

Muuttuva sosiaalisuus

Toimituskunta
Sakari Hänninen
Toomas Kotkas
Eeva Nykänen
Marja Pajukoski
Maija Sakslin

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
f. 09 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446
ISSN-L 1458-0446
ISBN 978-951-855-334-5

Hansaprint Oy, Vantaa 2013

Sisällys

Esipuhe.....	VII
Johdanto	1

I

MUUTTUVA SOSIAALIOIKEUDEN SUBJEKTI

Ari Hirvonen

Pahat toimeettomat.

Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä..... 13

Eeva Nykänen

Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina 47

Paul Van Aerschot

Kotoutumislainsäädäntö

ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta 75

Laura Kalliomaa-Puha

Homo sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? 97

II

SOSIAALISIA OIKEUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN VALMISTELU JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pentti Arajärvi

Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana 127

Raija Huhtanen

Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä 161

Sakari Hänninen

Oikeustositseikoista sosiaalioikeudessa..... 193

Toomas Kotkas

Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet

korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä 217

Marja Pajukoski

Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? 239

III

KANSALLISEN SOSIAALIOIKEUDEN HAASTEET

Sanna Hyttinen

Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista
Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon273

Suvianna Hakalehto-Wainio

Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta297

Jan-Erik Helenelund

Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen331

Elina Palola

Yleishyödyllisyys ja sosiaalipalvelut EU:ssa – kohti markkinoiden
ja julkisten palvelutehtävien välistä tasapainoa?363

Kirjoittajat397

Ari Hirvonen

Pahat toimettomat Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä

”Vallankumouksellinen hetki maailmanhistoriassa on vallankumousten eikä korjausten aikaa.”¹ Näillä sanoilla William Beveridge peräänkuulutti sosiaalista turvallisuutta edistävän hyvinvointivaltion luomista sosiaalipoliittisessa selonteossaan vuodelta 1942. Beveridge nimesi ”viisi jättiläispahaa”, joiden vastaiseen taisteluun valtion oli ryhdyttävä. Pahaan viisikkoon kuuluivat puute, sairaus, tietämättömyys, kurjuus ja toimettomuus.²

Tarkastelen viisikon viimeistä pahaa, toimettomuutta, joka Beveridgen mukaan ”hävittää hyvinvointia ja turmelee ihmisiä”.³ Tarkastelukohteenani ei ole kaikenlainen toimettomuus vaan pelkästään sellainen, johon kytkeytyy – seurauksena ja/tai syynä – köyhyys ja/tai vallitsevan yhteiskunnallisen järjestyksen, ideologian tai moraalin paheksuva arvoarvostelma.⁴ Edistyspuolueen kansanedustaja Bruno Sarlin erotteli työttömän ja toimeettoman käsitteet irtolaislain eduskuntakäsittelyssä vuoden 1935 valtiopäivillä seuraavasti: työtön on henkilö, joka ”olosuhteiden pakosta ja ilman huonoja elämäntaipumuksia määrätyillä ajankohdilla voi jäädä työansiota vaille”. Sen sijaan toimetton ”ei pyri minkäänlaisen ammatin tai työn kautta kunniallisesti ja rehellisesti itseänsä elättämään”.⁵ Tällaisia toimeettomia ovat olleet – ja ovat – erityisesti irtolaiset.

Jaan tarkasteluni kolmeen kysymykseen. Ensimmäiseksi tarkastelen, *kuinka irtolaisuus on lainsäädännössä määritelty sekä mitkä irtolaisuutta koskevan sääntelyn päämäärät ja tarjoamat keinovalikoimat ovat?* Vastaukseni jaan kolmen ajanjakson mukaan: 1) politiaoikeus ja laillinen

¹ Beveridge, William: Social Insurance and Allied Services. His Majesty's Stationery Office, London 1942, s. 6. Selonteko julkaistiin White Paperina eli hallituksen virallisena julkaisuna.

² Beveridge 1942, s. 170.

³ Beveridge 1942, s. 170.

⁴ Köyhyydestä ja sen sääntelystä ks. Van Aerschot, Paul: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessin valossa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1996.

⁵ PTK 1935 vp. Valtiopäivät 1935. Pöytäkirjat II. 1.10.1935, s. 1489.

suojelu (1350/1540–1861), 2) sosiaalihuolto-oikeus ja pahantapainen elämä (1862–1970) ja 3) sosiaaliset oikeudet ja asiakas (1971–). Toiseksi, *mikä kyseisenä aikana vallitseva vallan mekanismien ja tekniikoiden muoto on?* Vallan analyysin materiaalina ovat irtolaisuutta koskeva lainsäädäntö ja lainvalmisteluasiakirjat Ruotsin ja Venäjän vallan sekä Suomen itsenäisyyden aikana.⁶ Jaan irtolaisuutta koskevat vallan harjoittamisen mekanismit kolmeen: 1) järjestysvalta, 2) huoltovalta ja 3) hyvinvointivalta. Irtolaisuus ei ollut kriminalisoitu rikoksena eikä irtolaisuudesta tuomittu yleisissä tuomioistuimissa vaan hallinnollisessa menettelyssä. Irtolaisuus oli kuitenkin lainsäädännössä sanktioitu ja irtolaiset luokiteltiin poikkeaviksi. He tulivat leimatuiksi. Siksi kolmanneksi kysytään: *mitä irtolaisuuden paha on eli minkälainen irtolaisiin leimattu pahan stigma on?* Irtolaisuuden pahuuden jaan kolmeen pahan ilmenemistapaan: 1) järjestyksestä lankeaminen, 2) hyvän puute ja 3) olemattomuus.

Koska irtolaisuuden oikeudellinen sääntely päättyi Suomessa 1.1.1987 ja koska kyse on sosiaalioikeudellisesti marginaalisesta ilmiöstä, lukija saattaa ihmetellä irtolaisuuden tai yleensä toimettomuuden merkitystä sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan nykytilan kannalta. Marginaali-ilmiö ja sen oikeudellisen sääntelyn, hallinnan sekä kontrollin mekanismit voivat kuitenkin paljastaa kulloisenakin ajanjaksona vallitsevan asioiden tilan ja hallitsevat ajattelutavat. Edelleen marginaali-ilmiön tarkastelu voi valottaa sitä, mikä ei tule julkilausutuksi sosiaalipolitiikan arvolähtökohdissa ja päämäärissä tai sosiaalioikeuden periaatteissa. Irtolaisuus mahdollistaa sosiaalipolitiikkaan, sosiaalioikeuteen ja sosiaalihuoltoon yleensäkin kytkeytyvien vallan muotojen, keinovalikoimien ja tekniikoiden esiintuomisen.

Irtolaisuuden sääntely toimii suomalaisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalioikeuden peilinä. Vaikkei irtolaisuutta säännellä voimassa olevassa lainsäädännössä, sen sääntelyn historian tarkastelun kautta voidaan myös valottaa sosiaalisen turvallisuuden nykytilaa ja nähdä hyvinvointivaltion irtolaiset ja heihin kohdistuvat hallinnan muodot.

Artikkeliani voi myös pitää eräänlaisena jatkona K. J. Ståhlbergin väitöskirjalle vuodelta 1893. Sen aiheena oli irtolaisuus Suomen laissa.⁷

⁶ Vallan mekanismien analyysissään Michel Foucault lähtee liikkeelle ”ihmisten todellisista käytännöistä” sekä ”toiminta- ja ajattelutavoista”, joista hän etenee yleiseen kysymykseen valtiosta ja sen historiasta. Samalla hän katsoo, ”ettei mikrovallan ja makrovallan tasojen välillä ole minkäänlaista katkosta” (Foucault, Michel: Turvallisuus, alue, väestö. Suom. Antti Paakkari, Tutkijaliitto, Helsinki 2010a, s. 338). Jaan tämän ajatuksen, vaikka oma vallan analyysini lähtee liikkeelle todellisten käytäntöjen sijaan lainsäädännöstä.

⁷ Ståhlberg, K. J.: Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Helsinki 1893. Ståhlberg kehitti hallin-

1 POLITIAOIKEUS

1.1 Laillinen suojele

Eurooppaa koettelivat 1300-luvun aikana lukuisat kriisit: katovuodet, ruttoepidemiat, taloudelliset taantumet ja hintojen nousut sekä väestönkasvun pysähtyminen. Valtaapitävän eliitin ratkaisu kriisiin oli työvoiman saannin turvaaminen ja palkkatason alentaminen pakkotoimin.⁸ Ongelmaryhmäksi leimattiin irtolaiset ja maankulkijat. Asenteet kerjäläisiä vastaan kovenivat. Hallitsijoiden antamat säädökset palveluspakosta yhdistivät Eurooppaa. Sota irtolaisuutta vastaan oli alkanut.

Ruotsissa irtolaisuutta vastaan hyökättiin lain voimalla. Maunu Eerikinpojan maanlaki vuodelta 1350 ja kaupunkilaki vuodelta 1357 sisälsivät säännöksiä palveluspakosta. Toisen palvelukseen menemään velvoitettuja olivat kaikki ne, jotka eivät omistaneet maata, toimineet vuokratilajelijoina tai omistaneet riittäväksi katsottua veronalaista omaisuutta. Vapaiden miesten – tilallisten ja muiden itsenäisten miesten – välittömässä suojeluksessa ja takauksessa olleet irtaimen väestöön kuuluvat olivat vapautettuja palveluspakosta. Muiden oli otettava tarjottu palveluspaikka vastaan. Palveluksesta kieltäytyvä hää-

to-oikeuden yleisiä oppeja hallinto-oikeuden oppikirjassaan vuodelta 1913 teoreettisena lähtökohtanaan saksalainen myöhäisperustuslaillinen koulukunta, joka julkisoikeuden alueella edusti lakipositivistista käsiteläinoppia. Oikeusvaltion käsitteen hän tulkitsti muodollisesti, keskeisinä tunnusmerkkeinä hallinnon lainalaisuus ja valtion puuttumista vastaan suojattu yksityisten oikeuspiiri. Koulukunnan ajatukset toi Suomeen Robert F. Hermanson vuosina 1878–1879 julkaistussa kaksiosaisessa artikkelissaan. (Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas, s. 185. WSOY, Helsinki 2007.) Jo Ståhlbergin väitöskirjan taustalla vaikutti mainittu teoreettinen lähtökohta. Kun Ståhlberg valmisteli väitöskirjaansa Berliinissä, hän kirjoitti morsiamelleen Heddalle uudesta saksalaisesta metodisesta suuntauksesta. Sen päämääränä hän kertoi olevan ”olevain oikeusmääräysten selittäminen, saattaminen oikeuskäsitteitä niistä selville ja niistä lähtevien johtopäätösten tekeminen”. Ståhlberg lisäsi, että vanhalla metodilla hän olisi ”saanut hauskan kirjan, mutta nyt pitää heittää tuo puheena oleva puoli kokonaan pois, mikäli se ei ole tarpeellinen irtolaisoikeuden, lain käsittämiseen”. (Ks. Blomstedt, Yrjö: K. J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Otava, Helsinki 1969, s. 52–53; Tuori 2007, s. 186.) Vaikka oma lähtökohtani ei ole käsiteläinopillinen, pyrkimykseni on irtolaisuuslainsäädännön kautta selvittää irtolaisuuden käsitettä ja tehdä johtopäätöksiä sen perusteella. (Irtolaisuuden kontrollista 1800-luvulla ks. myös Nygård, Toivo: Irtolaisuus ja sen kontrolli 1800-luvun alun Suomessa. *Studia Historica Jyväskyläensia* 31, Jyväskylä 1985; Pukero, Päivi: Epämääräisestä elämästä kruunun haltuun. Irtolaisuuden ja huono-osaisuuden kontrolli Itä-Suomessa 1860–1885. Joensuun yliopisto, yhteiskunta- ja aluetieteiden laitos, Joensuu 2009.)

⁸ Pulma, Panu: Vaivaisten valtakunta, s. 18. Teoksessa Jaakkola, Jouko – Pulma, Panu – Satka, Mirja – Urponen, Kyösti (toim.): Armeläisyys, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki 1994, s. 15–70.

dettiin yhteiskunnan ulkopuolelle. Irtolainen oli siten vailla lain suojaa.

Kustaa Vaasan hallituskaudella (1523–1560) irtolaisuuden kontrollin periaatteeksi vakiintui seuraava: jokainen työkykyinen on velvollinen toimimaan yhteiskunnan hyväksi voimiensa mukaan.⁹ Vuoden 1540 palvelusseikkoja koskeva säännöstö ilmensi tätä periaatetta. Se velvoitti palvelusvelvollisia omatoimisesti hankkimaan palveluspaikan riippumatta siitä, oliko palveluspaikkoja tarjolla vai ei. Riittävä varallisuuskaan ei vapauttanut palveluspakosta vaan siihen edellytettiin laillista ammattia. Poikkeuksena olivat 1700-luvun alkuun saakka naiset, joilla oli varoja elättää itsensä kunniallisesti. Samoin nimitykseen *borgare* tai *bonde* oikeutetut oli vapautettu palveluspakosta, minkä seurauksena irtolaisuusongelma nähtiin alempien yhteiskuntaluokkien ongelmana.

Vuosien 1664, 1686, 1723, 1793 ja 1805 kuninkaalliset palkollissäännöt täydensivät ja täsmensivät palveluspakkoa. Näiden myötä laillisen suojelun järjestelmä vakiintui. Vapaan miehen palveluksessa oleva oli tämän laillisessa suojelussa, jolloin häntä ei voitu velvoittaa palvelukseen. Laillisessa suojelussa oleva oli kuitenkin alistainen isännän tai työnantajan käsky- ja kurinpitovallalle.

Vuonna 1802 annetun värväyssäännön 15 §:n mukaan jokainen oli velvoitettu edistämään yhteistä hyvää hyödyllisellä työllä. Värväyssääntö määritteli irtolaiseksi sen, joka ei ollut yleisissä töissä tai jolla ei ollut laillista ammattia, luvallista elinkeinoa, vuosipalvelua tai maatilaa. Irtolainen oli myös se, joka ei omin varoin tai muiden huolenpidolla kyennyt elättämään itseään tai joka maaseudulla ei ollut naimisissa eikä henkikirjoilla määrättyssä paikassa, jossa elätti itseään kunniallisesti. Palveluspakosta oli vapautettu alle 15-vuotiaat lapset, naiset, joilla oli holhottavanaan pieniä lapsia tai työkyvyttömiä vanhuksia, sekä erioikeuksien tai päätösten perusteella palveluksesta vapautetut. Irtolainen oli värväyksen alainen, joten hänet voitiin määrätä sotapalvelukseen, ellei hän onnistunut hankkimaan laillista suojelua.

Irtolaisuuden seuraamuksena oli jo vanhastaan ollut sotapalvelukseen määrääminen ohi väenoton perusteena olleen ruotujaon. Vuoden 1686 palkollissäännön mukaan vuosipalvelusta karttavat irtolaiset ja maankulkijat¹⁰ voitiin määrätä yleisiin töihin kruunun linnoituksiin ja kaivoksille, joissa oli

⁹ Ståhlberg 1893, s. 3.

¹⁰ Irtolaisuus ja maankulkijuus olivat eri oikeuskäsitteitä aina 1800-luvun puoliväliin saakka. Maankulkijuuden seuraamus katsottiin rangaistukseksi, kun taas irtolaisuuden seuraamukset eivät muodollisesti ottaen olleet rangaistuksia. Vielä vuonna 1836 poliisikamarin perustamista koskevassa asetuksessa maankulkijan rankaiseminen erotettiin irtolaisten yleisiin töihin määräämisestä.

myös rikoksista tuomittuja. He saattoivat joutua myös kruununvankiloihin. Irtolaisnaiset selvisivät sakoilla vuoden 1723 palkollissääntöön saakka, jonka perusteella naisetkin voitiin määrätä yleisiin töihin.

Edistäessään alamaisten henkeä ja omaisuutta koskevaa turvallisuutta kuninkaan tietoon oli 1800-luvun alussa tullut kummastusta herättävä asia, kuten vuoden 1804 asetuksen julkisista työpaikoista johdanto kertoo. Kuninkaan mukaan turvallisuutta uhkasivat sellaiset henkilöt, joilta laiskuuden, kevytmielisyyden tai pahantapaisuuden vuoksi puuttui kyky viettää hyödyllistä ja työteliästä elämää.¹¹ Ratkaisu irtolaisuusongelmaan oli ankaraan kuriin ja työvelvollisuuteen perustuvien työlaitosten perustaminen. Työlaitoksessa irtolaisia oli pidettävä vähintään puoli vuotta ja aina siihen saakka, kunnes he saivat palveluspaikan tai luvallisen elinkeinon. Laiskoiksi ja pahantapaisiksi työaikanaan osoittautuneet saivat olla laitoksissa, kunnes he paransivat elämänsä. Koska tavoitteena oli kasvattaa irtolaisista toimeliaita palkollisia, heitä ei tullut pitää samoissa laitoksissa rikollisten kanssa.¹²

Samaa henkeä ilmentää vuonna 1817 annettu asetus siitä, että jokaiseen lääniin tulisi perustaa työ- ja ojennuslaitokset huollon tarpeessa oleville henkilöille. Samoihin aikoihin kiinnitettiin huomiota siihen epäkohtaan, että irtolaiset olivat samoissa laitoksissa kuin rangaistuvangit vastoin edellä mainitun vuoden 1804 asetuksen linjausta. Kasvatuksellisesti sitä pidettiin epätarkoituksenmukaisena.

Senaatin komitean mietinnössä vuodelta 1823 työlaitoksen tarkoituksiksi määriteltiin yhtäältä yleisen turvallisuuden edistäminen eristämällä irtolaiset yhteiskunnasta ja toisaalta irtolaisten parantaminen työlaitoksissa kunnan kansalaisiksi. Siveellinen kasvatus toteutuisi valvonnan, järjestyksen, työn ja opetuksen keinoin. Työlaitokseen määrätyille irtolaisille oli komitean mukaan selitettävä, etteivät he olleet laitoksessa yhteiskuntavaarallisuutensa johdosta. Kysymys oli myötätunnosta ja heidän omasta hyvästään huolehtimisesta. Viaporin työlaitosta arvosteltiin mietinnössä siitä, ettei se ollut onnistunut parantamaan siellä olleita irtolaisia.¹³ Vuonna 1838 asetettu senaatin komitea piti irtolaisuuden parhaimpana ehkäisykeinona työlaitoksia, joita se esitti perustettavaksi jokaiseen lääniin. Uudistukset eivät edenneet eikä uusia työlaitoksia perustettu. Vuonna 1839 annettiin kuitenkin uusi työ- ja ojennuslaitosten ohjesääntö.¹⁴

¹¹ Nygård 1985, 41.

¹² Asetus ja seuraavana vuonna annettu palkollissääntö määrittelivät irtolaisuuden samoin tavoin kuin vuoden 1802 värvyssääntö.

¹³ Nygård 1985, s. 47–49.

¹⁴ Ståhlberg 1893, s. 21.

Lopulta senaatin komitean vuonna 1843 antaman irtolaisasetusehdotuksen pohjalta keisari antoi vuonna 1852 asetuksen laillisesta suojeluksesta ja suojeluksettomia koskevista menettelytavoista. Irtolais säädäntö erotettiin nyt palvelus- ja palkollissäädannöstä. Asetus kumosi myös maankulkijoita koskevan vuoden 1748 asetuksen. Irtolaisuuden yleiskäsite kattoi nyt sekä maankulkijat että irtolaiset, jotka olivat aiemmin erillisiä ryhmiä. Kiinni otettu irtolaiset tuli toimittaa lääninhallitukseen tai poliisikamarille tutkittaviksi ja kuvernöörin tuomittaviksi irtolaisuudesta sotapalvelukseen tai yleiseen työhön työ- ja ojennuslaitoksessa tai kehruuhuoneessa.

Ståhlbergin mukaan asetus laillisti varakkaiden ja ylempien kansanluokkien etuoikeutetun aseman ja kohdistui varattomaan, työtätekevään kansanosaan, joka asetuksen myötä ”joutui entistä paljon ahtaampaan asemaan”.¹⁵ Asetusta lievennettiinkin jo samana vuonna kenraalikuvernöörin kiertokirjeellä kuvernööreille, ja laitosseuraamuksen ulkopuolelle rajattiin ne, jotka olivat valmiita palvelukseen, mutta eivät saaneet palveluspaikkaa. Wiipurin hovioikeuden kiertokirjeen vuodelta 1854 mukaan asetusta tuli soveltaa vain niihin irtaimeen väestöön kuuluviin, jotka viettivät irstasta elämää, kieltäytyivät palveluspaikasta tai menettivät sen omasta syystä.¹⁶ Nämäkään lievennykset eivät riittäneet poistamaan laillisen suojeluksen soveltumattomuutta ”kansalaisten yhdenarvoisuuden periaatteeseen”.¹⁷

1.2 Järjestysvalta

Järjestysvalta erosi suvereenista vallasta, jonka etuoikeuksiin kuului ”oikeus päättää elämästä ja kuolemasta” tai pikemminkin – ”oikeus *määrätä* kuolemaan ja *sallia* elää”.¹⁸ Järjestysvallassa oli kyse yleisen, yhteiskunnallisen, taloudellisen, sosiaalisen ja moraalisen hyvän järjestyksen ylläpitämisestä. Järjestysvallan keskeisenä sääntelyvälineenä olivat politiasäädökset. Mistä politiassa, jonka käsite tuli Ståhlbergin mukaan Ruotsiin Saksasta (saksaksi *Policey*, *Polizei*), on kyse?¹⁹

¹⁵ Ståhlberg 1893, s. 23, 26.

¹⁶ Ståhlberg 1893, s. 30–31.

¹⁷ Ståhlberg 1893, s. 31.

¹⁸ Foucault, Michel: Seksuaalisuuden historia. 2. uudistettu painos. Suom. Kaisa Sivenius. Gaudeamus, Helsinki 2010b, s. 99–100.

¹⁹ Ståhlberg 1893, s. 83.

Hyvä politia (*Gute Policy*) viittasi hyvään järjestykseen sekä niihin valtion ja hallitsijan toimenpiteisiin, joilla hyvään järjestykseen pyrittiin, kuten Toomas Kotkas määrittelee. Sen keskeisinä välineinä olivat juuri politiasäädökset.²⁰ Ne olivat alun perin myöhäiskeskiajan kaupungeissa annettuja säädöksiä kaupunkitilan ja -elämän järjestämisestä. Uuden ajan alussa politiasäädösten antaminen laajeni hyvää järjestystä, yleishyvää sekä valtakunnan ja alamaisten hyvinvointia turvaavan ja edistävän hallitsijan tehtäväksi. Politiaoikeuteen kuului Heikki Pihlajamäen mukaan ”kaikki se, mitä varhaisen uuden ajan valtio tarvitsi järjestäytyäkseen”.²¹ ”Politiaoikeus olikin tärkeä osa juridis-yhteiskunnallista insinööritaitoa”.²² Kaikki yhteiskunnallisen elämän alueet kattavan hyvän järjestyksen ideaalina oli, että ”jokaisella valtakunnan asukkaalla oli oma paikkansa ja tehtävänsä”.²³

Seuraten saksalaista jaottelua Ståhlberg erottaa toisistaan ”turvallisuuspoliisin” (*Sicherheitspolicey*) ja ”menestyspoliisin” (*Wohlfahrtspoliceyn*).²⁴ Turvallisuuspoliisin tehtävänä oli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden aikaansaaminen ja ylläpitäminen haittoja torjumalla. Se oli pakkopoliisi. Sen rinnalla oleva menestyspoliisi tavoitteli yhteiskunnan ja kansalaisten parhaan ja etujen suoranaista edistämistä positiivisin keinoin. Sen tehtäviin kuuluivat kansalaisten yleistä hyvää, onnellisuutta sekä aineellista ja henkistä menestystä koskevat asiat.²⁵

Politiasäädöksiin säänneltiin muun muassa köyhäinhuoltoa, kaupankäyntiä, elinkeinotoimintaa, rakentamista, kaupunkien hallintoa, maanviljelystä, kulkuteuteja ja irtolaisuutta. Ståhlbergin mukaan laillisen suojelujärjestelmän aikana – ja sitä aiemminkin – irtolaisuus oli ”pääasiallisesti elinkeinosuhteita järjestelvän lainsäädännön välineenä”.²⁶ Palveluspakon, laillisen suojelun ja irtolaisuuden sääntelyn päämääränä ei ollut pelkästään yleisen järjes-

²⁰ Kotkas, Toomas: Hyvä järjestys yhteiskuntapoliittisena ideaalina – esimerkki 1500-luvun Ruotsista, s. 990. Lakimies 7–8/2007, s. 989–1005.

²¹ Pihlajamäki, Heikki: Ius politiae – havaintoja politiaoikeuden pirstaloitumisesta ja rikosoikeuden kehityksestä 1800-luvulla, s. 517. Lakimies 4/1999, s. 511–529.

²² Pihlajamäki 1999, s. 517.

²³ Kotkas 2007, s. 1005.

²⁴ Ståhlberg 1983, s. 82. Hyvästä politiasta, politiatieteestä ja politiaoikeudesta Saksassa ks. Stolleis, Michael: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 1, Reichspublizistik und Policeywissenschaft, 1600–1800. München, Beck 1988, s. 334–393. Saksasta Ruotsi eroaa siinä, ettei Ruotsissa säädöksiä yleensä otsikoitu politiasäännöksi eikä politiäteoria ”kiteytynyt yhtä pitkälle kuin Saksassa” (Pihlajamäki 1999, s. 516).

²⁵ Ks. myös Virtanen, Akseli: Biopoliittisen talouden kritiikki. Helsinki School of Economics, Helsinki 2006, s. 50–53.

²⁶ Ståhlberg 1893, s. 157, av. 2.

tyksen häiritsemisen ja turvallisuuden vaarantamisen torjuminen vaan laajemmin hyvän järjestyksen ylläpitäminen. Siihen kuului kristillisen siiveellisuuden ja yhteiskuntamoraalin lisäksi perityn aseman mukaisen työn tekeminen sekä kunnioittaminen.²⁷ Viime kädessä irtolaisuuden sääntelyssä kyse oli vallitsevan asioiden tilan ja luokkajaon turvaamisesta sekä niiden vahvistamisesta.

Palveluspakko ja laillisen suojelun järjestelmä tarjosivat keinovalikoiman, jolla irtain väestö sidottiin aloilleen. Irtolaissäädäntö tarjosi oikeudelliset puitteet sille, että omistamattomat ja etuoikeuksia vailla olevat alistettiin tilanomistajien ja työnantajien isännänvaltaan. He olivat siten yhtäältä hallitsijan antamien politiasäädösten alaisina palvelukseen pakotettuja ja toisaalta patriarkaalisessa ja paternalistisessa vallanalaissuhteessa isäntiinsä, joiden yksityisluontoista käsky- ja kurinpitovaltaa ei ollut lainsäädännössä juurikaan määritelty ja rajattu. Paikoilleen asettuminen itsessään ja siihen kytkeytyvä tuottavan työn tekeminen edistivät yhteishyvää, valtakunnan ja sen asukkaiden parasta ja etua, mitkä olivat valtaapitävien ja omistavien yhteiskuntaluokkien määrittelemät. Yhteishyvä palveli siten sitä, mikä oli valtaapitäville parasta. Siltä osin kuin palveluspakko, laillinen suojelu ja irtolaisuuden seuraamukset lisäsivät aineellista menestystä ja hyvinvointia kyse oli nimenomaan aateliston, porvariston ja talonpoikaissäädyn menestyksestä. Irtain väestö kohtasi menestyksen pääasiallisesti itseensä kohdistuneina pakkokeinoina.

Palveluspakon viimekätisenä tukena oli irtolaisiin kohdistettu pakkoseuraamus eli sotaväkeen tai tuottavaan yleiseen työhön pakottaminen. Työ- ja ojenuslaitokset sekä kehruhuoneet tuottivat tuloja valtiolle ja sotaväki sai irtolaisista tarvitsemiansa miehiä. Niinpä seuraamusjärjestelmä palveli samoja päämääriä kuin palveluspakko ja laillisen suojelun järjestelmä. Järjestysvalta on siten moraalinen, talouden ja työn sekoitus.²⁸

Kun eduskunta käsitteli hallituksen esitystä irtolaislaiksi vuoden 1935 valtiopäivillä, SDP:n kansanedustaja K. H. Wiik kiteytti irtolaisuuden kontrollin menneiden vuosisatojen historian seuraavasti: ”Tilaton väestö [...] säälimättä uhrattiin omistavan luokan hyväksi halvan työvoiman hankkimiseksi sille.”²⁹ Irtolaissäädännön päämääränä ei siten ollut irtaimen väestön parhaan ja edun edistäminen, vaan sen pitäminen paikoillaan, alistaminen aloilleen ja hyödyntäminen työvoimana. Toisin sanoen järjestysvalta ja

²⁷ Ks. Pukero 2009, s.37.

²⁸ Vrt. Foucault 2010a, s. 338.

²⁹ PTK 1935, s. 1477.

politisäädökset sen sääntelyvälineenä merkitsivät olemassa olevan asioiden tilan, sääty-yhteiskuntajärjestelmän, merkantilistisen kauppa- ja teollisuuspolitiikan säilyttämistä ja vakauttamista sekä työvoiman saatavuutta ja tilattoman väestön tilattomana pitämistä.

1.3 Järjestyksestä lankeaminen

Pyhäinpäivänä 1755 Lissabonia ja sen asukkaita kohtasi tuhoisa maanjäristys. Tämä herätti Euroopassa vilkkaan keskustelun pahasta, johon Voltairen ja Rousseau'n ohella osallistui Nousiaisten kirkkoherra, rukoilevaisen herätysliikkeen isä Abraham Achrenius arkkiveisukokoelmalla *Sijtä Hirmuisesta ja surkiasta maanjäristyxeestä*. Tämä maan perustusten putoaminen oli muistutus lopun ajoista ja siitä, että ”tuomio onmpi tuleva”. Ikuisen tuomion välttämiseksi oli Suomenmaassakin käännäyttävä Jumalan puoleen sekä elettävä sisäisesti ja ulkoisesti hurskaasti.³⁰

Vaikka tässä maailmassa olikin köyhyyttä, kurjuutta, sairauksia, rikollisuutta ja luonnonmullistuksia, Gottfried Leibnitzin teodikea-opin mukaan kaikkivaltias ja absoluuttisen oikeudenmukainen Jumala loi kaikista maailmoista parhaan mahdollisen maailman.³¹ Tuomas Akvinolainen kirjoittaa: ”Jumalan äärettömään hyvyyteen siis kuuluu, että se sallii pahat asiat saadakseen niistä syntymään hyviä asioita.”³² Maanpäällinen hyvä järjestys oli taloudellinen, sosiaalinen ja moraalinen sääty-yhteiskunnan staattinen järjestys. Siten valtakunnassa vallitseva järjestys oli paras mahdollinen järjestys. Sen viimekätisenä takaajana oli Jumala. Hyvä järjestys jakoi Jumalan kanssa ajattomuuden ja ikuisuuden, jossa valtakunnan kansalaiset ottivat hetkellisesti oman määrätyn paikkansa ja asemansa.

Hurskas elämä edellytti pysymistä yliyksilöllisessä järjestyksessä. Siitä poikkeamisen seurauksena oli Jumalan rangaistus, mistä Lissabon oli muistutus. Laillinen suojelus oli osa hyvää järjestystä. Sen ulkopuolelle päätnyt irtolainen oli järjestyksestä langennut. Hän ei ollut olemuksellisesti tai luonnostaan paha, vaan hänen moraalinen pahuutensa oli kääntyminen pois hyvästä järjestyksestä. Maallisessa muodossa irtolaiset

³⁰ Achrenius, Abraham: *Sijtä Hirmuisesta ja surkiasta maanjäristyxeestä*, Lisabonin Suurea Pääkaupungisa Portugalin waldacunnasa, virsi V.i. Turku 1756.

³¹ Ks. Leibnitz, Gottfried: *Essais de Théodicée sur la bonte de Dieu, la liberté de l'homme et l'origine du mal*. Tome I. Francois Changuion, Amsterdam 1747.

³² Akvinolainen, Tuomas: *Summa Theologiae* Valikoiden suomentanut J-P. Rentto. Gaudeamus, Helsinki 2010, s. 39..

toistivat Aatamin syntiinlankeemuksen, jonka seuraus oli ihmiskunnan tuomitseminen kuolemaan ja työhön. Vuosipalvelus, sotaväki ja pakkotyö olivat järjestysvallan keinovalikoima hyvästä järjestyksestä nyrjähtäneiden järjestykseen palauttamiseksi. Langenneelle irtolaiselle maallinen sovitus merkitsi työntekoa määrätyllä paikallaan hyvässä järjestyksessä. Maallinen ylösnousemus ei tapahtunut pelkästään uskon voimalla, *sola fides*, vaan se edellytti myös hyvien töiden tekemistä eli tuottavaa työtä, joka oli ”jumalallisen luomiskyvyn maallistunut perillinen”.³³ Menestyspoliisin päämääränä olikin kaikkien toiminnan valvominen, joka oli sekä ammattien sääntelyä että sen valvomista, etteivät ihmiset ole joutilaita ja että ”töihin laitetaan kaikki työhön kykenevät”.³⁴

2 SOSIAALIHUOLTO-OIKEUS

2.1 Pahantapainen elämä

Vuonna 1858 asetettu senaatin komitea valmisti ehdotuksen uudeksi asetukseksi laillisesta suojelusta. Se annettiin vuoden 1862 tammikuussa kokoontuneelle säätyjen valiokunnalle, jonka tehtävänä oli valmistella uutta lainsäädäntöä.³⁵ Tammikuun valiokunnan (ainoa vaaleilla valittu edustajakokous 1800-luvun Suomessa) esityslistalla kiireellisiä asioita olivat elinkeinovapauden laajentamisen ohella muun muassa irtolaisia koskevan sääntelyn uudistaminen. Lailliseen suojeluun, etuoikeuksiin ja palveluspakkoon perustunut irtolaissäädäntö ei soveltunut taloutta vapauttaviin uudistuspyrkimyksiin. Valiokunta halusi kuitenkin edistää vapautta siten, ettei valtakunnan tarvitsisi pelätä tukevensa laiskuutta ja huolimattomuutta sivistymättömässä irtaimessa kansassa. Valiokunta päätyi esittämään laillisen suojelun lakkauttamista.³⁶

³³ Weber, Samuel: Raha on aikaa. Mietteitä luotosta ja kriisistä, s. 208. Tiede & edistys 3/2012, s. 195–216.

³⁴ Foucault 2010a, s. 309.

³⁵ Tammikuun valiokunnasta ja laajemmin elinkeinovapauden toteuttamisesta ks. Kekkonen, Jukka: Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1987 (tammikuun valiokunnasta, s. 94–100).

³⁶ PTK 1862. Pöytäkirjat pidetyt siinä neljän säädyn valiokunnassa, joka keisarillisen Majesteetin armollisen ilmoitus-säännön mukaan maaliskuun 29 (huhtikuun 10) päivästä 1861 yhtyi Helsingissä tammikuun 20–maaliskuun 6 päivinä 1862, s. 495–515.

Vuoden 1865 valtiopäivien hyväksymän keisarillisen majesteetin armollisen asetuksen joutolaisista 1 § määritteli joutolaiseksi eli irtolaiseksi sen, a) joka ei ole yleisessä palveluksessa, harjoita vapaita taiteita, lukemista, kauppaa, tehdasliikettä, käsityötä, maanviljelystä tai muuta elinkeinoa tai ole palkkaussäännön mukaisessa palveluksessa, b) ei kykene elättämään itseään tai saa muiden huolenpidosta elatustaan ja c) ei ole ”uuttera ja siveätapainen elämässänsä eikä voimiansa myöten koe kunniallisesti elättää henkeänsä”.

Asetus kumosi periaatteessa laillisen suojelun järjestelmän. Silti irtolaisuuden seuraamukset kohdistuivat yhä laillista suojelua vailla olevaan irtaimen väestöön. Suurempi muutos oli se, ettei irtolaisuutta määritelty enää yleiseksi tilaksi, jolta kansalaisten tuli suojella itseään. Kielletyn irtolaisuuden tunnusmerkistön täyttymisen edellytyksenä oli poikkeaminen uutterasta, siveellisestä ja kunniallisesta elämästä eli ”pahantapainen laiskurielämä”.³⁷ Kontrollin katseen painopiste siirtyi yhteiskuntaruumiista yksilöruumiiseen.

Pakkoseuraamuksia edelsi varoitus. Siitä ojentumaton pahantapainen irtolainen voitiin tuomita sotapalvelukseen tai yleiseen työhön työlaitoksessa. Työlaitokseen voitiin tuomita myös yleiselle turvallisuudelle vaarallinen työkyvytön irtolainen. Asetuksen myötä kunnallisten viranomaisten tehtäväksi tuli irtolaisten varoittaminen, silmälläpito, neuvominen ja tukeminen sekä todistusten antaminen irtolaisten elämäntavoista. Kuntien tuli hankkia kaitsijamiehiä, jotka huolehtivat siveellisistä ja ahkerista irtolaisista lähettämällä paheelliset tuomittaviksi.³⁸

Vuonna 1865 annettiin viimeinen palkollissääntö. Vuonna 1879 säädetyssä elinkeinoasetuksessa siirryttiin ammattikuntalaitoksesta elinkeinovapauteen. Vuosipalvelussuhde, joka kaupungeissa oli jo muuttunut puolivuotiseksi, muuttui kahden viikon irtisanomisaikaan perustuvaksi työsopimukseksi tai oppisopimukseksi. Samana vuonna annettiin vaivaishoitoasetus, joka kumosi työvoiman liikkuvuutta paikkakunnalta toiselle rajoittaneet säännökset. ”Näin turvattiin työvoiman alueellinen liikkuvuus, työvoima laajenevan teollisuuden tarpeisiin; sanalla sanoen luotiin vapaa palkkatyöläinen.”³⁹

Liberaali linja jatkui vuonna 1883 annetussa asetuksessa irtolaisista ja näiden kanssa menettelemisestä. Asetus lakkautti lopullisesti laillisen suojelun järjestelmän. Asetuksen 1 § määritteli irtolaiseksi sen, joka työhön kykenevänä kuljeskeli työttömänä kotikuntansa ulkopuolella ilman elatusta

³⁷ Ståhlberg 1893, s. 38.

³⁸ Pukero 2009, s. 37.

³⁹ Kekkonen 1987, s. 340. Elinkeinoasetuksen syntytaustasta ks. Kekkonen 1987, s. 210–270.

omista varoistaan tai toisen huolenpidon kautta. Tunnusmerkistön täyttyminen edellytti lisäksi, että kuljeskelija ”harjoittaa siveetöntä tai säädytöntä elämätä”. Asetuksen 2 § koski sitä, joka tavattiin omassa kotikunnassaan ”viettämässä kuljeksivaa, työtöntä ja siveetöntä elämää, joka on tavaksi muuttunut”. Työttömän ja varattoman kuljeskelu kylillä tai maanteilla ei sinällään tehnyt tästä irtolaista.

Irtolaisiksi epäillyt oli otettava kiinni. Poliisiviranomainen suoritti tutkinnan ja laski epäillyn vapaaksi tai passitti tämän lääninvankilaan odottamaan kuvernöörin tutkintaa ja päätöstä.⁴⁰ Yleinen työ oli pakkotyötä työlaitoksessa. Asetuksen 11 §:n mukaan irtolaisuudesta tuomittu oli vapautettava työlaitoksesta heti, kun hän ei enää otaksuttavasti syyllistynyt irtolaisuuteen tai ollut yleiselle turvallisuudelle vaarallinen. Olosuhteiden muutos saattoi johtua palveluspaikan tai elatuksen saamisesta tai työkyvyn menettämisestä, mutta myös, Ståhlberg toteaa, sisäisestä mielenmuutoksesta eli siitä, että irtolainen ”työlaitoksessa siveellisesti parantuu, ja käytökseltään vakaantuu”.⁴¹

Vuonna 1921 valtioneuvosto antoi lainvalmistelutoimikunnan tehtäväksi irtolaissäädännön tarkistamisen, joka oli osa huoltolainsäädännön uudistamista. Perustava kysymys oli se, olisiko irtolaisuus kriminalisoitava vai säilytettävä hallintoasiana. Hallituksen esityksessä irtolaisuutta pidettiin hallinnollisessa järjestyksessä käsiteltävänä asiana, vaikka oikeusturvapäätökset olisivatkin puoltaneet irtolaisuuden käsittelyä rikoksena tuomioistuimissa, kuten esityksessä todetaan. Tähän päädyttiin, koska joustava ja yksilöllinen käsittely mahdollisti pyrkimyksen ottaa huomioon yhteiskunnallisen huollon tarjoamat keinot saattaa irtolaisia ”säännölliseen ja terveeseen elämäntapaan”.⁴² Toimenpiteet muodostivat esityksen mukaan ”asteittain tiukemmaksi käyvän järjestelmän”, jossa ”yhteiskunnallisilla huoltotoimenpiteillä on huomattava sija, niiden muodostaessa sen pohjan”.⁴³ SDP:n kansanedustaja Väinö Voionmaa tervehti lakiehdotusta sen eduskuntakäsittelyssä 1.10.1935 ”hyvin huomattavana sosiaalipoliittisena

⁴⁰ Jos irtolaisuuden tunnusmerkit täyttyivät, kuvernöörin oli harkintansa mukaan tuomittava henkilö irtolaisuudesta yleiseen työhön ensimmäisellä kerralla vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi sekä sitä seuraavilla kerroilla vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi. Muutoksenhakuinstanssina oli asetuksen 9 §:n mukaan senaatin oikeusosasto. Kyseistä pykälää muutettiin vuonna 1918 eduskunnan säätämällä lailla niin, että muutoksenhakuinstanssiksi tuli korkein hallinto-oikeus. Irtolaisasioista säädettiin tällöin ensimmäistä kertaa eduskuntalailla.

⁴¹ Ståhlberg 1893, s. 204.

⁴² HE 94/1934 vp. Hallituksen esitys irtolaislaiksi, s. 1.

⁴³ HE 94/1934 vp, s. 2.

edistysaskeleena”;⁴⁴ vaikka se seurasi pitkälti aiempaa irtolaissäädäntöä ja vakiintunutta viranomaiskäytäntöä.

Vuonna 1936 säädetty irtolaislaki jakoi irtolaiset neljään ryhmään: 1) toimettomat ja elatusvaroja vailla olevat maankulkijat, jotka eivät hae työtä, 2) työnvieroksijat, joille siitä oli tullut elämäntapa ja jotka sen vuoksi ovat joutuneet turvautumaan köyhäinhoitoon tai tulleet toisten henkilöiden rasitukseksi, 3) ammattimaiset kerjäläiset, 4) hyvien tapojen vastaisilla ja siveellisesti hylättävillä keinoilla tavanomaisesti tulonsa hankkivat sekä ne, jotka muulla elämäntavallaan aiheuttavat vaaraa yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai siveellisyydelle (1.1 §). Irtolaiseksi ei katsottu alle 18-vuotiaista, mielisairasta tai tylsä- tai vajaamielistä (1.2 §). Samaan aikaan tuli voimaan alkoholistolaki, joka puolestaan kohdistui juopottelevaa elämää viettäviin.⁴⁵

Irtolaislain 23 §:n mukaan irtolaisten silmälläpito ja valvonta kuuluivat poliisiviranomaisille ja huoltolautakunnille (sittemmin sosiaalilautakunnille).⁴⁶ Poliisiviranomainen suoritti alustavat tutkimustoimenpiteet, jonka jälkeen irtolaisuudesta epäilty oli joko laskettava vapaaksi ja ilmoitettava asiasta huoltolautakunnalle (sosiaalilautakunnalle) tai vangittava ja toimitettava asia maaherran käsiteltäväksi (29 §). Huoltolautakunnan (sosiaalilautakunnan) oli harkintansa mukaan varoitettava irtolaista sekä sen ohessa muun muassa avustettava tätä vapautumaan epäedullisesta ympäristöstä, hankkimaan asunto ja työpaikka sekä tuettava ja ohjattava tätä säännölliseen ja kunnialliseen elämäntapaan. Jos nämä toimenpiteet eivät olleet riittäviä, huoltolautakunnan (sosiaalilautakunnan) oli määrättävä henkilö

⁴⁴ PTK 1935, s. 1488.

⁴⁵ Irtolaisuuden määrittelevä irtolaislain 1 § laajentaa näin irtolaisiksi luettavien joukkoa. Pykälän 4-kohdassa pahantapainen elämäntapa sinällään oli tehty irtolaisuuden seuraamusten alaiseksi teoksi. Siihen sisältyi myös irtolaislain säätämisen myötä dekriminalisoitu ammattimaisen haureuden harjoittaminen. 1-kohdassa ei edellytetty, että maankulkija viettäisi pahan-tapaista elämää tai olisi vaaraksi yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai siveellisyydelle. Asiaa valmistellut rikollisuuskomitea oli päätenyt tähän asettamalla etusijalle yhteiskunnan turvallisuuden ja hyvän yhteiskunnallisen elämän. Eduskuntakäsittelyssä vastustettiin ankarasti sitä, että toimettomana kuljeksimista ilman pahantapaista elämää pidettäisiin irtolaisuutena. 2-kohtaa ehdotettiin eduskuntakäsittelyssä muutettavaksi puolestaan niin, että työnvieroksijaksi katsottaisiin vain henkilö, joka ei ota vastaan ”riittävästi palkattua työselkkauksista vapaata työtä”. 3-kohtaan, joka teki ammattimaisesta kerjäämisestä irtolaisuutta, ehdotettiin lisäystä, jonka mukaan irtolainen on se, jolla on tapana kerjätä, vaikka ”riittävästi palkattua työtä tai muuta toimeentulon mahdollisuutta on tarjolla”. Hallituksen esityksen mukaisen suuren valiokunnan ehdotus hyväksyttiin kuitenkin äänin 105–76. (PTK 1935, s. 1487.)

⁴⁶ Huoltolautakunnan nimi muuttui vuoden 1950 sosiaalihuollon hallintolain myötä sosiaalilautakunnaksi.

irtolaisvalvonnan alaiseksi. (2 §.) Valvonnan kohteen oli noudatettava tämän elämäntavasta, asuinpaikasta, asunnosta ja ansiotoimesta annettuja ohjeita (3 §). Jos irtolaisvalvonnalla ei saatu tai ilmeisesti ei saataisi irtolaista palaute-
tuksi säännölliseen ja kunnialliseen elämäntapaan irtolainen oli määrättävä hoidettavaksi sosiaaliministeriön ylimmän valvonnan alaiseen työlaitokseen tai pakkotyöhön oikeusministeriön ylimmän valvonnan alaiseen pakkotyö-
laitokseen (5 §, ks. myös 9 § ja 14 §). Myös jos irtolainen oli vaaraksi itsel-
leen tai muiden henkilökohtaiselle turvallisuudelle tai ilmeiseksi häiriöksi yleiselle järjestykselle tai siveellisyydelle eikä tämän hoitamisesta muulla tavoin ei ollut varmuutta, oli hänet määrättävä työ- tai pakkolaitokseen (5 §).

Työlaitoksissa irtolaisia oli hoidettava, kunnes oli perusteltua syytä olettaa, että tämä tulee viettämään ”säännöllistä ja kunniallista elämää”, kuitenkin enintään yksi vuosi tai kolme vuotta, jos hän oli edellisen viiden vuoden aikana ollut työlaitoksessa tai pakkotyössä (10 §). Pakkotyölaitokseen määrättyä pidettiin laitoksessa kaksi vuotta, mutta jos pakkotyöläisen elämäntapa tai käytös osoitti, että tämä ilmeisesti ei tulisi elättämään itseään kunniallisesti eikä viettämään ”työteliästä ja säännöllistä elämää”, voitiin pakkotyöaikaa pidentää yhdellä vuodella. Pakkotyölaitoksessa tai vankilassa yhteensä vähintään kuusi vuotta ollutta henkilöä voitiin pitää pakkotyössä, kunnes hän vapaana tulisi elättämään itsensä kunniallisesti ja viettämään työteliästä ja säännöllistä elämää. (15 §.) Vaikka kyseessä oli huoltotoimenpide eikä rangaistus, laitokseen määrätty irtolainen joutui laitosvallan alaiseksi menettäen henkilökohtaisen vapautensa, mikä oli ulkonaisesti verrattavissa vapausrangaistukseen.⁴⁷ Työlaitokseen ja pakkotyöhön määräämisestä päätti huoltolautakunnan (sosiaalilautakunnan) tai poliisipäällikön esityksestä maaherra (26 §).

Vuoden 1971 laki irtolaislain muuttamisesta lakkautti pakkotyölaitosseuraamuksen. Esitys työlaitokseen määräämisestä tehtiin lääninhallitukselle, joka myös päätti asiasta. Vuonna 1974 annetussa laissa irtolaislain muuttamisesta säädettiin, että esitys työlaitokseen määräämisestä oli tehtävä lääninoikeudelle. Se myös päätti työlaitokseen määräämisestä.⁴⁸

⁴⁷ Merikoski, Veli: Luentoja huolto-oikeudesta. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1948, s. 91.

⁴⁸ Huoltolautakunnan (sosiaalilautakunnan) oikaisevista ja avustavista toimenpiteistä sekä ohjeistuksesta ei ollut valitusoikeutta, mutta lautakunnan päätöksestä irtolaisvalvontaan määräämisestä voitiin valittaa maaherralle (lääninoikeudelle) (33 §.) Maaherran (lääninoikeuden) päätöksestä työlaitokseen tai pakkotyöhön määräämisestä voitiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (34 §).

2.2 Huoltovalta

Voimme nyt määritellä huoltovallan, joka huipentuu irtolaislain säätämiseen. Irtolaisuus ei enää vuosien 1865 ja 1883 asetusten ja lopulta irtolaislain myötä ollut sidoksissa palveluspakkoon eikä elinkeinolainsäädäntöön vaan irtolaisuus oli ennen kaikkea pahantapainen, yleistä järjestystä tai siveellisyyttä uhkaava elämis- ja olemistapa. Irtolaisten ruumiit sekä elämän- ja olemistavat alistettiin yhteiskunnan valvontaan, kontrolliin ja kurinpitoon. Huoltovallan tavoitteena oli irtolaisten oikaiseminen ja kuntoon saattaminen, ruumiin ja mielen huoltaminen. Irtolaishuollon ”tarkoituksena oli tehdä irtolaisesta hyödyllinen, työteliäs ja oman edesvastuunsa tunteva yhteiskunnan jäsen”.⁴⁹ Siksi käytän termiä huoltovalta. Toki taustalla vaikuttaa edelleen työvoiman saannin turvaaminen.

Irtolaisuus ei ollut enää yleinen tila vaan toimeton ja pahantapainen elämäntapa. Siihen voitiin puuttua varoituksin, neuvoin, ojentamisella ja hoidolla. Irtolaisuuden vastustamisessa asteittain tiukemmaksi käyvillä ”yhteiskunnallisilla huoltotoimenpiteillä oli huomattava osa”.⁵⁰ Irtolaislain 8 § ilmensi tätä yleisperiaatetta: ”Työlaitos on irtolaisten hoitoa varten perustettu.” Irtolaislain 11 §:n mukaan työlaitoksessa irtolaisen oli tehtävä kykijensä mukaan hänelle määrättyjä töitä. Työ oli siis kasvatukseen.

Pakkohoitotoimenpiteet loppuivat, kun irtolainen oli ”ojentunut” eli kun irtolainen oli parantunut epäsosiaalisesta ja epäsiveellisestä elämäntavastaan. Irtolaisuuden kontrollin tarkoituksena oli siten irtolaisten hoito ja huolto, mihin oli viitattu jo vuoden 1804 asetuksessa julkisista työpaikoista. Toisena päämääränä oli yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä siveellisyyttä vaarantavan irtolaisuuden ehkäiseminen. Veli Merikoski kirjoittaa: ”irtolaisia [...] on pyrittävä parantamaan hallinnollisilla huoltotoimenpiteillä ja äärimmäisissä tapauksissa samalla tarkoituksenmukaisin toimenpitein suojeltava yhteiskuntaa irtolaisuudesta aiheutuvia vaaroja ja haittoja vastaan”.⁵¹

Irtolaislaki mahdollisti myös sen, että irtolaisvalvonnassa olevan elämäntavasta määrättiin perinpohjaisesti. Vaikkei irtolainen enää joutunut alistumaan lailliseen suojeluun, olivat lain mahdollistamat rajoituksettomat ohjeet

⁴⁹ KM 1986:46. Irtolaislain kumoamisen vaikutuksia selvittävän toimikunnan mietintö, s. 20.

⁵⁰ KM 1986:46, s. 12.

⁵¹ Merikoski 1948, s. 54.

”omiansa saattamaan irtolaiset orjuuteen”.⁵² Se, mitä Foucault sanoo ruton vaivaamien alueiden kurinpidollisesta sääntelystä, soveltuu sanasta sanaan irtolaislain sääntelyyn. Laki ja sen nojalla annetut ohjeistukset osoittivat irtolaisille, ”milloin nämä voivat liikkua, mihin aikaan, mitä heidän tulee kotonaan tehdä, mitä ravintoa heidän tulee käyttää, keiden kanssa he eivät saa olla tekemisissä, kuinka heidän on oltava yhteydessä viranomaisiin ja päästettävä heidät kotiinsa. Tämä on tyypillinen kurin järjestelmä.”⁵³ Irtolaiset eivät vain alistuneet ulkoiseen valvontaan ja tarkkailuun, vaan ohjeiden myötä heidät veloitettiin valvomaan, huoltamaan ja ojentamaan itse itseään, pitämään itse ruumiinsa, halunsa ja elämänsä kurissa.

Irtolaisten tarkkailu, joka tapahtui niin työ- ja pakkotyölaitoksissa kuin vapaudessa huoltolautakunnan (sosiaalilautakunnan) ja poliisiviranomaisten toimesta, muodosti välttämättömän osan irtolaisten huoltoa. Siihen liittyi keskusrikospoliisiin irtolaisrekisteri, jota pidettiin työ- ja pakkolaitokseen ja irtolaisvalvontaan määrätystä sekä irtolaisuudesta epäiltyinä kuulusteltavista. Rekisteriin merkityt saivat irtolaisuuden leiman ja joutuivat sekä viranomaisten että kansalaisten tarkkailun ja valvonnan kohteiksi.

Huolto ja tarkkailu tulivat siten olennaiseksi osaksi irtolaisiin kohdistettavaa keinovalikoimaa. Niiden kohteena olivat sekä toimeton ruumis että työtä vieroksuva ja siveetön mieli, joita tuli hoitaa kurinpidon keinoin. Laitosvalta korvasi isännänvallan, joskaan kummassakaan vallan muodossa irtolaisilla ei ollut yhdenvertaisia oikeuksia muiden kansalaisten kanssa.

Tänä ajanjaksona irtolaisuudesta tuli joustavaa, yksityiskohtaista ja tarkoituksenmukaista joutilasruumiiden ja irtolaismielten huoltohallintaa edellyttävä sosiaalinen kysymys.

2.3 Hyvän puute

Huoltovallan aikana irtolaisten kontrolli oli yksilö- ja oirekeskeisempää. Irtolaisten moraalinen pahuus ei ollut olemuksellista tai luonnollista, mutta ei myöskään puhtaasti järjestyksestä lankeamista. Se oli hyvän puutetta yksilössä, *privatio boni*. Irtolaisten pahuus vastaa kirkkoisä Augustinuksen paha-käsitystä, jonka mukaan paha ”ei ole mitään muuta kuin hyvän puutetta”, sellaisen ihmiselle mahdollisen hyvän puuttumista, joka on

⁵² Kansanedustaja Wiik irtolaislain käsittelyn yleiskeskustelussa. PTK 1935, s. 1480.

⁵³ Foucault 2010a, s. 26.

välttämätöntä olemisen täyteydelle.⁵⁴ Paha on kuin ruisreikäleivän reikä, joka ei kuulu ruisleivän valmistusaineiden joukkoon, vaan on pelkästään ruisleivän puutetta.

Irtolaiselta puuttui yksilönä sellaisia ominaisuuksia, jotka olivat välttämättömiä hyvän ihmisen ja kansalaisen elämis- ja olemistavalle. Työllä, ruumiin ja sielun ojentamisella sekä kurilla puute oli mahdollista poistaa. Kuten Jaakko Forsman vuonna 1882 esitti pappissäädyn edustajana, työlaitokseen määräämisen tarkoituksena oli yhteiskunnan turvaaminen irtolaisilta ja lisäksi työlaitos toimi ankarana kasvatuslaitoksena.⁵⁵ Irtolaisen pahuus – toimettomuus, saamattomuus, tuottamattomuus, kurinalaisuuden ja keskittymiskyvyn puute – voitiin pakkohuoltaa niin, että hänestä tuli uuttera kansalainen. Tämä oli hyväksi niin hänelle itselleen kuin yhteiskunnalle. Huoltovallalle ei riittänyt, että irtolainen pelkästään palasi työelämään, vaan hänen tuli lisäksi omaksua ja sisäistää uutteruus ja toimeliaisuus.

3 SOSIAALISET OIKEUDET

3.1 Asiakas

Irtolaissäädännön uudistus nousi ajankohtaiseksi hyvinvointivalttiollistumisen yhteydessä. Jo vuonna 1949 mietintönsä antanut huolto-ohjelmatoimikunta oli esittänyt alkoholisti- ja irtolaissäädännön pikaista uudistamista. Irtolaisten ennaltaehkäisevälle huollolle tuli toimikunnan mietinnön mukaan antaa enemmän painoarvoa.⁵⁶ Vuoden 1962 alussa voimaan tullut päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annettu laki kumosi alkoholistilain, mutta vanha irtolaislaki pysyi voimassa.

Vuonna 1967 asetettiin sosiaalihuollon periaatekomitea ja irtolaishuolto-toimikunta. Samana vuonna julkaistiin Lars D. Erikssonin toimittama teos *Pakkoauttajat*, joka hyökkäsi voimakkaasti laitoshoidon ja hoitoideologiaa vastaan. Kirjoittajien yhdessä laatimien uudistusehdotusten mukaan hyvyyden nimissä loukattiin ihmisoikeuksia ja toteutettiin luokkadiskriminaatiota. Sosiaaliministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa tehtiin järkyttävimmät päätökset. Työlaitokset ja sosiaalihuollon suljetut osastot olisi lakkautettava.

⁵⁴ Saint Augustine: Confessions, III,vii,xii. Käännös Hnery Chadwick. Oxford University Press, Oxford 1991.

⁵⁵ Ks. Ståhlberg 1893, s. 206.

⁵⁶ KM 1949:7. Huolto-ohjelmakomitean mietintö.

Vapaudenriiston tulisi aina perustua tuomioistuimen ratkaisuun. Siksi irtolaisuus tulisi kriminalisoida, joskin vain ääritapauksissa sen seuraamuksena tulisi käyttää vapaudenriistoa.⁵⁷ Ilkka ja Vappu Taipaleen mukaan irtolaislain toimenpiteet kohdistuivat laitoksesta laitokseen kierrätettäviin moniongelmaisiin. Kurjistuminen kasautui. Irtolaislaki oli ”epätarkoituksenmukainen, huono ja epäinhimillinen” ratkaisu irtolaisten ongelmiin.⁵⁸ Samaan aikaan Marraskuun liike kritisoi vankilalaitosta ja puolusti mielenterveyspotilaiden oikeuksia sekä vaati majoitustiloja asunnottomille alkoholisteille. Irtolaisten suurimman, näkyvimmän ja vaikeahoitoisimman ryhmän muodostivatkin näihin aikoihin asunnottomat alkoholistit.

Irtolaishuoltotoimikunnan osamietinnössä vuodelta 1969 aikaansa sopimaton irtolaislaki ehdotettiin korvattavaksi uudella samannimisellä lailla.⁵⁹ Uutta irtolaislakia ei säädetty. Osa irtolaishuoltotoimikunnan ehdotuksista kuitenkin toteutui vuoden 1971 laissa irtolaislain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä kyseiseksi laiksi todetaan voimassa olleen irtolaislain sisältäneen tiettyjä kohtuuttomuuksia. Pahimpana ongelmana olivat pakkotyölaitokset. Koska sellaisia ei ollut perustettu, pakkotyöseuraamus oli pantu täytäntöön vankilassa. Tätä pidettiin kohtuuttomana, koska se ei toteuttanut laitoshuollon tarkoituksiperiä ja koska se aiheutti tarpeetonta kärsimystä huollettaville. Työlaitokseen sopeutumattomat irtolaiset tulisi vastedes sijoittaa työlaitoksiin perustettaville erityisosastoille. Hallituksen esityksen mukaan irtolaisten työlaitoshuollon päämääränä oli huollettavien sosiaalinen kuntoutus. Työterapia oli keskeinen hoitomuoto. Mutta koska huomattava osa työlaitoksissa olevista irtolaisista oli sielullisesti vakavasti poikkeavia, hoitotarkoitusta ei ollut saavutettu edes pitkien laitoshoitojen kuluessa. Siksi laitoshoidoitaikoja ehdotettiin lyhennettäväksi. Lisäongelmana oli, ettei työlaitoksesta vapautuneelle annettu matkalippua tai varoja kotipaikkakunnalle matkustamista varten.⁶⁰ Lailla irtolaislain muuttamisesta irtolaislain 5 §:ää muutettiin niin, että ”säännöllisen ja kunniallisen” elämäntavan sijasta irtolainen pyrittiin palauttamaan vain ”säännölliseen elämäntapaan”. Näin lavean laintulkinnan

⁵⁷ Bruun, Kettil – Dahlin, Siv – Eriksson, Lars D. – Kihlman, Christer – Mäkelä, Klaus – Olsoni, Kristin – Sirén, Pirkko – Söderman, Jacob – Taipale, Ilkka – Taipale, Vappu: Uudistusehdotuksia. Teoksessa Eriksson, Lars D. (toim.): Pakkoauttajat. Tammi, Helsinki 1967, s. 186–188.

⁵⁸ Taipale, Ilkka – Taipale, Vappu: Työ tekee vapaaksi, s. 162. Teoksessa Eriksson, Lars D. (toim.): Pakkoauttajat. Tammi, Helsinki 1967, s. 143–163.

⁵⁹ KM 1969:B36. Irtolaiskomitean mietintö.

⁶⁰ HE 11/1970 vp. Hallituksen esitys laiksi irtolaislain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

mahdollisuuksia – ja siten pakkotoimenpiteiden kohteiksi joutuvien piiriä – rajoitettiin. Moralisovasta sääntelystä siirryttiin kohti normalisoivaa sääntelyä. Normiksi tuli säännöllisyys. Lainmuutoksella päätös työlaitokseen määäämisestä siirrettiin lääninhallitukselle. Työlaitoksissa käytettäviä kurinpitorangeistuksia lievennettiin ja kuten aiemmin todettiin, pakkotyölaitosseuraamus lakkautettiin lainmuutoksen yhteydessä.

Vuonna 1971 sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnössä linjattiin niitä lainsäädäntöperiaatteita, joiden mukaisesti sosiaalihuoltolainsäädäntöä tuli uudistaa, sekä yleisiä toimintaperiaatteita, joiden mukaisesti lakeihin perustuvia ryhmäkohtaisia ja yksilöllisiä ratkaisuja tuli tehdä ja toimintoja harjoittaa. Sosiaalihuollon toimintaan vaikuttaviksi lainsäädäntöperiaateiksi mietintö kirjasi perusoikeuksien loukkaamattomuuden, oikeusturvan toteuttamisen (yhdenvertaisuus, ennustettavuus ja päätöksenteon kohteiden valvontakeinot), järjestelmän aukottomuuden ja myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden. Toimintaperiaatteita puolestaan mietinnön mukaan olivat seuraavat. Palveluhenkisyys lähtee yksilöiden ja perheiden tarpeista eikä yhteisöllisten intressien toteuttamisesta yksilöä vastaan. Normaalisuusperiaate merkitsee, että toimenpiteet eivät saa olla yksilöä leimaavia. Siihen kuuluvat myös aiheettomasta holhoamisesta luopuminen ja entistä pidemmälle menevä moniarvoisuuden hyväksyminen. Valinnanvapauden periaatteen mukaan yksilöllä on oikeus päättää, mitä palveluja hän milloinkin käyttää. Omatoimisuuden edistämisen periaate painottaa palvelun saajan itsenäisen toimintakyvyn ja toimeentulon kehittämistä, säilyttämistä tai palauttamista. Ennaltaehkäisyn periaate tarkoittaa toimenpiteitä, joilla tuetaan yksilöiden kykyä säilyttää itsenäinen toimeentulonsa ja muut hyvinvointinsa edellytykset. Luottamuksellisuuden periaate koskee tietosuojaa.⁶¹

Mietinnössä irtolaishuollon suurimpina ongelmina pidettiin pakkotoimenpiteiden laajaa käyttömahdollisuutta ja niihin liittyviä oikeusturvaongelmia. Vaikka mietinnön mukaan pakkotoimenpiteistä yksilön auttamisen yhteydessä ei voitaisikaan kokonaan luopua, sellainen vapaudenriisto, joka merkitsi yksinomaan yhteiskunnan intressin toteuttamista, ei kuulunut sosiaalihuollon piiriin. Palveluhenkisyyden periaate edellytti, että vaikka sosiaalipalveluilla olisi kasvatuksellinen pyrkimys, tätä ei pitänyt käyttää ”perusteena pakkokeinojen käytölle tai yksilön tahdon huomiotta jättämiselle”.⁶² Valinnanvapauden

⁶¹ KM 1971:A25. Sosiaalihuollon komiteamietintö, s. 31–41. Sosiaalihuollon oikeusperiaatteista ks. Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. WSOY, Helsinki 2008, s. 164–173.

⁶² KM 1971:A25, s. 33.

periaatteen mukaan niissä tapauksissa, kun ”asiakkaan valinnanvapautta on välttämätöntä rajoittaa pakkokeinoin ja/tai kontrollitoimenpitein”, tuli luoda edellytykset valinnanvapauden mahdollistamiseksi.⁶³

Irtolaislaki ja sen mukaiset päätökset ja huoltotoiminnot eivät vastanneet sosiaalihuollon periaatteita. Myös toimenpiteiden kohteissa oli tapahtunut muutoksia, mikä vaikutti irtolaislain soveltamiseen, jossa oli suuria alueellisia eroja. Irtolaiset olivat suurimmaksi osaksi pitkälle alkoholisoituneita, asunnottomia ja huonokuntoisia tai sairaita. Irtolaislain sijaan irtolaisiksi aikaisemmin luokiteltujen huolto toteutettiin useassa kunnassa päihdehuollon ja muun sosiaalihuollon keinoin. 1970-luvulla irtolaisia ryhdyttiin huoltamaan päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjille tarkoitetuissa huoltoloissa. Työlaitoksia ryhdyttiin muuttamaan kunnallisiksi huoltoloiksi, joista tuli sittemmin erityispäihdehuoltojärjestelmän alueellisia laitoksia. Lisäksi vuonna 1977 säädetty laki lapsen elatuksen turvaamisesta oli lopettanut elatusvelvollisuutensa laiminlyövien niin sanottujen perhepinnareiden määräämisen työlaitoksiin.

Tultaessa 1980-luvulle irtolaislain mukaisia irtolaisia oli jäljellä pieni naisista ja miehistä koostuva moniongelmainen ydinryhmä, jonka jäseniä yhdistivät päihdeongelmat, asunnottomuus, sosiaalinen työrajoitteisuus, toimeentulo-ongelmat, irrallisuus, vieraantuneisuus, psyykinen ja fyysinen vajaakuntoisuus sekä vähäiset omaisuusrikokset. Irtolaisuusperusteissa moniongelmaisuus ja huono-osaisuus kirjattiin työnvieroksunaksi. Lähes kaikki laitostamääräyksiä koskevat esitykset lääninoikeudelle teki poliisi.

Vuonna 1982 säädetyllä irtolaislain muutoksella otettiin huomioon tapahtuneet muutokset. Tämä 1.1.1984 voimaan tullut lainmuutos lakkautti – lopulta – työlaitosinstituution. Irtolaislain uuden 5 §:n mukaan irtolainen voitiin määrätä ”laitoshoitoon”, joka rinnastetaan päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltolahoitoon. Irtolaislain 6 §:n säännöllisen elämän kriteeri säilyi.

Vuonna 1984 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki ”irtautui köyhäinhuollollisesta perinteestä, jossa huolto kohdistettiin yksinomaan yhteiskunnan huono-osaisiin”.⁶⁴ Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaista viitattiin sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöön. Siinä edellytettiin myös sosiaalihuollon erityisalojen lainsäädännön uudistusta.⁶⁵

⁶³ KM 1971:A25, s. 36.

⁶⁴ Tuori – Kotkas 2008, s. 99.

⁶⁵ HE 102/1981 vp. Hallituksen esitys sosiaalihuoltolaiksi.

Myös vuonna 1984 annetussa hallituksen esityksessä päihdehuoltolaiksi seurattiin sosiaalihuollon periaatteita. Esityksen mukaan sosiaalihuollon tavoitteiden saavuttamiseksi ei riittänyt palvelujärjestelmien kehittäminen. Lisäksi itsenäistä selviytymistä oli tuettava. Irtolaislain mukaisia irtolaisuuden tunnusmerkkejä ei esityksen mukaan enää voitu pitää sellaisina edellytyksinä, joiden perusteella voitaisiin toteuttaa henkilön tahdosta riippumattomia huoltotoimenpiteitä. Hallituksen esityksessä ehdotettiin irtolaislain kumoamista. Irtolaisina huollettujen palvelut tulisi vastedes järjestää päihdehuollon menetelmin. Myös vuoden 1962 päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annettua lakia pidettiin vanhentuneena. Irtolaislain tavoin siinäkin oli painotettu yhteiskuntaa suojaavia toimenpiteitä, mikä ei vastannut sosiaalihuollossa omaksuttuja valinnanvapauden, omatoimisuuden ja palvelun periaatteita. Päihdehuoltopalvelujen lähtökohtana piti hallituksen esityksen mukaan olla vapaaehtoisuus ja asiakkaan etu. Lisäksi päihdehuoltopalvelut olisi tuotettava yleisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen yhteydessä.⁶⁶

Sosiaalihuollon edellä mainituille periaatteille perustuva päihdehuoltolaki tuli voimaan 1.1.1986, jolloin irtolaislaki kumottiin. Lain 10 §:n mukaan päihteiden ongelmakäyttäjät voidaan määrätä henkilön tahdosta riippumattomaan hoitoon ainoastaan terveysvaaran tai väkivaltaisuuden perusteella ja vasta silloin kun vapaaehtoisuuteen perustuvat keinot eivät ole mahdollisia tai ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Irtolaisille irtolaislain mukaan määrätty laitoshoido lakkasi lyhyen siirtymäajan jälkeen. Irtolaisuus ”päätti”.

3.2 Hyvinvointivalta

Jos hyvinvointivaltion tavoitteena on ihmisarvoisen elämän ja toimeentulon turvaaminen sekä köyhyyden ja sosiaalisen eriarvoisuuden poistaminen, irtolaisten ruumiin ja elämäntapojen tarkkailun, pakkohuollon ja kurinpidon tekniikat olivat auttamattomasti vanhentuneita.

Tapahtui siirtymä huoltovallasta hyvinvointivaltaan. Hyvinvointivallan tavoitteena on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon lisääminen sekä väestön sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen. Hyvinvointivallan keinovalikoimasta poistettiin ensimmäiseksi irtolaisten pakkohuolto laitoksissa. Sen jälkeen irtolaisuus lakkautettiin oikeudellisesti määriteltynä elämän- ja olemistapatunnusmerkistöön pe-

⁶⁶ HE 246/1984 vp. Hallituksen esitys päihdehuoltolaiksi.

rustuvana ilmiönä. Irtolaisuus normalisoitiin näin osaksi sosiaalihuollon kokonaisuutta. Aiemmin irtolaisiksi luokitelluista tarkkailun ja pakkohuoltotoimenpiteiden passiivisista kohteista tulee nyt hyvinvointipalvelujen omaehtoisia asiakkaita. Isännän- ja sittemmin laitospaltaan alistetuista objekteista tuli viimeistään perusoikeusudistuksen myötä sosiaalisten oikeuksien kantajia, joita sosiaalihuollon toimenpitein tuetaan ja kannustetaan aktiivisina toimijoina toteuttamaan oikeutensa.

Hyvinvointivalta ei siten vaikuta luokittelevan ja määrittelevän toimettonia poikkeaviksi, kurin, valvonnan ja huollon tekniikoita edellyttäviksi yksilöiksi. Stigmavapaan tai moraalineutraalin sosiaalioikeuden peruspilareina ovat sosiaalisten etuuskien universaalisuus sekä sosiaalisten oikeuksien loukkaamattomuusperiaate. Vuoden 2001 alussa voimaan tullut laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista edustaa tällaista sosiaalioikeutta. Periaatteena on asiakkaan etu (8.2 §). Lain mukaan asiakkaan ihmisarvoa ei saa loukata ja hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään (4.1 §) sekä itsemääräämisoikeuttaan (8.1 §) on kunnioitettava. Palvelu-, hoito-, kuntoutus- ja muut suunnitelmat ovat pääsääntöisesti laadittava yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa (7.1–2 §). Sosiaalihuollon palvelujen käyttäjä on siten hyvinvointivaltiossa autonominen, aktiivinen ja tasa-arvoinen asiakas eikä sosiaalihuollon toteuttajan kontrollin ja huollon kohde.

Erillis- tai marginaaliryhmien sijaan hyvinvointivallan sääntelyn ja hallinnan kohteena on koko väestön sosiaalinen turvallisuus. Näkökulma siirtyy yksilöruumiista väestön kokonaisuuteen, vaikka yksilöruumiin kurinpito ja itsehallinnan pakkosisällyttämistekniikat eivät tyystin katoa hyvinvointivallan keinovalikoimasta. Hyvinvointivallan tavoitteena on väestön inhimillinen – sosiaalinen, fyysinen, poliittinen, oikeudellinen, terveydellinen ja taloudellinen – turvallisuus.

Jos irtolaisuus toimi peilinä, jonka kautta tarkkailla sosiaalioikeutta, hyvinvointivaltion kehitys on hajottanut tämän peilin tehden kaikista, toimeliaisuudesta tai toimettonuudesta riippumatta, tasa-arvoisia hyvinvoinnin turvaajien ja tuottajien asiakkaita. Tarkemmin sanoen hyvinvointivaltion sosiaalioikeuden peilinä eivät toimi marginaaliryhmät vaan koko väestölle kuuluva sosiaalinen turvallisuus.

Hyvinvointivallan hallinnan kohteena on koko väestön ja jokaisen väestön laskettavan turvallisuus. Turvallisuuden takaamiseksi ja edistämiseksi kaikki väestöön kuuluvat on laskettava mukaan yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen, jossa jokaisella on roolinsa, tehtävänsä, toimensa, asemansa,

arvonsa ja positionsa.⁶⁷ Fyysinen, sosiaalinen ja virtuaalinen aika ja tila on kattavasti kaavoitettava. Kaikilla toiminnoilla, olemistavoilla sekä ihmisten, muiden elollisten olentojen, tavarain, palvelujen, tiedon ja pääoman virtauksilla on oltava määrätty aikansa ja paikkansa. Samalla kaikki mahdolliset sosiaaliset riskit sekä turvattomuutta luovat tekijät ja mekanismit on kartoitettava ja niiden varalta on rakennettava koko väestön kattava sosiaaliturvajärjestelmä. Sosiaalipolitiikan tavoitteena on saada väestö kokonaisuudessaan sosiaalisen turvallisuuden piiriin niin, ettei yksikään väestönosa jää osattomaksi hyvinvoinnista.

Hyvinvointivaltiota ja sen sosiaalipolitiikkaa ei suunnitella ja hallita suhteessa pysähtyneeseen asioiden tilaan. Siksi hyvinvointivalta jatkuvana väestön- ja riskienlaskuna sekä turvallisuuskartoituksena ja -kaavoituksena avautuu tulevaan ottaen huomioon sen, mitä turvallisuuden kannalta tulee tapahtumaan ja voi tapahtua. Järjestysvallasta, joka piti jokaisen synnynnäisellä paikallaan, hyvinvointivalta eroaa siinä, että se suuntautuu tulevaan. Lisäksi hyvinvointivallan väestönlasku ottaa huomioon sen, ettei väestöön kuuluvilla ole yhtä ainoaa pysyvää asemaa, paikkaa ja arvoa, vaan ne muuttuvat ajassa, minkä lisäksi ne ovat tilanne- ja roolisisdonnaisia.

Hyvinvointivalta ei vain ja ainoastaan vaali elämää vaan *määrää* elämään ihmisarvoista elämää, jollaisena se on elämän ja elämän prosessien hallitsemista.⁶⁸ Se on Foucault'n termin biovaltaa, jonka käsitteen alle voitaisiin myös sijoittaa elämää säätelevä, hallinnoiva ja oikeudellisesti sääntelevä huoltovalta ja järjestysvalta. Olen päättänyt käyttämään siitä termiä hyvinvointivalta kahdesta syystä. Ensinnäkin hyvinvointivalta kytkeytyy hyvinvointivaltioon. Se on nimenomaisesti hyvinvointivaltiolista elämän hallintaa, joka ei huolla kurinpidon ja pakko-ojentamisen vaan sisällyttämisen, inklusion, keinoin ja tekniikoin. Toiseksi hyvinvointivaltion hyvinvoinnin normi eroaa hyvän järjestyksen normista. Hyvinvointivallan päämääränä on hyvinvointi, jonka piiriin koko väestö ja jokainen väestöön kuuluva yksilö on saatettava. Hyvinvointivalta ohjaa uusirtolaisia toimettomuudesta, osattomuudesta ja/tai olemattomuudesta hyvinvointiin. Hyvinvoinnilla tarkoitan tässä yhteydessä ennen kaikkea ihmisarvoista elämää, aineellista, fyysistä ja psyykkistä hyvinvointia sekä inhimillistä turvallisuutta.

⁶⁷ Ks. Rancière, Jacques: *Erimielisyys*. Suom. Heikki Kujansuu. Tutkijaliitto, Helsinki 2009, s. 57.

⁶⁸ Elämän hallitsemisen tematiikasta Foucault'n ajattelussa ks. Koivusalo, Markku: *Kokemuksen politiikka*. Michel Foucault'n ajattelujärjestelmä. Tutkijaliitto, Helsinki 2012, s. 195–238.

Järjestysvallan pysähtyneessä ajassa liikkuvat tai paikollaan pysymätömät irtolaiset kyettiin kattavasti havaitsemaan sekä palauttamaan järjestykseen tai sulkemaan laitoksiin. Sen sijaan yksikään hyvinvointivallan laskutoimitus ei ole kaikenkattava. Osa väestöön laskettavista jää pakollakin väestönlaskun ja sosiaalisen turvallisuuden kartoituksen ulkopuolelle. Tämä havaitsematon, näkymätön ja äänetön osa jää lähtökohtaisesti kaikki kattavan hyvinvoinnin marginaaleihin. Tässä mielessä tämä osa väestöä sekä ei kuulu väestöön että kuuluu siihen olemattomana osana. Hyvinvointivaltion irtolaiset ovat se osa väestöä, joka on väestönlaskun marginaaleissa ja katvealueilla. Keitä nämä uusirtolaiset tarkemmin ottaen ovat? Vastaus edellyttää peilin sirpaleiden kokoamista.

Ruotsalaisen teatteriohjaajan ja näytelmäkirjailijan Lars Norénin mukaan teatterin tärkeimpiä tehtäviä on se, että ”näkymätön voidaan yhä nähdä ja sanomaton kuulla”.⁶⁹ Näytelmässään *Personkrets 3:1* Norén tuo hyvinvointivaltion syrjäytyneet ja väestönlaskun ulkopuolelle jääneet esiin antaen näille äänen ja tehden olemattomasta osasta olevaisen. Näytelmän tapahtumapaikka on suuri tyhjä tila, ehkä purkutuomion saanut rappeutunut parkkihalli. ”Jotkut ovat lähteneet, kukaan ei tiedä mihin, toiset ovat saapuneet, kukaan ei tiedä mistä.”⁷⁰ Näyttämölle huomaamattomasti saapuvat, siinä viivähtävät ja siitä poistuvat henkilöt ovat pitkäaikaistyöttömiä, syrjäytyneitä, asunnottomia, alkoholisteja, narkomaaneja, prostituoituja ja mielenterveysongelmaisia.

Myös Virpi Suutarin viiden itähelsinkiläisen nuoren elämästä kertova dokumenttielokuva *Hilton! Täällä ollaan elämä* tekee näkyväksi ajelehtivat syrjäytyneet. Yksi heistä, Mira, kertoo lehtihaastattelussa: ”Jos sä olet kokeillut sossut, työkkärit ja koulutukset, sä olet kokeillut hakea töitä eikä enää ole jäljellä mitään. Siinä on pelinappulat aika vähissä.”⁷¹

Nämä hyvinvointivaltion uusirtolaiset ovat työelämästä syrjäytyneitä, tuotantoelämän ja aktiivisen taloudellisen elämän ulkopuolella, ajelehtivia ja marginaaleissa eläviä. Näitä tuottamattomia työttömiä tai tilapäisissä työsuhteissa olevia ei edes tarvita työvoimana. He elättävät itseään eläkkeillä, työmarkkinatuella, toimeentulotuella, pikavipeillä, almuilla, pätkätöillä tai muilla keinoin. Kaikki eivät rekisteröidy työnhakijoiksi. Sosiaaliturvajärjestelmä on monelle liian byrokraattinen ja etuuslainsä-

⁶⁹ Norén teoksessa Zetterfalk, Per: Inter esse. Det skapande subjektet, Norén och reality. Gidlunds förlag, Hedemora 2008, s. 341.

⁷⁰ Norén, Lars: *Personkrets 3:1*. Bonniers, Stockholm 1998, s. 93.

⁷¹ Mira artikkelissa Saarikoski, Sonja: Syrjäytynyt, mutta ei tarpeeksi, s. 15. Helsingin Sanomat. HS Torstai. 28.2.2013, s. 15–16.

däntö liian monimutkainen. Osa tippuu eri etuusjärjestelmien väliin ja osa on turhautuneita aikaisempien asiointiongelmien seurauksena. Kaikista ei ole sosiaalihuollon asiakkaisiksi, koska heillä ei ole tietoja, voimia tai tahtoa asiakkuusprosessiin.⁷² Jotkut eivät ole tarpeeksi syrjäytyneitä tai vajaakuntoisia kuntoutukseen tai asumispalveluihin. Terveystuhoitopalvelut jäävät käyttämättä avovastaanottotoiminnan puutteellisuuden, päivystysvastaanottoaikojen saamisen vaikeuden tai hoitojonojen takia. Tai sitten palveluja ei jakseta tai edes välitetä hakea. Toiset eivät saa tarvitsemiaan mielenterveys- tai päihdepalveluja niitä hakiessaankaan. Mielenterveyskuntoutujien ja päihdeongelmaisten asumisolot eivät aina täytä asumiskriteerejä tai he jäävät kokonaan vaille asuntoa. Kaikki nuoret eivät sopeudu koulutus- ja työelämäputkeen vaan katoavat. Nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamista valmistelevan työryhmän väliraportissa todetaankin, että Suomessa on yhteiskunnasta syrjäytyneitä, ilman toisen asteen tutkintoa olevia nuoria noin 40 000, joista ”täysin tilastojen ulkopuolisia ”kadonneita” on noin 25 000”.⁷³

Vailla oleskelulupaa maassa olevat pakolaiset ja maahanmuuttajat eivät ole vain työelämän vaan myös sosiaali- ja terveystuhoitopalvelujen ulkopuolella. Näillä hyvinvointivaltion uusirtolaisilla ei ole käytännössä sosiaalisia oikeuksia. Karkotuksen uhka pakottaa heidät olemaan näkymättömiä ja jättämättä jälkiä olemassaolostaan.

Samoin muut rekistereiden ulkopuolella olevat autoissa, teltoissa ja yökahviloissa nukkuvat asunnottomat ulkomaalaiset voidaan laskea uusirtolaisiksi. Näihin kuuluvat köyhyyttä, työttömyyttä, syrjintää ja rasismia kotiseuduiltaan pakenevat Euroopan romanit, joista osa elää Euroopan komission tiedonannon mukaan ”äärimmäisen syrjäytyneinä niin maaseutu- kuin kaupunkialueilla ja erittäin köyhissä sosioekonomisissa olosuhteissa”.⁷⁴ EU-kansalaisuudestaan huolimatta he ovat vailla yhdenvertaista sosiaaliturvaa.

Uusirtolaisuus ei ole aina välttämättä seurausta syrjäytymisestä vaan toisinaan myös omaehtoinen ja tietoinen arvo- tai elämäntapavalinta. Osa päättää jäädä sivuun ”normaalista” työelämästä kieltäytyen myymästä itseään työ-

⁷² Laatu, Markku: Kelan kelmassa. Tuloksia Kelan etuuksien toimeenpanoa ja asiakkaiden toimeentuloa koskevasta kyselystä. Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveystuhoitun selosteita 41, Helsinki 2004, s. 8–12; Airio, Ilpo: Toimeentuloturva osana sosiaaliturvaa, s. 14. Teoksessa Airio, Ilpo (toim.): Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2013, s. 8–23.

⁷³ TEM raportteja 8/2012. Nuorten yhteiskuntatakuu 2013, s. 6.

⁷⁴ KOM(2010) 133. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Romaniväestön sosiaalisesta ja taloudellisesta integraatiosta Euroopassa, s. 122.

voimana. Joku ”kieltäytyy kehittämästä elämänsä tuottavia kykyjä kapitalistien välittömien vaatimusten mukaan”.⁷⁵ Toinen ei ryhdy sosiaalihuollon asiakkaaksi tai vähät välittää yhteiskuntatakuusta. Nämä uusirtolaiset voivat olla yhtä hyvin toimeettomia kuin vaihtoehtoisissa toimissa tai epätyypillisissä työsuhteissa. Tällä en tarkoita sitä, että syrjäytyneet uusirtolaiset valitsisivat syrjäytymisensä tai voisivat valita syrjäytymättömyyden, jos niin vain haluaisivat. Kuten Mira Helsingin Sanomien haastattelussa sanoo, Suomessa ei kukaan syrjäydy ”pelkästään omien valintojensa takia [...] Ei todellakaan”.⁷⁶ Valittu uusirtolaisuus on usein pikemminkin pakotettu eikä vapaaehtoinen valinta. Haluan kuitenkin tuoda esiin sen, ettei uusirtolaisuus aina välttämättä ole seurausta syrjäytymisestä.

Hyvinvointivaltion uusirtolaisia voidaan kutsua prekariaatiksi, joka on tietty yhteiskunnassa sekä sosiaalisissa, taloudellisissa ja oikeudellisissa suhteissa olemisen tapa. Latinan *precarius* kuvaa uusirtolaisten olemisen tapaa, sillä se tarkoittaa epävarmaa, epävakasta, rukoilemalla saatua, armosta annettua ja armoilla olemista. Nämä epäsäännöllisissä ja -tavallisissa tai olemattomissa työsuhteissa olevat ja/tai ajelehtivät, jatkuvassa liikkeessä olevat sekä mihinkään asemaan asettumattomat ovat yhteiskunnassa usein syrjäytyneitä ja marginalisoituja. Lisäksi he saattavat jäädä sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä muiden turvajärjestelmien katvealueelle. Tällöin he helposti jäävät myös hyvinvointivallan väestönlaskun ulkopuolelle. Näin osattomaan osaan kuuluvat uusirtolaiset ovat väestön kartoituksen ja hallinnan näkökulmasta katsoen olemattomia.

3.3 Olemattomuus

Vaikka hyvinvointivaltiossa sosiaalisten etuuskien universalismin myötä irtolaisuuteen liitetty pahan toimeettomuuden polttomerkki vaikuttaa häviävän, eivät uusirtolaiset ole täysin päässeet tästä stigmasta. Hyvinvointivaltalta jatkaa toimeettomuuden paheksuntaa. Hyvinvointivaltiolle ominaiset uusirtolaisten leimaamisen mekanismit toimivat myös peilinä, jota kautta voimme tarkemmin eritellä hyvinvointivaltaa. Jaan nyt hyvinvointivallan kahteen toiselleen näennäisesti vastakkaiseen muotoon: sisällyttävään ja ulossulkevaan valtaan.

⁷⁵ Viren, Eetu: Bilettely ja luokkatietoisuus, Megafoni 30.8.2006. – [Http://megafoni.kulma.net](http://megafoni.kulma.net) (vierailtu 16.4.2013).

⁷⁶ Ks. Mira artikkelissa Saarikoski 2013, s. 15.

1) Sisällyttävä hyvinvointivalta. Syrjäytymättömyys on hyvinvointivallan perustavia sosiaalipoliittisia periaatteita. Tehokkaan ja kattavan syrjäytymisen ehkäisemisen edellytyksenä on kaikkien väestön osien ottaminen huomioon sosiaalipoliittisessa väestönlaskussa. Siksi myös kaikkein syrjäytyneimmät väestönosat, olemattomat uusirtolaiset, on otettava huomioon syrjäytymisriskikartoituksissa ja turvallisuusohjelmissa. Myös nämä on saatettava väestön elämän hallinnan piiriin, jossa sosiaaliturvajärjestelmällä, -mekanismeilla ja -tekniikoilla on keskeinen osa.

Koska kattava sosiaalinen turvallisuus on hyvinvointivaltion perustava normi, niin uusirtolaiset, jotka eivät tule tai halua tulla lasketuiksi osaksi hyvinvointivaltiota, poikkeavat tästä normista. Siksi he muodostavat ongelmaryhmän. Hyvinvointivalta pyrkii saamaan myös olemattomat väestönosat lasketuiksi osaksi väestöä. Arvopluralistinen hyvinvointivaltio ei niinkään pyri pakottamaan uusirtolaisia määrättyihin elämäntapoihin. Väestön hallintana sille riittää se, että nämä tulevat sosiaaliturvajärjestelmän piiriin syrjäytymisriskikartoituksissa, etuuksien saajina ja sosiaali- ja terveysturvan asiakkaina. Hyvinvointivallan näkökulmasta pahuus ei siten ole yksilöön liittyvää hyvän puutetta vaan sosiaalisen turvallisuuden verkostoista tippumista, ihmisarvoisen elämän puuttumista ja viime kädessä olemattomuutta.

Hyvinvointivaltiossa olemattomien tuleminen näkyviksi osana väestöä väestönlaskennassa ja sosiaaliturvajärjestelmän asiakkaina sekä sitä kautta integroituminen yhteiskuntaan ei yksinomaan riitä. On alettu vaatia aiempaa enemmän yhteiskunnallisesti hyväksyttävää toimeliaisuutta: ”Sinun pitää ehdottomasti tehdä jotakin; lyhyesti sinun pitää”.⁷⁷

Työllistämisuudistuksissa on lisätty harkintavaltaa ja työttömyysedun vastikkeellisuutta sekä kehitetty työttömien koulutuksen, kuntoutuksen ja aktiivisten työllistämistoimien palvelukokonaisuuksia samalla kun työhaluttomuuden osoittamisen sanktioita on tehostettu. Vuoden 2013 alussa voimaan tullut laki julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista määrää työttömän työnhakijan velvollisuuksiksi työn ja koulutuksen hakemisen, osallistumisen haastatteluihin, työllistymissuunnitelman tai korvaavan suunnitelman laatimisen ja sen toteuttamisen sekä määrää hänet ilmoittamaan suunnitelmansa toteuttamisesta viranomaisille (2:8.1–2). Työttömyys-turvalaki määrittelee työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn, jonka seurauksena työtön työnhakija menettää oikeuden työttömyysetuuteen. Toistuvan moitittavan menettelyn seurauksena työnhakijalle asetetaan työssäolovelvoite (2a:14).

⁷⁷ Vähämäki, Jussi – Holvas, Jakke: Odotustila. Teos, Helsinki 2005, s. 58.

Jos hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan perusongelma on syrjäytyminen, jonka keskeisenä syynä on työttömyys, työmarkkinoiden perusongelmaksi hallituksen esitys vuodelta 2005 määrittelee tulevaisuuden työmarkkinoiden työvoimatarpeiden turvaamisen.⁷⁸ Perustavaksi normiksi on muodostunut työelämään osallistuminen ja työmarkkinoiden käytettävissä oleminen. Työttömien aktivointia painottava aktiivinen työvoimapolitiikka on Suomessa merkinnyt työttömiin kohdistuvia velvoitteita. Uusirtolaisilta edellytetään toimeliaisuutta, mutta mikä tahansa toimeliaisuus ei ole hyväksyttävää vaan ainoastaan sellainen, joka on määritelty lainsäädännössä. Muunlaista toimeliaisuutta ei oteta huomioon tai se saattaa johtaa etuuskien menettämiseen.

Aktivoinnin edellyttämien toimeliaisuusvelvoitteiden seuraamukset on yhdistetty myös viimesijaiseen toimeentuloturvaan. Lain toimeentulotuesta perusteella toimeentulotuen perusosaa voidaan määrääjäksi alentaa, jos saaja esimerkiksi ilman perusteltua syytä kieltäytyy tarjotusta työstä tai julkisesta työvoimapalvelusta tai keskeyttää koulutuksen (10.1 §). Perusosaa voidaan alentaa jopa 40 prosenttia, jos henkilön toistuvista kieltäytymisistä, keskeyttämisistä ja laiminlyönneistä voidaan päätellä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua työvoimapalveluihin tai kotouttamis- ja kuntouttamistoimenpiteisiin (10.3 §). Laissa kyllä todetaan, ettei alentaminen ole sallittua, jos se vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen toimeentulon tai on muutoin kohtuuton (10.4 §). Täten aktivointi on laajentunut työvoimapolitiikasta sosiaalipolitiikkaan.⁷⁹ Seuraamuksena toimeliaisuusnormin rikkomisesta ei ole pakkotyö tai työlaitos eikä täysin lain ulkopuolelle häätäminen vaan ”pelkästään” oikeuden työttömyysetuuksiin menettäminen ja toimeentulotuen alentaminen eli viime kädessä köyhyys ja syrjäytyminen. Lopputuloksena uusirtolaiset ajautuvat pitkälti perus- ja ihmisoikeuksien ulkopuolelle, sillä rahattomalla ei riitä kiinnostusta/voimavaroja oikeuksiensa toteuttamiseen omassa elämässään.⁸⁰

⁷⁸ HE 164/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 22.

⁷⁹ Ks. Pajukoski, Marja: Onko syrjäytyminen työvoimapolitiittinen kysymys? Aktivoinnista ja syrjäytymisestä jännitteet lainsäädännössä, Edilex lakikirjasto 2010. – <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/asiantuntijakirjoitukset/7509>, s. 8 (vierailtu 5.4.2013). Marja Pajukosken mukaan aktivoinnin (työvoimapolitiikan keino) ja syrjäytymisen estämisen (sosiaalipolitiikan keino) välillä on kuitenkin pitkälti soviittamaton ristiriita (Pajukoski 2010, s. 44).

⁸⁰ Korhonen, Anna-Reetta – Peltokoski, Jukka – Saukkonen, Miika: Paskaduunista barrikadille – Prekariaatin julistus. Into Kustannus, Helsinki 2009, s. 101.

Irtolaiset ”ovat vieläkin toimenpiteiden esineinä, joitten kautta he joutuvat *pakon* alaisiksi”.⁸¹ Ståhlbergin sanat kuvaavat tämän päivän uusirtolaisten tilannetta. Järjestysvallan palveluspakko on tullut takaisin aktiivisuutta vaativana valtana, pakkointegraationa. Vuoden 1540 palvelusseikkoja koskevan säännöksen periaatteita seuraten uusirtolaisia vaaditaan aktivoitumaan hyväksyttävällä tavalla riippumatta siitä, onko työtä tarjolla vai ei. Toimetomuuteen langenneet uusirtolaiset saavat jälleen moralistisen polttomerkin. Tähän yhdistyy työttömyyden ja syrjäytymisen käsittäminen yksilö- ja oirekeskeisenä ongelmana. Sen seurauksena huoltovallan valvonta- ja kontrollimekanismit ajankohtaistuvat. Aktivointi- ja osallistamistoimenpiteillä uusirtolaiset pyritään pakottamaan, hoitamaan ja huoltamaan työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi työvoimaksi. Uusirtolaisia nimittäin vaivaa toimeliaisuuden puutteen pahe. Siksi sosiaalipolitiikka on passiivisen väestön ”ravistelua kohti aktiivista elämää”, sillä yhteiskunnalla ei ollut varaa siihen, että ”vanhukset, työkyvyttömät, sairaat, lesket toisaalta ja tuotantoelämään osallistuvat vähätuloisemmat toisaalta saavat jättäytyä niin oloihinsa, etteivät he edes pyri kulutustasoaan kohottamaan.”⁸² Nämä Pekka Kuusen linjaukset teoksessaan *60-luvun sosiaalipolitiikka* ovat mitä ajankohtaisimpia.⁸³

Sisällyttävä valta pyrkii myös aktivoimaan kaikki yksilöt sosiaalisten oikeuksien, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien subjekteina, jotka ovat tietoisia oikeuksistaan ja osaavat myös vaatia niiden toteuttamista.

2) *Ulossulkeva hyvinvointivalta*. Kuten on todettu, jokainen väestön las-kutoimitus sisältää virhelaskun. Jopa pohjoismaisessa institutionaalisessa hyvinvointivaltiossa jokin osa väestöstä jää aina ottamatta huomioon ja siten olemattomaksi sekä edelleen osattomaksi sosiaalisesta turvallisuudesta. Osa uusirtolaisista on unohtunut jopa ruotsalaisen kansankodin kotioven ulkopuolelle, kuten Norénin näytelmä osoittaa. Mutta hyvinvointivallan tarkoituksena ei ole ulossulkeminen vaan päinvastoin kaikkien väestön osien ekspansiivinen sisällyttäminen.

Suomi kehittyi vasta 1980-luvulla varsinaiseksi pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi. Heti kohta uusliberalismi, joka oli määrittänyt Margaret Thatcherin hallituksen politiikkaa 1980-luvun Britanniassa, rantautui Suomeen. Pekka Kosonen kirjoitti vuonna 1987 hyvinvointivaltion laa-

⁸¹ Ståhlberg 1893, s. 51–52.

⁸² Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipolitiikka. 4. painos. WSOY, Helsinki 1963, s. 57 ja 59.

⁸³ Ks. Ojakangas, Mika: Hyvinvoinnin eetos ja ”passiivisen väestön ongelma”. Juutas Käkriäinen Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikan valossa. Tiede & edistys 3/00, s. 183–190.

jenemisvaiheen päättymisestä, joka sai vahvistusta Suomen 1990-luvun laman seurauksena, jolloin hyvinvointivaltioprojektin sanottiin väistyneen, joskin hyvinvointivaltion katsottiin säilyvän jälkiekspansiivisena hyvinvointivaltiona.⁸⁴ Laman myötä elinkeinoelämän edun toteuttamista raha- ja resurssipoliittisin toimin painottava monetaristinen päätöksentekomalli sai vahvan jalansijan julkisen vallan käytössä.⁸⁵

Uusliberalismi on levittänyt taloudellisen rationaalisuuden koko yhteiskuntaan ja siten myös sosiaalipolitiikkaan.⁸⁶ Globaali talous, finanssikapitalismi, pääoman vapaa liikkuvuus, markkinamekanismien vahvistaminen, kansainvälinen verokilpailu ja palkkatyöyhteiskunnan säröily ovat kiihdyttäneet julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen leikkaamista, yksityistämistä, ulkoistamista ja kilpailuttamista niin Suomessa kuin muualla Euroopassa. Hyvinvointivaltiolle puitteet asettavat valtion rahoitusperusta ja viime kädessä yksityisen markkinatalouden tila.⁸⁷ Samalla julkishallintoon on ujutettu uusi julkisjohtaminen (*New Public Management*). Markkinavoimien yliote on johtanut siihen, että julkinen valta ei enää kykene toteuttamaan kaikkia hyvinvointivaltiollisia sitoumuksiaan. Uusirtolaisille tämä merkitsee lisääntyvää ulossulkemista ja torjumista. Kyse on poiskäännyttämisen politiikasta.⁸⁸ Siten jälkiekspansiivisen eurooppalaisen hyvinvointivaltion aika ei ole merkinnyt vain kypsän hyvinvointivaltion säilyttämistä vaan myös hyvinvointivaltion osittaista purkamista, jollei peräti alasajoa.

⁸⁴ Kosonen, Pekka: Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Vastapaino, Tampere 1987. Ks. myös Anttonen, Anneli – Sipilä, Jorma: Julkinen, yhteisöllinen ja yksityinen sosiaalipolitiikassa. Sosiaalipalvelujen toimijat ja uudenlaiset yhteensovittamisen strategiat. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.): Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. WSOY, Helsinki 1992, s. 435–462; Julkunen, Raija: Hyvinvointivaltio käännekohdassa. Vastapaino, Tampere 1992, s. 142–144; Heinonen, Jari: Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon. Acta Universitatis Tamperensis, Tampere 1990.

⁸⁵ Hänninen, Sakari: Jakovaltiosta kilpailuvaltioon, s. 90. Teoksessa Hänninen, Sakari – Palola, Elina – Kaivonurmi, Maija (toim.): Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikka kilpailuvaltiossa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2010, s. 83–108; Mikkola, Matti: Oikeasta ja väärästä oikeudellistumisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, s. 24. Oikeus 1/1987, s. 17–28. Ks. myös Patomäki, Heikki: Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. WSOY, Helsinki 2007; Harvey, David: Uusliberalismin lyhyt historia. Vastapaino, Tampere 2008.

⁸⁶ Prozorov, Sergei: Stalinismin biopolitiikka – ideat ja ruumiit neuvostohallinnassa, s. 37. Tiede & edistys 1/2013, s. 9–41.

⁸⁷ Hänninen 2010, s. 104.

⁸⁸ Ks. Hänninen, Sakari: Johdanto. Teoksessa Hänninen, Sakari – Karjalainen, Jouko – Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.): Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Stakes, Helsinki 2007, s. 5–19.

Euroopan talouskriisi on johtanut kriisimaille epädemokraattisesti sa-
neltuihin, hyvinvointivaltion perustuksia horjuttaviin julkisen talouden
säästöihin ja tiukkaan kuriin. Kreikassa on toteutettu lähes täydellinen
hyvinvointivaltion alasajo, jonka myötä sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet
ovat käytännössä pantu jäihin epämääräiseksi ajaksi. Euroopan sosiaalisten
oikeuksien komitea onkin antanut Kreikalle huomautuksen siitä, että sääs-
töohjelmien mukaiset eläketurvan rajoitukset ovat loukanneet Euroopan
sosiaalisen peruskirjan mukaista oikeutta sosiaaliturvaan.⁸⁹

Lisääntyvä työttömyys, syrjäytyminen ja turvattomuus ovat seurausta
Kreikan ja muiden Euroopan kriisimaiden ”pelastamisesta”. Helmikuus-
sa 2013 alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysaste nousi Kreikassa 64,2
prosenttiin (lähes vastaaviin prosenttilukuihin ylletään Espanjassa). Yhtä
sukupolvea ollaan siten pakottamassa uusirtolaisuuteen. Kreikasta voi
tulla uusliberalistisen valtion malli, jota tullaan ajamaan eri variaatioin läpi
kaikissa EU:n jäsenvaltioissa: kriisimaat näyttäisivät siten jälkisosiaalisen
Euroopan tulevaisuuden. Ei tule myöskään sivuuttaa sitä, että huhtikuussa
2013 nuorten 15–24-vuotiaiden työttömyysaste oli Suomessa peräti 24,4
prosenttia. Nuorisotyöttömyyden lisääntyminen ei ole kriisiajan poikkeus-
tila vaan jatkumoa Suomessa 1990-luvun alkupuolelta lähtien alkaneelle
tuloerojen kasvulle ja köyhyyden lisääntymiselle.

Talouskriisi on siten hyvinvointivaltion ja Euroopan sosiaalisen mallin
kriisi. Jos huomattava osa nuorista suljetaan pysyvästi ulos työmarkkinoilta
ja/tai pakotetaan ottamaan mitä tahansa satunnaista työtä vastaan ehdoilla,
jotka polkevat työntekijän oikeuksia, sosiaalisen turvallisuuden projekti on
romahtanut. Jos sisällyttävän hyvinvointivallan keskeiseksi muodoksi tulee

⁸⁹ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi 22. huhtikuuta 2013 annetuissa sa-
mansisältöisissä ratkaisuissaan viiteen järjestökanteeseen, että vaikka EU-instituutioiden
ja Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa tehdyt lainasopimukset velvoittavat Kreikkaa,
se ei oikeuta sivuuttamaan Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisia velvoitteita. Vaikka
sosiaalietuuksien leikkaukset eivät automaattisesti merkitsekään peruskirjan mukaisen
oikeuden sosiaaliturvaan loukkausta, Kreikassa toteutetut yksityisen ja julkisen sektorin elä-
keturvan rajoitusten kumulatiiviset vaikutukset ovat johtaneet useiden eläkeläisten elintason
ja elinolosuhteiden huomattavaan huononemiseen. Siten rajoitukset ovat komitean mukaan
loukanneet peruskirjan 12 artiklan 3 kohtaa, joka velvoittaa jäsenvaltioita pyrkimään asteit-
tain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa. (Federation of Employed Pensioners of
Greece (IKA-ETAM) v. Greece, Complaint No. 76/2012; Panhellenic Federation of Public
Service Pensioners (POPS) v. Greece, Complaint No. 77/2012; Pensioners’ Union of the
Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Greece, Complaint No. 78/2012; Panhellenic
Federation of Pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) v. Greece, Com-
plaint No. 79/2012; Pensioner’s Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Greece,
Complaint No. 80/2012.)

pakotettu aktivoituminen, se johtaa integroinnin kääntymiseen ulossulkemiseksi. Jos lisäksi sosiaalietuuksia ja -palveluja leikataan samalla kun julkisia palveluja yksityistetään siinä määrin, että TSS-oikeudet latistuvat kulutus-hyödykkeiksi, joiden toteuttamiseen vain osalla väestöä on varaa, on kyse yksinkertaisesti hyvinvointivaltion alasajosta.⁹⁰ Hyvinvointivaltion alasajo kyseenalaistaa myös sen sosiaalioikeuden, jonka perustana ovat sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet.

Paperittomat siirtolaiset ovat ulossuljetuista ulossuljetuimpia. Heitä ei edes pyritä laskemaan mukaan, integroimaan yhteiskuntaan, kotouttamaan ja aktivoimaan sosiaalisten oikeuksien haltijoina tai työvoimana vaan kartoittamaan ja sitten karkottamaan. Osittain samassa tilanteessa ovat kotimaistaan lähteneet romanit. Kumpaankin ryhmään kuuluvia pidetään ulkopuolisina toisina ja heidän stigmansa on muita uusirtolaisia perustavampi. Se tuo mieleen gnostilaisuuden ja manikealaisuuden tavan jakaa todellisuus dualistisesti hyvään – me – ja pahaan – toiset.⁹¹

4 LOPUKSI: PAHAN STIGMAN KIISTÄMINEN

Irtolaisuuteen kohdistuvien vallan muotojen välillä on eroja. Järjestysvallalle on ominaista yhteiskuntaruumiin järjestyspolitiikka, huoltovallalle yksilöruumiin oirepolitiikka ja hyvinvointivallalle väestöruumiin turvallisuuspolitiikka. Näitä kolmea yhdistää se, että ne kohdistuvat elämän säätelyyn, hallintaan ja oikeudelliseen sääntelyyn. Ne ovat, kuten todettu, biovallan eri muotoja.

Ne eivät myöskään muodosta sellaista jatkumoa, jossa hyvinvointivalta syrjäyttäisi huoltovallan, joka olisi aiemmin syrjäyttänyt järjestysvallan. Järjestysvallan aikakaudella yksilöruumis alistettiin kontrolliin tavaran eli maatalouden ja teollisuuden palveluksessa olevana työvoimana. Jär-

⁹⁰ Ks. Korhonen – Peltokoski – Saukkonen 2009, s. 96.

⁹¹ Suomen romanien osalta vastaava leimaaminen jatkui pitkälle huoltovallan aikakaudelle. Vielä vuonna 1953 mustalaiskomitean mietinnössä puhuttiin romanien ”kestävyyttä vailla” olevasta luonteenlaadusta ja esitettiin keskittymistä ”kehityskelpoiseiin mustalaisiin, so. niihin, joiden kasvattaminen sosiaalisiksi kansalaisiksi näyttää mahdolliselta” (KM 1955:7. Mustalaiskomitean mietintö, s. 26). (Romanien syrjinnästä ks. Grönfors, Martti: Suomen mustalaiskansa. WSOY, Helsinki 1981; Pulma, Panu: Suljetut ovet: Pohjoismaiden romanipolitiikka 1500-luvulta EU-aikaan. SKS, Helsinki 2006; Hirvonen, Ari: Karkotetut EU-kansalaiset vapaan liikkuvuuden alueella. Teoksessa Markkanen, Airi – Puurunen, Heini – Saarinen, Aino (toim.): Huomio! Romaneja tiellä. Like, Helsinki 2012.)

jestysvalta sisältää myös jo hyvinvointivallan idut. Huoltovallan aikana yhteiskuntaruumista pidettiin hyvässä järjestyksessä pitämällä yhteiskuntaluokat aloillaan. Hyvinvointivalta pyrkii innovatiivisesti ja ekspansiivisesti laskemaan koko väestön mukaan. Ihmisarvoisen elämän ja sosiaalisen turvallisuuden nimissä hyvinvointivallan käytännöt ja tekniikat hallitsevat laajalti koko väestön ja jokaisen siihen kuuluvan elämää. Hyvinvointivaltion supistamisen tai alasajon myötä sosiaalisia etuuksia on supistettu ja niiden saamisen kriteereitä on tiukennettu. Sisällyttävä hyvinvointivalta on yhä enenevässä määrin yhtäältä uusirtolaisia huoltavaa ja toisaalta heitä torjuvaa ja poiskäännyttävää valtaa. Voidaan kysyä, onko tapahtumassa siirtymä hyvinvointivallasta kokonaan uuteen uusliberalistiseen vallan muotoon, joka ei pyri enää saattamaan kaikkia sosiaalisen turvallisuuden piiriin, vai onko kyse vain järjestys- ja huoltovallan merkityksen lisääntymisestä hyvinvointivallan rinnalla. Tämä jääköön odottamaan vastausta.

Mutta onko irtolaisuuden stigmasta mahdollista päästä ylipäänsä eroon, jos kerran ekspansiivinenkin hyvinvointivalta paheksui, toki aiempaa moraalineutraalimmalla tavalla, toimettomuutta, etenkin näkymättömyyttä ja olemattomuutta? Kysymys tulee entistä ajankohtaisemmaksi aktivointiin tähtäävän sosiaali- ja työvoimapolitiikan sekä lainsäädännön myötä, jotka palauttavat irtolaisuuden stigman ja kohdistavat sanktioita niihin, jotka pysyttäytyvät uusirtolaisuudessaan tai eivät pääse siitä eroon.

Vastaus löytyy irtolaisuuden politisoimisesta. Syrjäytymisessään ja osattomuudessaan uusirtolaiset julistavat yhteiskunnallista vääryyttä. Sen tekemisen näkyväksi ja kuulluksi poliittisena kysymyksenä uusirtolaisten tulee muodostua poliittiseksi subjektiksi, prekariaatiksi. Tämä voi kuulostaa utopiselta tai kaukaa haetulta. Mutta jos emme käsitä prekariaattia järjestäytyneenä luokkana vaan osattomien tilannesidonaisuusena ja tapahtumakohtaisena luokattomana luokkana, utopia muuttuu konkreettiseksi poliittiseksi todellisuudeksi. Poliittisena subjektina uusirtolaiset tulevat näkyviin ja tekevät itsensä kuulluksi, eivät toimenpiteiden objekteina tai edes syrjäytymisen uhreina, vaan omilla ehdoillaan ja omana itsenään. Leimatut kääntävät näin pahan toimettomuuden poltinmerkin poliittiseksi kollektiiviseksi merkiksi. Tällöin myös hyvinvointivalta, taloudelliset resurssit, syrjäytyminen, turvallisuus sekä sosiaaliset riskit ja etuudet politisoituvat. Uusirtolaiset voivat politisoida myös sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet vaatimalla niiden toteuttamista, vahventamista ja laajentamista. Esimerkiksi toimeliaisuudesta riippumaton perustulo, joka ei nöyryytä ja leimaa, voidaan perustella sosiaalisilla oikeuksilla. Ylipäänsä uusirtolaiset poliittisina subjek-

teina voivat asettua vastustamaan globaalia kapitalismia ja uusliberalismia vahvan hyvinvointivaltion nimissä kehittäen samalla sosiaalisen Euroopan uusia malleja.

Uusirtolaisten muodostuminen poliittiseksi subjektiksi vaikuttaa edellyttävän toimeliaisuutta poliittiseksi subjektiksi tulemisen muodossa. Tämä ei tarkoita, että uusirtolaiset tulisi syrjäytymisen uhreina aktivoida jonkin ulkopuolisen tahon toimesta, vaan poliittiseksi subjektiksi muodostumisen tulee lähteä uusirtolaisista itsestään, heidän sosiaalisen epätasa-arvon ja epäoikeudenmukaisuuden ilmaisuistaan sekä sosiaalisten oikeuksien toteuttamisen, laajentamisen ja syventämisen vaatimuksista.

Sen lisäksi uusirtolaisten vetäytyminen ja aloilleen asettumattomuus, hallitsemattomuus, palkkatyöstä kieltäytyminen, toimettomuus tai toisintoiminnan moneus ja olemattomuus haastavat *itsessään* vallitsevat poliittisen, oikeudellisen, taloudellisen ja hallinnallisen vallan muodot, instituutiot, käytännöt ja tekniikat. Toimettomuus voi siten olla ”passiivista” vastarintaa. Niinpä hyvinvointivallan objekti (*obiectum*) voi jättäytymällä toimettomuuteensa vastustaa (*obiecto*) niin ulossulkevan kuin sisällyttävän vallan mekanismeja sekä vallitsevia ihmisarvo- ja turvallisuusnormeja. Siten uusirtolaiset ovat toimettomuudessaan poliittisia subjekteja. Näin he kyseenalaistavat jaottelut subjektin ja objektin, toimeliaisuuden ja toimettomuuden, aktiivisuuden ja passiivisuuden välillä.⁹²

Yhtäältä tällaisessa vapaassa liikkuvuudessaan uusirtolaiset kyseenalaistavat hyvinvointivaltiolaisen turvallisuusperusteisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalioikeuden, jotka kaikesta turvamekanismeistaan huolimatta perustuvat sisäisen ja ulkoisen, sisällyttämisen ja ulossulkemisen dikotomiaan. Toisaalta tällaisena vastarinnan liikkeen monimuotoisena massana uusirtolaiset vastustavat sosiaaliturvan leikkauksia ja rajoituksia sekä hyvinvointivaltion – ja laajemmin sosiaalisen Euroopan – alasajoa vaatien sosiaalisten oikeuksien säilyttämistä ja laajentamista sekä niiden toteuttamista.

Näin irtolaisuuteen liitetty stigma kääntyy vastarinnan huutomerkiksi. Paha ei siten ole enää toimettomuudessa, joka jo *itsessään* voi olla vastavoima. Paha on epätasa-arvoisissa instituutioissa, normeissa, mekanismeissa, diskursseissa ja käytännöissä sekä alistavissa, tukahduttavissa ja leimaavissa kontrollin muodoissa. Epätasa-arvon ja kontrollin vastustaminen ei ole vain eurooppalaisen ja kansallisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalioikeuden asia vaan ennen kaikkea poliittisten subjektien tehtävä poliittisen kamppailun ja vastarinnan demokraattisilla näyttämöillä.

⁹² Vrt. Žižek, Slavoj: *The Parallax View*, The MIT Press, Cambridge, 2006, s. 17.