminen opetuksen käytäntöyhteydessä. Teoksessa Tuohino, Noora – Pohjola, Anneli – Suonio, Mari (toim.) Sosiaalityön käytännönopetus liikkeessä. Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet. Rovaniemi 2012.
- Kirst-Ashman, Karen K. – Hull, Jr. Grafton H*: Generalist Practice with Organizations and Communities. Thomson, Belmont 2006.
- Konstari, Timo*: Virkamiehen ilmaisuvapaus. Lakimiesliiton kustannus. 1986.
- Korkeamäki, Marika – Koskinen, Seppo*: Sananvapautta vai sopimatonta ”ilmiantoa”? Edilex 2012/27, s. 2-27.
- Kulla, Heikki*: Oikeustapauskommentti. Lakimies 2002, s. 446–456.

- Laaksola, Hannu:* Opettajien suut yritetään tukkia. *Opettaja-lehti* 4/2013, s. 16–18: opetusalan ammattijärjestö. www.opettaja.fi/pls/portal/docs/PAGE/OPETTAJALEHTI_EPAPER_PG/2013_04/176095.htm
- Manninen, Sami:* Sananvapaus ja julkisuus. Teoksessa *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. WSOYpro. Helsinki 2011, s. 459-491.
- Mullaly, Bob:* *The New Structural Social Work*. Oxford University Press. Oxford 2007.
- Mutka, Ulla:* Sosiaalityön neljäs käänne. Asiantuntijuuden mahdollisuudet vahvan hyvinvointivaltion jälkeen. *SoPhi* 27. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 1998.
- Nieminen, Hannu – Aslama, Minna – Pantti, Mervi:* Media ja demokratia Suomessa. Kriittinen näkökulma. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:11. Helsinki 2005.
- Niemelä, Pauli:* Sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan vastuunjako. *Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti Janus* vol. 18 (1) 2010, s. 61–69.
- Oikeustapaus KHO 2011:19.
- Pessala, Heli:* Desk-tutkimus: Kunnallisen päätöksenteon julkisuus. Viestinnän laitoksen tutkimusraportteja 1/2008. Viestinnän tutkimuskeskus CRC, Helsingin yliopisto, viestinnän laitos. Helsinki 2008.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994 vp.).
- Petreljus, Päivi:* Sosiaalityöntekijänaiset. Marginalisoituja toimijoita työelämässä? Teoksessa Juhila, Kirsi – Forsberg, Hannele – Roivainen, Irene (toim). *Marginaalit ja sosiaalityö*. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 2002, s. 188–212.
- Petreljus, Päivi:* Sosiaalityöntekijänaiset maskuliinisissa julkisuuksissa – sukupuolinäkökulmia ”hiljaisuuden kulttuuriin”. *Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti Janus* vol. 11 (1), 2003, s. 4-22.
- Pohjola, Anneli:* Rakenteellisen sosiaalityön paikannuksia. Teoksessa Laitinen, Merja – Pohjola, Anneli – Seppälä, Marjaana (toim.) *Rakenteellinen sosiaalityö*. Sosiaalityön tutkimuksen seura 2014, s. 16–33.
- Pohjola, Anneli:* Rakenteellisen sosiaalityön aika. Teoksessa Pohjola, Anneli – Särkelä, Riitta (toim.): *Sosiaalisti kestävä kehitys. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry*. Helsinki 2011.
- Rautiainen, Seppo:* Voiko työntekijä arvostella päättäjien ratkaisuja? *Yhteenveto-lehti* 3/2006, s. 10. www.digipaper.fi/Yhteenveto-lehti/8474/index.php?pgnumb=25
- Sipilä, Jorma:* Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja osallistumisesta. Teoksessa Sosiaalityön asiantuntijatyöryhmä. Seitsemän esseetä sosiaalityöstä. Sosiaalihuollon julkaisuja 16. Sosiaalihuolto. Helsinki 1987, s. 101–126.
- Salminen, Ari – Heiskanen, Lauri:* Whistleblowing. Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: Katsaus tutkimuskirjallisuuteen. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 192. Vaasa 2013.
- Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry: *Arki, arvot, elämä, etiikka*. Ammattieettinen lautakunta. Helsinki 2012. www.talentia.fi/files/558/Etiikkaopas_2012.pdf
- Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen: Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 21. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2012. www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-22206.pdf
- Sunnarborg, Suvi:* ”Valtava suo”. Uutispäälliköiden ja toimittajien mielikuvia sosiaalialasta. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 2007.
- Syvjärvä, Antti – Kaurahalmé, Olli-Pekka:* Sosiaalinen media osana kuntien avoimuutta, demokratiaa ja kehittyneitä tiedon hallintaa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2010, s. 341–363.
- Tiilikka, Päivi:* Sananvapaus ja lojaliteetti työsuhteessa. *Lakimies* 2/2013, s. 230–252.
- Tiitinen, Laura:* Sosiaalityön viestinnän valot ja varjot – rakenteellisen hiljaisuuden vaikutuksia sosiaalitoimen viestintään. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2008.
- Tiitinen, Laura – Lähteinen, Sanna:* Julkisen viestinnän keinoilla toteutetun rakenteellisen sosiaalityön tavoitteet. Teoksessa Laitinen, Merja – Pohjola, Anneli – Seppälä, Marjaana (toim.) *Rakenteellinen sosiaalityö*. Sosiaalityön tutkimuksen seura 2014, s. 191-210.

Työtuomioistuimen ratkaisu TT:2013-191 Dnro R 48/13 (17.12.2013).

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT. Helsinki 2001.

Wormer, Katherine van – Kaplan, Laura – Juby, Cindy: Confronting Oppression, Restoring Justice: From Policy Analysis to Social Action. Council on Social Work Education. Virginia, Alexandria 2012.