

KÖYHÄT JA LAKI



Paul Van Aerschot

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 210

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 210

PAUL VAN AERSCHOT

KÖYHÄT JA LAKI

**Toimeentulotukilainsäädännön kehitys
oikeudellistumisprosessien valossa**

WITH AN ENGLISH SUMMARY

HELSINKI 1996

KÖYHÄT JA LAKI

**Toimeentulotukilainsäädännön kehitys
oikeudellistumisprosessien valossa**

KIRJOITTANUT

PAUL VAN AERSCHOT

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi
keskiviikkona 14. elokuuta 1996 klo 12
Mariankatu 11, luentosali 10.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

KÖYHÄT JA LAKI

**Toimeentulotukilainsäädännön kehitys
oikeudellistumisprosessien valossa**

KIRJOITTANUT

PAUL VAN AERSCHOT

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

© 1996 Suomalainen Lakimiesyhdistys
ja Paul Van Aerschot

ISSN 0356-7206 (painettu)

ISBN 951-855-161-8 (kovakantinen)

ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-677-3 (PDF)

Vammalan Kirjapaino Oy Vammala 1996

*Köyhän isoäitini Marie Peetersin muistoksi.
Ter nagedachtenis van mijn grootmoeder
Marie Peeters, die arm was.*

ESIPUHE

Yhteiskunnan ja yksilön väliset suhteet ovat aina kiehtoneet minua, enkä lakkaa ihmettelemästä niihin liittyvien ilmiöiden monimuotoisuutta. Hallinto-oikeus sääntelee omalta osaltaan näitä suhteita, mutta vaikuttaa myös itsenäisesti kummankin osapuolen toimintaan. Yhteiskunnan, oikeuden ja yksilön muodostamassa kolmiossa vallitsevat jännitteet leimaavat vahvasti sosiaaioikeutta ja muovaavat monin tavoin sen rakennetta ja sisältöä. Tätä valtavaa problematiikkaa yritän tässä kirjassa edes hiukan valaista, mikä vaatii juristin perinteisen näkökulman laajentamista.

Näissä pyrkimyksissäni minua on suuresti auttanut se, että olen saanut tilaisuuden perehtyä oikeusteoreettisiin ja -sosiologisiin kysymyksiin kahdessa opintopiirissä, joista toinen oli professori Kaarlo Tuorin ja apulaisprofessori Lars D. Erikssonin johtama ja toinen professori Aulis Aarnion. Vierailu Edinburghin yliopistossa ja keskustelut professori David Garlandin kanssa vahvistivat, että suomalaiset kysymyksenasettelut ovat kansainvälisestikin relevantteja.

Ohjatessaan väitöskirjatyötäni professori Kaarlo Tuori pakotti minut kommenteillaan syventämään analyyseni ja tarkentamaan käsitteiden käyttöä. Häneltä saamani metodologiset virikkeet pysyvät henkisenä pääomana tutkijanurani loppuun asti, vaikka suhtaudunkin kriittisesti eräisiin hänen tuotantonsa teoreettisiin lähtökohtiin. Työn ohjaajan lisäksi myös esitarkastajat, apulaisprofessorit Lars D. Eriksson ja Raija Huhtanen, ovat rikastuttaneet ajatteluani varsinkin oikeudellistumista koskevilla huomautuksillaan. Professori Heikki Kullaa ja dosentti Matti Heikkilää haluan kiittää siitä, että he auliisti lupautuivat vastaväittäjiksi. Kirjoitustyön eri vaiheissa käsikirjoitustani ovat ohjaajan ja esitarkastajien ohella kommentineet professorit Antti Karisto ja Hannu Soikkanen, joiden sosiaalishistoriaan liittyvät huomautukset ovat olleet erityisen arvokkaita, sekä OTL Kimmo Nuotio, OTT Jussi Pajujoja ja OTL Håkan Stoor. Heille kaikille lämmin kiitokseni.

Väitöskirjani julkaisemisen vaatimista varoista Suomalainen lakimiesyhdistys maksaa huomattavan osan, mistä parhaat kiitokseni. Väitöskirjatyön tekemisen edellyttämät taloudelliset resurssit puolestaan olen pääasiassa saanut Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitokselta laitos- ja opetustehtävien suorittamista vastaan. Kirjoittamisen alkuunpääsyn mahdollistivat kuitenkin ennen yliopistouraani minulle myönnetyt apurahat. Rahallista tukea antoivat Suomen Kulttuurirahasto, Aili ja Brynolf Honkasalon rahasto, Hilma ja Heikki Honkasen säätiö, Helsingin kaupunki (Helsingin yliopistolle lahjoittamasta määrärahasta), Suomen Akatemia, Leo ja Regina Wainsteinin säätiö ja Oskar Öflundin säätiö.

Apurahojen saamista on edistänyt edesmennyt professori Eero Vilkkonen, joka ystävällisesti laati tarvittavat lausunnot ja suositukset. Kirjallisuuden hankkimisessa ja asiahakemiston pohjan kokoamisessa olen lyhyen ajan voinut käyttää tutkimusavustajaa. OTK Marjaana Laine hoiti tehtävänsä hämmästyttävän nopeasti ja perusteellisesti. Väitöskirjatalkoiisiin osallistui lisäksi rakas vaimoni, FK Elina Joensuu, joka huolehti kielentarkastuksesta ja oli vankkana tukijana myös vaikeina hetkinä.

Helsinki 31.5.1996

Paul Van Aerschot

SISÄLLYSLUETTELO

1. OIKEUDELLISTUMINEN	1
1.1. Oikeudellistumisen käsite ja tutkimustehtävän määrittely	2
1.1.1. Sääntely	4
1.1.2. Lain soveltaminen	8
1.2. Oikeudellistumisen vaikutukset	13
1.3. Oikeudellistumisen vaihtoehdot	17
2. YHTEISKUNNAN MODERNISAATIO OIKEUDELLISTUMISEN PERUSTANA	20
2.1. Traditionaalinen yhteiskunta ja traditionaalinen oikeus	20
2.2. Modernisaation aiheuttamat muutokset	22
2.3. Oikeuden rooli modernisaatiossa	27
3. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA METODOLOGISET HUOMAUTUKSET	31
3.1. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen tavoitteet	31
3.2. Toimeentulotukijärjestelmät ja köyhyys	34
4. TOIMEENTULO JA VAIVAISHOITO 1700-LUVULLA	37
4.1. Toimeentulon edellytykset 1700-luvulla	37
4.1.1. Talous ja väestö	37
4.1.2. Muu toimeentuloturva kuin vaivaishoito	39
4.2. Vaivaishoito 1700-luvulla	39
4.2.1. Kerjuu perinteenä ja kerjuujärjestykset	39
4.2.2. Ruotuhoido	41
4.2.3. Elätehoito ja avustukset vaivaiskassasta	42
4.2.4. Hallinnon ja säännösten rooli	43
5. TOIMEENTULO JA VAIVAISHOITO 1800-LUVUN ALKUPUOLISKOLLA	48
5.1. Toimeentulon edellytykset	48
5.2. Vaivaishoito	50
5.2.1. Vuoden 1817 kerjuujulistuksen sisältö	51
5.2.2. Kerjuujulistuksen soveltaminen ja vaivaishoidon kehitys	52
5.2.3. Hallinnon ja säännösten rooli sekä avustettavan asema	54
6. TOIMEENTULO JA VAIVAISHOITO VUODEN 1852 VAIVAISHOITASETUKSEN AIKANA (1852-1879)	56
6.1. Toimeentulon edellytykset	56
6.1.1. Talous ja väestö	56

6.1.2. Agraarisen yhteiskunnan rakennemuutoksen vaikutukset	58
6.1.3. Uusi talouspolitiikka ja työvoiman liikkuvuus	59
6.2. Muu toimeentuloturva kuin vaivaishoito	61
6.3. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus	61
6.3.1. Asetuksen esityöt ja tavoitteet	61
6.3.2. Avustusvelvollisuus	63
6.3.3. Avustusmuodot	64
6.3.4. Kerjäämistä koskevat säännökset	67
6.3.5. Hallinnolliset rakenteet	68
6.3.6. Rahoitus ja muut taloudelliset järjestelyt	71
6.4. Kunnallishallinnon uudistus	74
6.5. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksen soveltaminen ja sen herättämä kritiikki	74
6.6. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus ja sosiaalihuollon kehitys	77
7. VAIVAISHOIDON OIKEUDELLISTUMINEN 1700- JA 1800-LUVUILLA	78
7.1. Ajanjakso ennen vuoden 1852 vaivaishoitoasetusta	78
7.2. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus	80
8. TOIMEENTULO JA VAIVAISHOITO VUODEN 1879 VAIVAISHOITO-ASETUKSEN AIKANA (1879–1922)	83
8.1. Toimeentulon edellytykset	83
8.1.1. Talous ja väestö	83
8.1.2. Toimeentulo, köyhyys ja työttömyys	86
8.1.3. Maatalouspolitiikka ja torpparikysymys	87
8.1.4. Muu toimeentuloturva kuin vaivaishoito	88
8.1.5. Sosiaalilainsäädännön kehityksen tila	91
8.2. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetus	93
8.2.1. Lainsäädännön uudistus	93
8.2.2. Köyhien omatoimisuuden korostaminen	97
8.2.3. Kunnan avustusvelvollisuuden laajuus	99
8.2.4. Pakollisen vaivaishoidon korvaaminen kuntien kesken ja kotipaikan merkitys	100
8.2.5. Kotipaikkaoikeus	101
8.2.6. Avustusmuodot	103
8.2.7. Vaivaishoidon hallinto	116
8.2.8. Avustettavan asema ja valitusoikeus	125
8.2.9. Vaivaishoitoa koskevat taloudelliset järjestelyt	127
8.3. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen uudistaminen	129
9. TOIMEENTULO JA KÖYHÄINHOITO VUODEN 1922 KÖYHÄINHOTOLAIN AIKANA (1923–1956)	132
9.1. Toimeentulon edellytykset	132
9.1.1. Talous ja väestö	132
9.1.2. Toimeentulo, köyhyys ja työttömyys	134
9.1.3. Muu toimeentuloturva kuin köyhäinhoito	135
9.2. Vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki	144
9.2.1. Lain esityöt ja uuden lain pääkohdat	144

9.2.2. Kunnan avustusvelvollisuus ja avunsaajien ryhmän koostumus	146
9.2.3. Julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus	148
9.2.4. Aviottomien lasten elatus	150
9.2.5. Köyhäinhoitokustannusten takaisinperiminen avustetulta tai elatusvelvolliselta	152
9.2.6. Kuntien väliset korvaukset ja valtion osallistuminen kustannuksiin	156
9.2.7. Avunsaajan lähettäminen kotikuntaansa	157
9.2.8. Kotipaikkaoikeus	158
9.2.9. Köyhäinhoidon avustusmuodot	159
9.2.10. Köyhäinhoidon hallinto	165
9.2.11. Vireillepano, valitusoikeus ja avustettavan asema	174
9.2.12. Köyhäinhoidon tulot	177
10. KÖYHÄINHOIDON OIKEUDELLISTUMINEN 1800-LUVUN LOPUSSA JA 1900-LUVUN ALKUPUOLISKOLLA	178
10.1. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetus	178
10.2. Vuoden 1922 köyhäinholitolaki	182
11. TOIMEENTULO JA HUOLTOAPU VUODEN 1956 HUOLTOAPULAIN AIKANA (1957–1993)	186
11.1. Toimeentulon edellytykset	186
11.1.1. Talous ja väestö	186
11.1.2. Muu toimeentuloturva kuin huoltoapu	187
11.1.3. Hyvinvointivaltion kehitys	191
11.2. Huoltoapulaki	194
11.2.1. Lain esityöt ja pääkohdat	195
11.2.2. Huoltoapulain muutokset	198
11.2.3. Kunnan avustusvelvollisuus ja kuntien väliset korvaukset	200
11.2.4. Elatusvelvollisuus	202
11.2.5. Lapsen muu elatusurva ja aviottoman lapsen elatus	203
11.2.6. Avustusmuodot	205
11.2.7. Huoltoapukustannusten takaisinperiminen avustetulta tai elatusvelvolliselta	210
11.2.8. Työlaitokset ja huoltoapukustannusten korvauksen suorittaminen laitostyöllä	217
11.2.9. Huoltoapulain uudistus ja 1960-luvun murros	223
11.2.10. Avustettavan asema, oikeusturva ja hallintomenettely	226
11.2.11. Sosiaalihuollon hallinto	232
11.2.12. Huoltoavun kotiaavustuksen kustannukset ja taloushallinnolliset järjestelyt	238
12. TOIMEENTULO JA TOIMEENTULOTUKI VUODEN 1982 SOSIAALI-HUOLTOLAIN AIKANA (1984–)	241
12.1. Toimeentulon edellytykset	241
12.2. Toimeentulotukinormisto	243
12.2.1. Sosiaalihuoltolain esityöt	243
12.2.2. Toimeentulotukinormiston rakenne	244
12.2.3. Toimeentulotukinormiston pääkohdat	248

12.2.4. Toimeentulotukisäännösten muutokset	250
12.2.5. Toimeentulotukinormiston kohderyhmä	252
12.2.6. Kunnan avustusvelvollisuus	255
12.2.7. Oikeus toimeentulotukeen, elatusvelvollisuus ja yhteisen talouden vaikutus	258
12.2.8. Toimeentulotuen muoto ja ehkäisevä toimeentulotuki	262
12.2.9. Toimeentulotuen perusteet ja tuen suuruus	263
12.2.10. Toimeentulotuen takaisinperintä	270
12.2.11. Hallintomenettely ja kunnallisten sosiaaliviranomaisten organisaatio	271
12.2.12. Avustettavan asema ja oikeusturva	275
12.2.13. Toimeentulotuen kustannukset ja sosiaalihuollon valtionosuusjärjestelmä	280
13. TOIMEENTULOTUKIJÄRJESTELMÄN OIKEUDELLISTUMINEN HUOLTOAPULAIN JA SOSIAALIHUOLTOLAIN AIKANA	283
14. LOPPUARVIOINTI	287
LIITTEET	
Vuoden 1879 vaivashoitoasetus	290
Vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki	300
Vuoden 1956 huoltoapulaki	311
KIRJALLISUUSLUETTELO	323
SUMMARY	351
ASIAHAKEMISTO	362

1. OIKEUDELLISTUMINEN

Lähtökohta

Oikeudellistumista on kutsuttu ilmiöksi, joka tiiviisti liittyy eri hallintokoneistojen varassa toimivaan hyvinvointivaltioon¹. Viranomaisten ja muiden julkisoikeudellisten organisaatioiden roolin valtava laajeneminen, normitulva, lukuisten toimintojen ja elämänalueiden kaikenkattava sääntely, läpinäkyvä byrokratian leviäminen ja tiheneminen niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla ovatkin viime vuosikymmeninä kehittyneet yhdessä tai rinnan hyvinvointivaltion kanssa. Lainsäädäntöä ja sen toimeenpanoa varten luotuja virallisia järjestelmiä on käytetty välineinä modernin yhteiskunnan rakentamisessa. Lainsäätäjälle ja viranomaisille on annettu yhä enemmän vastuuta yhteiskunnan kehittämisestä, ja lisäksi niiltä on vaadittu toimenpiteitä erilaisten intressiryhmien etujen turvaamiseksi sekä muuttuvista sosiaalisista ja taloudellisista olosuhteista johdettujen epäkohtien korjaamiseksi.

Sosioekonomisten muutosten hallitsemiseksi ja yhteiskuntaelämän säätelyksi on otettu käyttöön monenlaisia säännösrakennelmia. Samalla oikeudellisesta sääntelystä on tullut ihmisten ja yhteisöjen toiminnan infrastruktuuri, jonka varassa huomattava osa inhimillisestä kanssakäymisestä tapahtuu. Oikeudellistumisdiskurssissa on kiinnitetty huomiota siihen, että säännöstöjen lukuisuuden ja niiden perustavan funktion vuoksi niihin sisältyvät ajatusmallit ja toimintakaavat ovat siirtyneet aloihin ja asetelmiin, joihin ne eivät lainkaan kuuluisi. Tämän ja eräiden muiden kielteisten vaikutusten vuoksi oikeudellistumista on jossain määrin yritetty rajoittaa.

Oikeudellistuminen tässä merkityksessä on tyypillistä nykyaikaiselle hyvinvointivaltiolle. Oikeudellistumisen tarkastelu vain määrättyyn ke-

¹ Hyvinvointivaltion käsitteestä ks. jakso 1.1.1.

hitysvaiheeseen sidottuna prosessina peittää näkyvistä oikeusjärjestelmän ja yhteiskunnan (mm. hallinnon) rakenteet ja ominaisuudet, jotka ovat johtaneet sen syntymiseen. Tämän tutkimuksen näkökulma on laajempi. Se pyrkii valottamaan oikeudellistumista pidemmällä aikaperspektiivillä yhteiskunnan ja erityisesti toimeentulotukijärjestelmän kehityksen avulla.

1.1. Oikeudellistumisen käsite² ja tutkimustehtävän määrittely

Oikeudellistumisella tarkoitetaan toisaalta yhteiskunnallisten ja yksityisten rakenteiden, tilanteiden ja tapahtumien muuttumista juridisiksi sekä toisaalta normien ja laajemmin oikeudellisten elementtien lisääntymistä ja leviämistä yhteiskunnassa. Oikeudellistumisessa on myös kyse siitä, miten nämä prosessit vaikuttavat yhteiskunnan kehitykseen ja ihmisten elämään. Tämä vaikutus voi ilmetä esimerkiksi yksilön käyttäytymisessä ja asenteissa, ihmisten välisten suhteiden muotoutumisessa ja kehittämisessä, ongelmien mieltämisessä juuri oikeudellisiksi sekä erilaisten ristiriitojen ratkaisukeinoissa ja menettelytavoissa³.

Oikeudellistumista pohdittaessa ei voida sivuuttaa tämän ilmiön moniulotteisuutta. Kun esitetään, että tietyt asiat muuttuvat oikeudellisiksi, joudutaan myös miettimään, mihin kriteereihin tukeutuen näin voidaan väittää. Rajankäynti oikeudellisen ja ei-oikeudellisen välillä herättää kysymykset, millaiset seikat tulevat juridisiksi, missä olosuhteissa ja miten, kuinka jonkin asetelman oikeudellinen luonne on tunnistettavissa, jne. Millaisin ehdoin esim. jossakin yhteisössä vakiintunutta ristiriitojen sovitellumenettelyä, jota ei ole virallisesti säännelty, on pidettävä oikeudellisena rakenteena⁴? Tämä problematiikka on tullut ajankohtaiseksi mm.

² Termiä »oikeudellistuminen» (saksaksi »Verrechtlichung», englanniksi »legalization» tai »juridification», ranskaksi »juridicisation» ja ruotsiksi »förrättsligande» tai »juridifiering» tai »rättsliggörande») käytti todennäköisesti ensimmäisenä saksalais-amerikkalainen tutkija Otto Kirchheimer vuonna 1928 ilmestyneessä artikkelissaan – ks. Kirchheimer 1969, 7–8 ja 17 sekä Voigt 1980, 15. Oikeuden laajenemiseen oli kuitenkin Saksassa kiinnitetty huomiota jo vuosisadan vaihteessa – ks. Kulla 1980, 6; Röhl 1987, 550.

³ Tala 1986, 295.

⁴ Ks. oikeudellisen ja ei-oikeudellisen erottamisesta Carbonnier 1972, 121–140; Tala 1988, 169–170 ja 183.

deregulaatiokeskustelun yhteydessä, jonka eräänä lähtökohtana on dikotomia oikeudellinen – ei-oikeudellinen⁵.

Kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että kyseinen dikotomia antaa typistetyn kuvan oikeudellistumisesta. Kaksijakoinen skeema ei riitä, vaan olisi käytettävä asteikkoa enemmän oikeudellista – vähemmän oikeudellista. Tämä ulottuvuus samalla valaisee oikeudellisten normien toteuttamisen (implementaation) merkitystä, koska se, missä määrin jokin asetelma on oikeudellinen ei riipu pelkästään siitä, mitä asioita säännellään, mutta myös siitä, miten hyvin normeja noudatetaan ja kuinka tehokkaasti ne pannaan toimeen⁶.

Oikeudellistumisesta käydyssä keskustelussa ilmiön ilmenemismuotoja onkin liitetty sääntelyn ohella lain soveltamiseen (lainkäyttöön ja hallinnolliseen päätöksentekoon) ja arkikäytäntöön⁷. Edellä olevien huomautusten perusteella oikeudellistumisen erittely jakautuu lisäksi neljään lähestymistapaan, jotka keskittyvät yhteiskunnallisiin prosesseihin, oikeusjärjestelmän kehitykseen, oikeudellistumisen dynaamiseen luonteeseen sekä yhteiskunnan ja yksilön tarkastelukulman erilaisuuteen. Yhdistämällä molemmat erittelykaavat saataisiin varsin kattava kuva oikeudellistumisesta ja samalla myös oikeuden eri ulottuvuuksista ja sen yhteiskunnallisesta merkityksestä.

Tutkimustehtävänä tällainen hanke olisi kuitenkin tavattoman laaja ja sen läpivieminen kokonaisuudessaan vaatisi muidenkin yhteiskuntatieteiden kuin oikeustieteen menetelmien soveltamista. Sen vuoksi on välttämätöntä rajata monet oikeudellistumisen aspektit osittain tai kokonaan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Seuraavan lähinnä sääntelyä ja lain soveltamista koskevan esityksen tarkoitus onkin vain hahmottaa oikeustieteen näkökulmasta ne oikeudellistumiseen liittyvät teemat, jotka kytkeytyvät laveasti ottaen hallinto-oikeuteen. Tämä tarkasteluperspektiivi heijastetaan myöhemmin konkreettiseen, toimeentulotukilainsäädännön kehitykseen liittyvään aineistoon, jonka käsittely toimii tässä teoreettisten näkökohtien eräänlaisena sovelluksena.

⁵ Deregulaatiosta ks. jäljempänä, jakso 1.3.

⁶ Blankenburg 1980, 83–84; Tala 1988, 170.

⁷ Tala 1988, 173. Ks. myös Röhl 1987, 551.

1.1.1. Sääntely

Nykyaikana sääntelyn keskeisiä tehtäviä ovat ristiriitojen ratkaiseminen tai ehkäiseminen, yhteiskuntaelämän ohjaus, julkisen palvelutuotannon järjestäminen ja julkisen vallankäytön organisointi⁸. Sääntelyn luonteen ja merkityksen muutokset 1800- ja 1900-luvuilla ovat kohdistuneet varsinkin kolmeen viimeksi mainittuun funktioon. Muutokset johtuivat lähinnä yhteiskunnan modernisaatiosta sekä hyvinvointivaltion synnystä ja kehityksestä. Molempiin tapahtumiin liittyi tiiviisti julkisen vallan tehtäväkentän huomattava kasvu. Miltei joka alalla enemmän tai vähemmän vahva »yleinen etu», jonka taustalla oli demokraattisen valtakoneiston pyrkimys ohjata yhteiskunnallisia oloja, sai lainsäätäjän puuttumaan asioihin⁹.

Modernisaatiolla tarkoitetaan traditionaalisen yhteiskunnan muuttumisesta moderniksi yhteiskunnaksi, mikä perustui toisaalta siirtymiseen luontaistaloudesta markkinatalouteen ja myöhemmin markkinatalouden sekä toisaalta poliittisen järjestelmän kehitykseen. Se mullisti taloudellisten olojen ja poliittisten voimasuhteiden lisäksi mm. yhteiskunnan rakenteet, työehdot, kulutustottumukset, perhe-elämän, kulttuurin ja kasvatuksen. Sille ovat ominaisia muutosprosessien laaja-alaisuus ja ajoittain kiivas tahti¹⁰.

Sääntely on suppeampi käsite kuin oikeudellistuminen. Molemmissa on kyse rakenteiden ja asetelmien muuttumisesta oikeudellisiksi asioiksi, mutta sääntely on vain oikeudellistumisen perusta ja lähtökohta. Oikeudellistumisilmiö kattaa lisäksi säännöstöjen vaikutukset yhteiskunnallisiin oloihin ja ihmisten välisiin suhteisiin. Oikeudellistuminen koskee myös säännösten kumulatiivisia yhteiskunnallisia ja käytännön seurauksia, kuten edellä todettiin.

Oikeudellistumisproblematiikka tuli ajankohtaiseksi sääntelyn rakenteen ja kohteen muutosten kautta, jotka taas kytkeytyivät hyvinvointivaltion muodostumiseen¹¹. Sääntelyn ala alkoi kuitenkin laajeta Suomessa jo 1800-luvun lopussa modernisaatioprosessien seurauksena¹². Näiden mm.

⁸ Hydén 1984, 45–64; Laakso 1990, 10–14. Vrt. Bruun 1987, 11–15.

⁹ Vrt. Voigt 1980, 19 ja 23.

¹⁰ Giddens 1990, 6; Smelser 1966, 120–121. Ks. tarkemmin jäljempänä, 2. luku.

¹¹ Laakso 1990, 49–50. Ks. myös Heinonen 1990, 70–80.

¹² Modernisaatiosta ks. 2. luku. Sääntelyn laajenemista esiintyi eri historian vaiheissa jo ennen modernisaatiotakin. Esim. Polanyi 1971 (1944), 70 mainitsee, että joissakin

markkinatalouteen siirtymiseen ja paikallisyhteisöjen merkityksen heikkenemiseen liittyvien prosessien aiheuttamat ongelmat ja jännitteet johtivat siihen, että sekä julkiset että yksityiset tahot suuntasivat ja sopeuttivat toimintansa ja rakenteensa uuden tilanteen mukaisesti. Valtion poliittinen johto otti yhä enemmän tehtäväkseen ohjata yhteiskuntaa modernisaatiosysäysten kanavoimiseksi¹³. Viime vuosisadan lopussa ja 1900-luvun alussa Suomessa säätyyn perustuvat ja yhteisöllisten perinteiden varassa toimivat päätöksenteko-organit lakkautettiin ja korvattiin yhä laajempiin kansankerroksiin tukeutuvilla edustuksellisilla elimillä ja rationaalisia menettelytapoja käyttävillä toimeenpanoviranomaisilla.

Markkinatalouden kehityksen edistämiseksi viranomaiset rakensivat ja paransivat liikenneyhteyksiä ja muuta infrastruktuuria, järjestivät koulutusta ja terveydenhuoltoa, kehittivät pankkitoimintaa ja yhtiömuotoja koskevia säännöksiä, jne.¹⁴ Markkinatalouden tuomat epäkohdat saivat viranomaiset joissakin tapauksissa puuttumaan markkinoiden toimintaan¹⁵. Maan, luonnonvarojen ja työvoiman järjestelmällinen valjastaminen teollisuuden ja kaupan tarkoituksiin vaati myös lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimenpiteitä.

Yhteiskunnan modernisaatio ja hyvinvointivaltion muodostuminen ovat sisällöllisesti ja ajallisesti erillisiä kehityskulkuja, jotka molemmat aiheuttivat sääntelyn ja sen kautta oikeudellistumisen voimakkaan laajenemisen. Viime vuosikymmeninä ne ovat kietoutuneet toisiinsa ja olleet tiiviissä vuorovaikutuksessa¹⁶, mikä on osittain hämärtänyt modernisaatioprosessien roolin.

Hyvinvointivaltio on valtio, jonka toiminnan perusta on taata kansalaisille ainakin vähimmäisvaatimusten mukaisesti toimeentulo (ruokatarvikkeiden saatavuus mukaanluettuna), terveydenhuolto, asuminen ja kou-

Euroopan maissa merkantilismia kannattavat vallanpitäjät käyttivät laajamittaista sääntelyä talouspoliittisten päämääriensä edistämiseksi. Ks. myös Habermas 1986, 205–214; Tala 1988, 168–169.

¹³ Vrt. Röhl 1987, 540 ja 550–552; Therborn 1995, 124.

¹⁴ Ks. esim. asetus terveydenhoidosta Suomessa 22.12.1879; asetus pankkiliikkeitä, jota yhtiö harjoittaa 10.5.1886; asetus äännöttömistä eli kommandityhdyskunnista 24.11.1864/28; laki osakeyhtiöistä 2.5.1895/22. Ammattikoulutusta koskevasta lainsäädännöstä ks. Ståhlberg 1915, 707–725.

Ks. myös Haapala 1986, 210–211 ja 257–259.

¹⁵ Vrt. Polanyi 1971, 147 ja 154–155.

¹⁶ Ringen 1987, 30–35.

lutus siten, että heillä on niihin oikeus eikä niiden saanti riipu hyväntekeväisyydestä¹⁷. Hyvinvointivaltiolle on tyypillistä, että kansalaisten hyvinvointiin liittyvät tehtävät hallitsevat julkisen vallan päivittäistä toimintaa. Siinä mielessä hyvinvointivaltio on Länsi-Euroopassa syntynyt vasta toisen maailmansodan jälkeen¹⁸.

On esitetty toisaalta, että sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltio muotoutuivat eräänlaisina reaktioina teollistuneen tai palkkatyön yhteiskunnan tarpeisiin tai modernisaation aiheuttamiin ongelmiin¹⁹. Toisaalta hyvinvointivaltion rakentaminen on myös kasvanut itsenäiseksi poliittiseksi ohjelmaksi tai ideologiaksi²⁰, jonka johtavia periaatteita eivät ole pelkästään toimeentuloturvan irrottaminen markkinamekanismien vaikutuksista sekä työvoiman aseman ja olosuhteiden parantaminen, mutta myös mm. taloudellisen tasa-arvon lisääminen.

Taloudellinen tasa-arvo onkin hyvinvointivaltion peruspilareita siinä mielessä, että yhtäläisiä hyvinvoinnin kriteereitä sovelletaan periaatteessa koko väestöön²¹. Sääty-yhteiskunnassa päinvastoin säätyrajat ylittäviä kaikille yhteisiä vaatimuksia ei hyväksytty²².

Demokraattisissa maissa poliittinen tasa-arvo on luonut eri poliittisille ryhmittymille mahdollisuuksia toteuttaa taloudellista ja muuta tasa-arvoa koskevat tavoitteensa. Nämä poliittiset pyrkimykset ja taistelut ovat tuoneet lainsäädäntöön oman dynamiikkansa, kun eri aikoina ja eri maissa on painotettu milloin lähtökohtien tasa-arvoa (kaikille pyritään järjestämään yhdenvertaiset edellytykset esim. saada koulutusta) milloin tulosten tasa-arvoa (eri yhteiskunnallisessa asemassa olevien välisiä eroja yritetään kaventaa esim. tulonsiirtojen ja progressiivisen tuloverotuksen avulla). Muita merkittäviä dynaamisia tekijöitä, jotka liittyvät sääntelyn alojen ja kohteiden vaihtelevuuteen hyvinvointivaltiossa, ovat kulloinkin to-

¹⁷ Wilensky 1975, 1. Hyvinvointivaltion määrittelemisestä ks. myös Gough 1979, 3–4; Hellsten 1993, 17–20.

¹⁸ Ks. esim. Tuori 1995, 59–60.

¹⁹ Hellsten 1993, 37 ja 41–42; Therborn 1995, 90; Tuori 1995, 60.

²⁰ Vrt. Zacher 1984, 49–50.

²¹ Marshall 1950, 30–31.

²² Ajattelutavan muutos näkyy myös mm. siinä, että vielä 1900-luvulla köyhäinhoidon saajien kansalaisoikeuksia ja jopa äänioikeuttakin rajoitettiin joissakin tapauksissa, kun taas myöhemmin avun saannista tuli sosiaalinen oikeus. Ks. Marshall 1950, 24; Pierson 1992, 106–107; vastaavasta kehityksestä Suomessa ks. jäljempänä, jaksot 8.2.8. ja 9.2.11.

teutetun tai poliittisesti tavoitellun hyvinvointijärjestelmän laajuus ja sen luonne²³.

Seuraavaksi kuvataan, miten säädännäisen oikeuden ominaispiirteet ovat muuttuneet hyvinvointivaltiossa. Tällöin on syytä korostaa, että osa muutoksista johtuu luultavasti pikemmin modernisaatio- kuin hyvinvointivaltioprosesseista, mutta niiden erottaminen toisistaan on erittäin hankalaa.

Säädännäisen oikeuden muuttuminen hyvinvointivaltiossa

Sääntelyn laajeneminen ei merkinnyt pelkästään määrällistä kehitystä vaan myös laadullista siirtymää siinä mielessä, että formaalisen oikeuden rinnalle oikeusjärjestelmään on tullut huomattavan paljon materiaalista oikeutta. Tähän eroon kiinnitti huomiota jo Max Weber, jonka mukaan oikeus on formaalista, jos siinä otetaan aineellisoikeudellisesti ja menettelyllisesti huomioon pelkästään yksiselitteisiä yleisiä tunnusmerkistöjä. Materiaalisella oikeudella taas Weber tarkoitti, että oikeudellisten ongelmien ratkaisuun vaikutti (myös) tarkoituksenmukaisuus- tai hyötynäkökohtiin perustuvia tai poliittisia tai eettisiä normeja²⁴.

Weberin analyysistä käy ilmi, että materiaalista oikeutta käytettiin formaalisen oikeuden täydentämiseksi jo ennen hyvinvointivaltiota, mm. silloin kun omaksuttiin senkaltaisia määritteitä kuin »hyvä tapa» ja »vilpittön mieli» oikeudellisiksi käsitteiksi²⁵. Hyvinvointivaltion ekspansion yhteydessä korostui kuitenkin materiaalsen oikeuden instrumentaalinen tehtävä, sen tiukka sitominen lainsäätäjän tavoitteiden saavuttamiseen ja yhteiskunnan ohjaukseen. Tämän uuden asetelman olennainen tekijä oli yhä laajeneva hallinnollinen toimeenpanokoneisto. Hyvinvointivaltiossa merkittävä osa oikeudesta on viranomaisten toiminnan ohjelmallinen perusta eikä kansalaisten itsenäisen aktiviteetin kehys. Modernin oikeuden instrumentaalisuuden laajenevassa hyödyntämisessä käytettiin hyväksi oikeuden positiivisuutta ja sen imperatiivista luonnetta. Positiivisuutensa ansiosta oikeus on joustava väline ja imperatiivisuutensa takia se sitoo sen soveltamispiirissä olevia ihmisiä riippumatta siitä, millainen legitimitetti oikeusnormeilla on.

²³ Ks. esim. Esping-Andersen 1991; Ringen 1987, 155–156 ja 167–168; Tuori 1995, 61–64.

²⁴ Weber 1967, 125. Ks. myös Laakso 1990, 50–51; Tuori 1990, 3–15.

²⁵ Weber 1967, 333–334.

Hyvinvointivaltion muut vaikutukset sääntelyyn voidaan tiivistää seuraavasti²⁶. Hyvinvointivaltiossa sääntely usein finalisoituu, jolloin oikeusnormeissa määritellään pääasiassa vain lainsäädännön päämääriä ja hallinnollisen toimeenpanon puitteita. Tämä tekee säännösten legitimitetin riippuvaiseksi niiden avulla saavutetuista tuloksista.

Hyvinvointioikeudessa tavoite-keino- ja intressipunnintanormien määrä lisääntyy konditionaalisten normien kustannuksella²⁷. Säännöstoissa esiintyy entistä enemmän väljiä ilmaisuja, joustavia normeja ja yleislausekkeita. Nämä muutokset ovat johtaneet siihen, että oikeudellisten ratkaisujen ennakoitavuus on vähentynyt ja oikeusturva on kärsinyt lainsäätäjän ja toimeenpanokoneiston vallanjaon hämärtymisestä. Lain soveltajien merkityksen kasvu on heikentänyt lainsäädännön legitimitettiä, koska normit täsmentyvät vasta hallinnollisessa käytännössä tai lainkäytössä, jotka perustuvat muodolliseen toimivaltaan eikä säännösten sisällölliseen käsittelyyn edustuksellisella forumilla kuten eduskunnassa. Hyvinvointivaltiossa annetaan myös enemmän toimeenpanotehtäviä asiantuntijoille, joilla ei ole juridista koulutusta.

Näiden osittain kielteisten vaikutusten vastapainoksi on asetettava hyvinvointivaltion hallintoviranomaisten positiivinen rooli, jossa painottuvat palvelujen tuottaminen kansalaisille ja (ainakin parhaimmillaan) asiakkaiden tehokas avustaminen. Hallinnon ja kansalaisten välisessä suhteessa alamainen on sekä periaatteessa että muodollisesti noussut oikeussubjektin asemaan²⁸.

1.1.2. Lain soveltaminen

Lain soveltaminen jakautuu lainkäyttöön ja hallintoon. Lainkäytön merkitys jossakin yhteiskunnan lohkossa on arvioitava oikeudellistumisen näkökulmasta ainakin yleisön tiedollisten edellytysten, säädännäisen oikeuden ja tuomioistuimen päätöksen vaikutuspiirin valossa. Turvautumalla tuomioistuimeen yksilö tai yhteisö voi »hakea oikeutta», puolustaa oikeuksiaan tai ajaa etujaan. Siihen tarvitaan useimmiten kuitenkin paljon tietotaitoa, joka koskee säännösten sisältöä, juridista terminologiaa, menet-

²⁶ Ks. tarkemmin Teubner 1984, 306–313. Lisäksi: Eriksson 1987, 10–11; Huhtanen 1994, 262–264; Hydén 1984, 21–24; Laakso 1990, 51–52; Mäenpää 1991b, 37–50; Röhl 1987, 542; Tuori 1987, 4–5 ja 8–15; Voigt 1980, 20.

²⁷ Ks. Röhl 1987, 560, joka kutsuu tätä termillä »Mediatisierung des Rechts».

²⁸ Laakso 1990, 14–15.

telyä, muutoksenhakukeinoja, jne. Tuomioistuimessa asian käsittely on erikoistuneiden ammattilaisten käsissä, joiden ajattelutapa ja menetelmät poikkeavat suhteellisen paljon maallikkojen ajatusmaailmasta ja työskentelystä. Kantaja, vastaaja tai hakija joutuu mukautumaan asiansa oikeudellistumisen ehtoihin²⁹ ja monessa tapauksessa hankkimaan avustajan tai itse perehtymään juridisiin kysymyksiin, jolloin hänen koulutuksensa tai taloudelliset ja muut resurssinsa vaikuttavat oikeudenkäynnin lopputulokseen.

Säädännäisen oikeuden perspektiivistä yksittäinen lainkäyttöpäätös saattaa olla tilanteesta riippuen pelkkä sovellus, joka ei lisää mitään uutta sen kohteena olevaan normistoon, tai tulkinnallinen selvennys tai itse asiassa uusi oikeusnormi³⁰. Tuomioistuinkäytäntö kattaa yleensä vain osan säädännäisestä oikeudesta koska se on riippuvainen siitä, kuinka paljon ja millaisia asioita pannaan vireille, mikä taas riippuu mm. siitä, kuinka kauan jokin säännöstö on ollut voimassa ja missä määrin siinä on tulkinanvaraisia kohtia. Juridisten kysymysten vireilletuloalttius puolestaan vaihtelee sen mukaan, koskevatko ne ajankohtaisia tai muuten merkittäviä seikkoja, ovatko kyseiset henkilöt halukkaita viemään asiansa oikeuteen, onko heillä edes tietoa tällaisesta mahdollisuudesta tai säännösten soveltuvuudesta, jne.

Tuomioistuimen päätöksen oikeudellistumisvaikutus on teknisesti sidoksissa sen oikeusvoimaan. Oikeussosiologiselta kannalta on myös tarkasteltava, heijastuuko ratkaisu oikeusvoiman ulkopuolella oleviin henkilöihin tai yhteisöihin, vaikuttaako se laajemmin tuleviin päätöksiin tai toimintoihin, poistaako se juridisen ongelman vai luoko se päinvastoin uusia, laajentaako vai supistaako se säädännäisen oikeuden soveltamispiiriä, ohjaako se yhteiskunnallisten prosessien suuntaa, jne.

Hallintoviranomaisten perustehtävä ei ole jakaa oikeutta, vaan toteuttaa institutionaaliset päämääränsä. Sen takia hallinto ei ole ensisijaisesti sitoutunut laillisuuden ideaaliin, päinvastoin kuin tuomioistuimet³¹. On kuitenkin otettava huomioon, että varsinkin hallinnon ulkopuolisia henkilöitä koskeva päätöksenteko on ankkuroitu lakiin ja oikeusperiaatteisiin, joten laillisuusvaatimusten täyttäminen kuuluu monessa tapauksessa myös hallinnollisen toiminnan ytimeen. Tämän toiminnan laillisuus- ja (mui-

²⁹ Bruun 1987, 5; Rogowski 1980, 256–257.

³⁰ Ks. Kübler 1984, 202–203.

³¹ Selznick 1969, 16.

den) hallinnollisten ehtojen välillä syntyy lisäksi jatkuvasti jännitteitä ja ristiriitoja, jotka ovat usein ratkaistavissa vain asettamalla toinen tavoite toisen edelle. Hallinnon ja oikeuden monimutkaisten suhteiden selvittämiseksi kuvataan ensin modernin hallinnon perusrakenteet.

Byrokratisoinnin tunnetuin erittely on Max Weberin³². Weberin lähtökohta on, että moderni byrokratia niveltyy oikeusvaltioon. Moderni hallinto perustuu kirjalliseen menettelyyn, joka on tarkka ja luotettava ja noudattaa ennalta määrättyjä muodollisia sääntöjä tai kaavoja, joten se on yleisesti sovellettavissa ja ennustettavissa. Weberiläinen hallintomenetelmä on myös puolueeton.

Modernissa yhteiskunnassa hallinnolliset tehtävät hoitaa päätoiminen ammattilainen, koulutettu ja asiantunteva virkamies. Weber mainitsee lisäksi seuraavat modernin virkamiehen tunnusmerkit. Virka ei ole virkamiehen henkilökohtaista »omaisuutta», vaan palvelee hallintoa. Hän ei itse omista niitä varoja, joita hän käyttää työssään, mutta on tilivelvollinen niistä. Vastaavasti hänen virkahuoneensa on erillään hänen yksityiskodistaan. Tilivelvollisuuden lisäksi hän on erityisen kurin ja valvonnan alaisena. Organisatorisesti virkamiehet kuuluvat viranomaiseen, jossa heidän toimivaltansa ja hierarkkinen asemansa on kiinteästi määritelty. Organisatorinen keskittäminen merkitsee laajemminkin voimavarojen keskittämistä.

Weber käsittelee myös byrokratian ja demokratian välisiä suhteita. Moderni byrokratia on monessa maassa edistänyt demokratiaa siten, että valtion virka lakkasi olemasta määrätyn säädyn tai muun eliitin yksinoikeus. Hallinnon puolueettomuuskin eli kansalaisten tasavertainen kohtelu lisää demokratiaa. Toisaalta virkamiesten erityisasiantuntemus antaa heille valtaa, jonka käyttö saattaa joutua ristiriitaan demokraattisten periaatteiden kanssa, varsinkin silloin kun heidän toimintansa ei ole julkista. Byrokratia saisi toimia vain kansanvallan välineenä.

Modernin byrokratian menestys ja byrokratisoinnin laajeneminen johtuvat Weberin mukaan yhteiskunnan rakenteellisten muutosten lisäksi siitä, että tällainen byrokratia on teknisesti parempi hallintojärjestelmä kuin muut. Hänestä on vaikea kuvitella, kuinka markkinatalous voisi kunnolla toimia ilman sitä.

Weberin kuvauksesta ilmenee, että modernilla hallinnolla ja modernilla oikeudella on paljon yhtäläisyyksiä. Molemmat on järjestetty hie-

³² Weber 1956, 124–130, 559–561, 568–571 ja 574–580.

rarkkisesti. Molemmat on sidottu muotoihin, jotka mahdollistavat toisaalta niiden yleisen soveltamisen ja ennustettavuuden, mutta toisaalta myös niiden muuttamisen. Aineelliset ja muodolliset tekijät muodostavat periaatteessa kaksi eri kategoriaa, vaikka rajankäynti niiden välillä saattaa joissakin tapauksissa olla vaikeaa.

Oikeudelliset ja hallinnolliset käsitteet ja suhteet on kiinteästi määritelty yleisin termein. Yksittäistapauksissa noudatetaan näitä yleisiä kriteereitä eikä anneta subjektiivisten seikkojen vaikuttaa päätöksentekoon. Tosin hallinnossa käytetään esim. tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mutta puolueellisia päätöksiä ei saa tehdä. Näiden yhtäläisyyksien vuoksi moderni byrokratisointi merkitsee eräänlaista esi- tai metaoikeudellistumista.

Byrokratisoinnin ja oikeudellistumisen välillä on lisäksi kaksinkertainen vahva kytkentä. Toisaalta hallinnollisten rakenteiden ja toimintojen järjestämiseksi käytetään normeja, joten hallinto sinänsä lisää oikeudellistumista omilla sääntelytarpeillaan³³. Toisaalta taas hallintoviranomaiset antavat itse normeja, joista osa koskee hallinnon ulkopuolisia henkilöitä tai yhteisöjä. Voidaan siten esittää, että hallinto kiihdyttää sääntelyä ja että hallinto ja sääntely limittyvät toisiinsa.

Suomessa ja muissa Länsi-Euroopan maissa oikeudellistuminen on lisääntynyt byrokratisoinnin kautta siten, että julkisen vallan laajeneva sääntely on pantu toimeen viranomaisten avulla³⁴. Samalla termi »toimeenpano» on osittain muuttanut merkitystään. Perinteiseen oikeusvaltioon liittyvien käsitysten mukaan toimeenpano oli mahdollisimman tarkasti sidottu lainsäädännön tavoitteisiin ja oli siinä mielessä neutraali. Tämä ideaalimalli vesittyi kuitenkin hyvinvointivaltiossa. Lainsäätäjän tahdon muuttuminen poliittisten suhdanteiden mukaisesti ja oikeuden välinearvon korostuminen siirsivät toimeenpanonkin poliittiselle areenalle. Joustavien normien ja kehyslainsäädännön yleistymisen soi viranomaisille enemmän harkintavaltaa ja monessa tapauksessa suorastaan pakotti ne ratkaisemaan asiat itsenäisesti.

Uusi asetelma aiheutti koordinoitiongelmia. Lakeja säädettäessä ei aina selvitetty riittävästi, missä määrin hallintokoneisto pystyi täyttämään

³³ Zacher 1984, 41–42. Arajärvi 1987, 59–60 esittää tutkimustuloksia, joiden mukaan yli puolet oppilaitoksia koskevien tuolloin voimassa olevien lakien ja asetusten säännöksistä liittyi toimintaedellytysten luomiseen eli lähinnä hallintoon suppeassa merkityksessä.

³⁴ Tuori 1987, 4.

lainsäätäjän tavoitteet. Lainsäädännön puutteita yritettiin usein korjata hallintoviranomaisten antamilla normeilla. »Law in books» ja »law in action» erkanivat toisistaan. Lisäksi toimeenpanokoneiston norminanto ei välttämättä vastannut oikeusvaltion vaatimuksia.

Ns. normityöryhmä tutki 1980-luvun puolivälissä sellaisia keskushallintoviranomaisten antamia normeja, jotka koskivat hallinnon ulkopuolisia henkilöitä tai yhteisöjä. Työryhmä kiinnitti huomiota seuraaviin ongelmiin³⁵.

Normien määrä oli liian suuri. Niitä saatettiin antaa samasta asiakokonaisuudesta viidelläkin eri tasolla. Viranomaisille tuotti vaikeuksia hallita kaikkia voimassa olevia normeja ja soveltaa niitä asianmukaisesti, joten niiden ohjausvaikutus heikkeni. Kansalaisten oli taas vaikea saada tietoa normeista. Normit olivat usein yksityiskohtaisia, mikä jäykisti käytännön toimintaa. Toisaalta ne olivat kuitenkin monin kohdin epäselviä.

Saman selvityksen mukaan monet norminantoon valtuuttavat säännökset olivat tulkinnanvaraisia ja puutteellisia, ja normeja annettiin ilman asianmukaista valtuutusta. Normien vaikutuksia ei ennakoitu riittävän tarkasti tai ei juuri lainkaan, mistä aiheutui ylimääräisiä kustannuksia ja hallinnollisia vaikeuksia.

Hallintoviranomaisten norminannon lisäksi niiden käytännön päätöksenteon ala laajeni, joten hallinnon soveltamiskäytäntökin kasvoi merkittäväksi oikeudellistumistekijäksi. Viranomaisten kanssa asioitaan hoitavan kansalaisen oli joskus vaikea erottaa, mitkä seikat perustuivat säännöksiin, mitkä taas muihin normeihin tai pelkästään hallinnollisen yksikön omaksumaan ratkaisulinjaan³⁶. Eritasoisten normien ja päättäjien hierarkkinen järjestys hämärtyi, koska alempi taso saattoi käytännössä olla tärkeämpi kuin ylempi.

Edellä kuvatut lainkäyttöön ja hallinnolliseen toimintaan liittyvät tekijät osoittavat, että niiden aiheuttamat oikeudellistumisprosessit ovat sekä määrällisiä että laadullisia, kuten sääntelyä koskevat vastaavat muutoksetkin.

³⁵ KM 1986:10, 9. Mietintö johti ns. normilain (16.6.1989/573) säätämiseen. Normilaista ks. jäljempänä, 13. luku. Ks. myös Niemivuo 1988, 44–50.

³⁶ Zacher 1984, 61.

1.2. Oikeudellistumisen vaikutukset

Edellisissä jaksoissa on jo jossain määrin selostettu, mitä muutoksia oikeudellistuminen aiheuttaa oikeusjärjestelmässä ja yhteiskunnassa. On kuitenkin syytä tarkastella oikeudellistumisen vaikutuksia vielä tarkemmin, jolloin ne ryhmitellään sen mukaan, ovatko ne lähtökohtaisesti neutraaleja vai enimmäkseen positiivisia tai negatiivisia. Sääntelystä esitettiin edellä³⁷, että sen keskeisiä tehtäviä ovat ristiriitojen ratkaiseminen tai ehkäiseminen, yhteiskuntaelämän ohjaus, julkisen palvelutuotannon järjestäminen ja julkisen vallankäytön organisoiminen. Sama pätee oikeuteen yleensä. Oikeus on hyvin pitkällä rakenteellinen väline, jolla esim. luodaan tai vahvistetaan konfliktien ratkaisumekanismeja, resurssien jakoperusteita, arvoasetelmien vaikutuskanavia ja poliittisen vallankäytön pelisääntöjä³⁸. Nämä rakenteelliset tekijät muodostavat yhteiskuntaelämän normatiivisen perustan, joka heijastuu vaihtelevassa määrin siihen, mitä yhteiskunnassa tapahtuu. Yksilön perspektiivistä oikeudelliset rakenteet määräävät omaan elämään liittyvien valintojen rajat tai joskus laajemmin elämäntyylin tai jopa koko elämäntilanteen. Voidaan sanoa, että ne esistrukturoivat elämän³⁹.

Rakenteellisesta näkökulmasta oikeudellistumisella, johon on luettava sekä kyseinen normatiivinen perusta että tämän heijastusseuraukset, on kaksijakoinen vaikutus. Se toisaalta »jähmettää» tai »pysäyttää» kuvion, johon se kohdistuu, antamalla oikeudellista painoa toisille seikoille ja rajaamalla toiset ainakin toistaiseksi oikeuden ulkopuolelle sekä asettamalla asiat oikeudelliseen tärkeysjärjestykseen esim. tietyn poliittisen kehityksen tuloksena. Oikeudellistuminen voi myös vastata jo olemassa olevaa asetelmaa, jos esim. sääntely vain kirjaa vallitsevat olot tai päinvastoin uudet oikeudelliset elementit integroidaan sujuvasti arkikäytäntöön⁴⁰. Toisaalta oikeudellistuminen on uusien tapahtumaketjujen alkupiste, koska se ohjaa toimintaa mm. rajoittamalla yhteisöjen ja yksilöiden liikkumatilaa ja edistämällä eräitä asioita joidenkin muiden kustannuksella⁴¹. Oikeudellistuminen saattaa esim. luoda uusia toimintamahdollisuuksia, sallia aikaisemmin kielletyn tai kieltää aiemmin sallitun toimin-

³⁷ Ks. jakso 1.1.1.

³⁸ Tala 1988, 181.

³⁹ Vrt. Simitis 1984, 120, joka käyttää sanontaa »Vorstrukturierung der Welt».

⁴⁰ Selznick 1969, 229–230; Zacher 1984, 55–56.

⁴¹ Tala 1988, 184. Vrt. Ringen 1987, 136–139; Selznick 1969, 84.

nan, synnyttää uudenlaisia päätöksentekotilanteita, johtaa uuden teknologian kehittämiseen, jne.

Oikeudellistumisen vaikutus kansalaisiin vaihtelee sen mukaan, mikä asema heillä on ja kuinka paljon heihin sovellettavat säännökset tai muut oikeudelliset seikat vaikuttavat heidän yksityiselämäänsä. Hans Zacher on lisäksi esittänyt, että oikeudellisin keinoin tuotetut ratkaisut voivat olla enemmän tai vähemmän »sisäisiä» tai »ulkoisia»⁴². Sisäisellä ratkaisulla hän tarkoittaa sitä, että uudet oikeudelliset elementit vaikuttavat olemassa olevien elämänolojen tai rakenteiden sisällä. Ulkoiset oikeudelliset järjestelyt ovat taas erillään niistä oloista tai rakenteista ja lähestyvät niitä ulkopuolelta. Esimerkiksi työsuojelu on työturvallisuusriskien sisäinen ratkaisu (lähinnä siinä mielessä, että työsuojelu on työpaikalla tapahtuvan toiminnan varassa) ja työtapaturvamavakuutus ulkoinen. Toimeentuloasioissa elatusvelvollisuus on sisäinen järjestely koska se perustuu perheenjäsenten välisiin suhteisiin, lapsilisä tai eläke vastaavasti ulkoinen.

Zacherin mukaan ulkoisten ratkaisujen legitimitettiin vaatii nimenomaan oikeudellisten normien tukea. Normit muuttavat käsiteltävät asiat kirjavine ilmenemismuotoineen oikeudellisiksi tunnusmerkistöiksi, joiden merkityssisältö irrotetaan tavallisen elämän viitekehyksestä⁴³. Tähän oikeudellistumisprosessiin kuuluu, että sellaisia käsitteitä kuin esimerkiksi sairaus, työttömyys ja työkyvyttömyys koodataan ja tyyppitetään uudestaan ja niiden ympärille rakennetaan kokonaisia organisaatioita, jotka huolehtivat mm. yhteiskuntapoliittisten toimenpiteiden rahoituksesta, maksusuorituksista ja valvonnasta.

Mainitut käsitteet saavat merkityksensä organisaatioista tai yleisemmin oikeudellisista instituutioista tai asetelmista. Tällainen käsitteen uusi merkitys saattaa jäädä vieraaksi käsitteelliseksi johdannaiseksi suhteessa termin yleiseen merkitykseen. Joissakin muissa tapauksissa oikeudelliset järjestelyt tuottavat omia erikoiskäsitteitä, jotka vain oikeudellistetuissa kontekstissa merkitsevät jotakin.

Ulkoisten ratkaisujen oikeudellistava voima perustuu myös siihen, että ne luovat uudenlaista vuorovaikutusta, joka syntyy toisaalta uusien organisaatioiden sisällä ja niiden välillä sekä toisaalta organisaatioiden ja niiden »kohteiden» tai »asiakkaiden» välillä. Jälkimmäisessä tapauksessa vuorovaikutuksen rakenteellinen perusta on epäsymmetrinen. Organi-

⁴² Zacher 1984, 31–35.

⁴³ Pitschas 1980, 157–158; Zacher 1984, 33.

saatiolla on normaalisti paljon enemmän resursseja ja erityisasiantunte-
musta kuin yksityishenkilöllä tai pienellä yhteisöllä. Kansalaisen oman
asian oikeudellistuminen eli sen muuttuminen koodatuksi, tyypitetyksi ja
normitetuksi tapaukseksi, jonka kyseisen erikoisalan ammattilaiset käsit-
televät soveltaen arkielämälle vieraita menettelytapoja ja kriteereitä, hei-
kentää hänen asemaansa tai tekee hänestä ulkopuolisen omassa asiassaan.

Oikeudellistumisen seurauksena esimerkiksi kansalaisten välinen kiista
»riistetään» heiltä kun taas poliittisilta erimielisyyksiltä poistetaan poliit-
tinen luonne. Oikeuden rooli on katsottu peräti niin dominoivaksi, että
on puhuttu oikeusjärjestelmän harjoittamasta kolonisaatiosta, joka koh-
distuu sekä yksityis- että yhteiskuntaelämään. Tällöin tarkoitetaan sitä,
että oikeudelliset seikat ja järjestelmät ohjaavat, rajoittavat ja valvovat
oikeussubjekteja ja niiden välisiä suhteita liian paljon sekä vievät niiltä
mahdollisuuden toimia ja kehittyä omaehtoisesti⁴⁴. Vähän lievemmässä
muodossa tämä kritiikki on puettu väitteeksi, jonka mukaan (moderni)
oikeus on yhteiskuntaelämälle vieras elementti, keinotekoinen rakennel-
ma, joka haittaa spontaania yhteiskunnallista vuorovaikutusta ja kanssa-
käymistä⁴⁵.

Oikeudellistetussa vuorovaikutuksessa kansalaisen tai muun osapuol-
len asema riippuu siitä, millaiset tietotaidolliset ja taloudelliset resurssit
hänellä on käytettävissään intressiensä puolustamiseksi, kuten ylempänä
todettiin⁴⁶. Tämä lisää eriarvoisuutta siten, että se, jolla on enemmän re-
surssia selviytyy usein muita paremmin. Vaatimiensa resurssien vuoksi
oikeudellistuminen myös suosii esim. keskisuuria ja suuria yrityksiä pien-
ten kustannuksella, mikä vääristää yritysten välistä kilpailua⁴⁷.

Oikeudellistumisen ilmenemismuodoista ns. normitulva on herättänyt
eniten kielteistä huomiota. Viime vuosikymmeninä normien määrä on li-
sääntynyt valtavasti. Säännöstöjä myös eriytettiin, täsmennettiin ja täy-
dennettiin. Lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi luotiin uusia vi-
ranomaisia tai laajennettiin jo olemassa olevia, mikä sekin vaati säänte-
lyä. Lisäksi viranomaiset itse antoivat ohjeita ja määräyksiä. Eri alojen
ja eritasoisten (joskus eri aikoinakin annettujen) normien yhteensovitta-

⁴⁴ Habermas 1982, toinen osa, 522–547; Röhl 1987, 553; Simitis 1984, 118–121; Tala
1986, 295–296; Tala 1988, 168 ja 174; Teubner 1984, 296–297; Voigt 1983, 7.

⁴⁵ Cotterrell 1984, 305–307.

⁴⁶ Ks. jakso 1.1.2.

⁴⁷ Simitis 1984, 115.

minen aiheutti uusia ongelmia. Erityisaloilla saattoi olla oma sisäinen dynamiikkansa, joka johti siihen, että normistoa toistuvasti uudistettiin lisäämällä siihen uusia, hienovaraisia säännöksiä. Normitulva tavallaan ruokki itseään ja syntyi normikerrostumia⁴⁸.

Tämän kehityksen seurauksena oikeus on tullut monimutkaisemmaksi ja vaikeaselkoisemmaksi, mikä on heikentänyt oikeusturvaa ja kasvatanut liikaa juristien yhteiskunnallista merkitystä⁴⁹. Säännösten paljouden vuoksi niitä ei enää noudateta yhtä hyvin kuin ennen ja oikeuden yhtenäisyysideaalista joudutaan tinkimään yhä enemmän⁵⁰. On myös esitetty, että normitulva jäykistää ja hidastuttaa asioiden käsittelyä, aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia ja vaikeuttaa markkinoiden toimintaa. Lisäksi »normioikeudellistumista» on arvosteltu väärän turvallisuuden tunteen luomisesta, eli siitä, että säännökset eivät tosiasiassa ratkaise niitä epäkohtia, joiden takia ne annettiin⁵¹ – toisin sanoen säännöstö vaikuttaa vain symbolisella tasolla.

Oikeudellistumisella on myös paljon myönteisiä vaikutuksia. Tietyn asetelman oikeudellistamisen tehtävä saattaa nimenomaan olla kansalaisen aseman vahvistaminen (suhteessa viranomaisiin tai toisiin, paremmassa asemassa oleviin ihmisiin) tai tasa-arvon edistäminen. On lukuisia normistoja, joilla luodaan ja suojataan ihmisoikeuksia, lisätään sukupuolten välistä tasa-arvoa, vähennetään taloudellista eriarvoisuutta, jne⁵². Oikeudellistumisen avulla on demokraattisessa hyvinvointivaltiossa monella tavalla parannettu ihmisten elinoloja.

Oikeudellistuminen vähentää epävarmuutta määrittelemällä yksityisten ja julkisten tahojen vastuusuhteet sekä lisää toimintojen ja niiden seurausten ennakoitavuutta ja varmuutta. Oikeudelliset rakenteet ja menettelmät tarjoavat ristiriitojen ratkaisukeinoja ja luotettavia päätöksentekomalleja⁵³.

Modernin yhteiskunnan dynaamisen luonteen takia oikeudellistumisen vaikutukset voivat muuttua hyvinkin nopeasti. Oikeudellistuminen

⁴⁸ Hopt 1984, 260; Röhl 1987, 552.

⁴⁹ Simitis 1984, 103; Tala 1988, 174; Voigt 1980, 16; Zacher 1984, 71. Myös Weber 1967, 346 kiinnitti jo huomiota oikeuden vaikeaselkoisuuden lisääntymiseen.

⁵⁰ Simitis 1984, 103; Teubner 1984, 294; Tuori 1987, 15–16.

⁵¹ Tala 1988, 174–176.

⁵² Blankenburg 1986, 305–306; Tala 1986, 296; Tala 1988, 176–177. Ks. myös Ringen 1987, 136–139.

⁵³ Tala 1988, 177.

valaa tietyt yksilölliset ja yhteiskunnalliset seikat juridiseen muottiin, jota käytetään myöhemmin erilaisten asioiden käsittelemiseen oikeudellistutusta perusasetelmasta poikkeavissa olosuhteissa. Oikeuden avulla pyritään muuttamaan yhteiskunnallisia oloja, mutta nämä olot eivät pysy vakiona⁵⁴. Normien yhteiskunnallisen ympäristön muutokset, uudet käsitykset arvoista tai julkisesta edusta, normiston legitimizeettipohjan mureneminen ja monet muut tekijät saattavat johtaa oikeudellistumisen seurausten uudelleen arvioimiseen. Säännöstöjen uudistaminen nopeassa tahdissa ja ristiriitaisten normien säätäminen voivat pienentää oikeudellistumisen positiivisia vaikutuksia. Toimeenpanon tehostaminen tai päinvastoin heikkeneminen heijastuu myös oikeudellistumiseen⁵⁵.

1.3. Oikeudellistumisen vaihtoehdot

Oikeudellistumisongelmien ehkä ajankohtaisimman ratkaisumallin mukaan on pyrittävä deregulaatioon. Termin altaassa merkityksessä deregulaatio kohdistuu vain normeihin ja tarkoittaa oikeudellistumisen supistamista poistamalla normistoja ja pidättäytymällä antamasta uusia normeja tai keventämällä normirakennelmia⁵⁶. Monessa tilanteessa deregulaatio kuitenkin herättää kysymyksen, miten päätökset tehdään tai asiat järjestetään ilman normeja, eli »mitä tulee oikeudellisten sääntelyjen tilalle, millaisten normien päätössääntöjen ja mekanismien tuloksena aiemmin oikeudellisesti säännelty toiminnot deregulaation jälkeen määräytyisivät»⁵⁷. Tällöin deregulaatio ei ole lopullinen ratkaisu, vaan vaatii muita vähemmän normatiivisia tai ei-normatiivisia järjestelyjä. Tämä merkitsee sitä, ettei ole mielekäästä tarkastella deregulaatiota sinänsä pohjimatta lainkaan siitä johtuvaa uutta asetelmaa kussakin konkreettisessa tapauksessa.

Oikeudellistumisen näkökulmasta »täydellinen» deregulaatio toteutuu silloin kun poistettujen normien tilalle ei tule muita oikeudellisia, hallinnollisjuridisia tai vastaavia elementtejä. Tässä muodossa deregulaatiota ei voida ilmeisesti kovin yleisesti käyttää siksi, että modernin hyvinvoin-

⁵⁴ Ks. Röhl 1987, 530–532; Zacher 1984, 66.

⁵⁵ Blankenburg 1980, 84.

⁵⁶ Tässä yhteydessä voidaan mainita deregulaatiohankkeena ns. normilaki – ks. 13. luku.

⁵⁷ Tuori 1987, 7.

tivaltion toiminnot on pitkälti rakennettu normistojen varaan. Lisäksi valitseva oikeusvaltioideologia laillisuusvaatimuksineen ei salli sääntelyn radikaalia purkamista⁵⁸. Liian radikaali deregulaatio aiheuttaa normivajeen eli sen, että perusoikeuksiin kuuluvia tai muussa lainsäädännössä turvattuja intressejä ei enää riittävästi suojata normien avulla⁵⁹.

Osittaisen (ja vain normeihin kohdistuvan) deregulaation muodot eivät ole myöskään ongelmattomia⁶⁰. Sääntelytason alentaminen siirtämällä norminanto eduskunnasta hallitukselle tai hallintoviranomaisille lisää joustavuutta mutta vähentää demokratian peruspilareihin kuuluvaa poliittista vastuuta. Kunnallisten elinten päätösvallan lisääminen valtionviranomaisten kustannuksella taas saattaa aiheuttaa eriarvoisuutta eri kunnissa asuvien välillä. Kansalaisten kannalta päätöstason alentaminen ei välttämättä edes vähennä oikeudellistumishaittoja.

Julkisessa keskustelussa deregulaatiolla on usein ymmärretty laajempaa prosessia, joka koskee normien lisäksi julkisten tehtävien karsimista tai supistamista debyrokratisoinnin toteuttamiseksi. Tällaisen deregulaation toimeenpanemiseksi on turvauduttu mm. julkisten toimintojen yksityistämiseen⁶¹. On huomautettava, että yksityistämisen tuloksena asiat usein siirtyvät toisiin oikeudellistettuihin kehyksiin. Yksityistetyissä palveluissa käytetään esim. erilaisia sopimusmalleja, yhtiömuotoja ja muuta oikeudellista infrastruktuuria. Palveluyksikön ja sen henkilökunnan vastuu, työntekijöiden asema, kuluttajansuoja ja monet muut kysymykset on järjestettävä asianmukaisesti, mikä monessa tapauksessa edellyttää normeja. Modernissa yhteiskunnassa ei ole juurikaan inhimillistä kanssakäymistä oikeudellisessa tyhjiössä.

Yksityistämisen myötä johonkin alaan soveltuvien normien ja muiden oikeudellisten seikkojen määrä saattaa tietysti supistua. Tässäkin on kuitenkin mietittävä, mihin sosiaali- tai oikeuspoliittisiin tai muihin arvoasetelmiin yksityistämisderegulaatio vaikuttaa⁶². Jos yksityistäminen toteutetaan markkinaehtoisesti, varakkaiden asiakkaiden asema usein vah-

⁵⁸ Hendler 1983, 60; Teubner 1984, 303–304.

⁵⁹ Vrt. Tuori 1987, 7.

⁶⁰ Abel 1980, 37–42; Hendler 1983, 60–65; Tuori 1987, 7; Tuori 1990, 40–42.

⁶¹ Yksityistämisestä sosiaalialalla ks. Heikkilä 1993, 86–89; Julkunen 1992, 99–109; Kokko ja Lehto 1993, 41–43; Willner 1993, 44–45; Voigt 1983, 26.

Yksityistämisessä voidaan erottaa monta eri muotoa mm. sen mukaan, missä määrin palvelun järjestäminen, tuottaminen ja valvonta on yksityisissä käsissä.

⁶² Tuori 1987, 7–8.

vistuu mutta vähävaraisten heikkenee. Huonosti kannattavia palveluja ei kukaan yksityinen välttämättä halua järjestää, vaikka ne olisivatkin tärkeitä alimmille sosiaaliryhmille. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, miten yksityistäminen vaikuttaa asiakkaiden oikeusturvaan.

Yksityistämisessä on luonnollisesti myönteisiäkin piirteitä. Se voi esim. lisätä joustavuutta, vähentää turhaa byrokratiaa ja kannustaa työntekijöitä tehokkaampaan työskentelyyn. Deregulaatio yksityistämisen tavoitteena ei saisi kuitenkaan peittää näkyvistä yksityistämisen synnyttämiä oikeudellistumiskuvioita ja yhteiskuntapoliittisia muutoksia.

Oikeudellistumishaittoja voidaan myös yrittää välttää käyttämällä perinteiset sääntelytavat ja oikeudenkäyntimenettelyn korvaavia järjestelyjä pyrkimättä laajempiin yksityistämistavoitteisiin. Sellaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja ovat esim. työmarkkinajärjestöjen solmimat työ- tai virkaehtosopimukset. Tässä asetelmassa (jonka yhteydessä on joskus käytetty sanontaa »regulation by self-regulation») on erikoista se, että suuriinkin väestöryhmiin vaikuttavat oikeudelliset järjestelyt annetaan yksityisten yhteisöjen tehtäväksi. Samantyyppisestä oikeudellistumisprosessista on kysymys silloin kun yksityinen tai julkisoikeudellinen yhteisö saa harjoittaa välillistä julkista hallintoa⁶³. Muita vaihtoehtoisia järjestelyjä ovat esim. suositusluonteisten sääntöjen käyttö sitovien normien sijasta, välimiesinstituutio ja sovittelumenettely⁶⁴. Nämäkin vaihtoehdot useimmiten perustuvat kuitenkin oikeudellisiin normeihin tai mukailevat juridisia metodeja, joten ne ovat jossain määrin oikeudellistettuja.

Oikeudellistumista pystytään vähentämään myös oikeusjärjestelmän sisällä sovellettavin menetelmin. Normistoja voidaan yksinkertaistaa, selvittää ja koordinoita, säännösten toimeenpanoa tehostaa, tiedotusta parantaa, jne.⁶⁵

⁶³ Ks. myös Röhl 1987, 561, joka käsittelee mm. »government by contract» -tyyppiä järjestelyjä.

Välillisestä julkisesta hallinnosta ks. Mäenpää 1991, 95–97; Suksi 1988; Uotila ym. 1989, 31–32.

⁶⁴ Hopt 1984, 282–287; Kübler 1984, 207–209; Teubner 1984, 334–344.

⁶⁵ Hopt 1984, 274–281; Teubner 1984, 326–327.

2. YHTEISKUNNAN MODERNISAATIO OIKEUDELLISTUMISEN PERUSTANA

Edellä esitetyn määritelmän mukaan modernisaatiolla tarkoitetaan traditionaalisen yhteiskunnan muuttumista moderniksi yhteiskunnaksi, mikä muutos liittyi kiinteästi siirtymiseen luontaistaloudesta markkinatalouteen⁶⁶. Tämä prosessi ajoittui Länsi-Euroopassa lähinnä 1800-luvulle. Joissakin maissa modernisoituminen alkoi kuitenkin eräiltä osin jo aikaisemmin, joissakin toisissa taas myöhemmin. Voidaan väittää, että modernisaatioprosessit jatkuvat yhä, ja että ne ovat jossakin suhteessa jopa voimistuneet. Toisaalta on esitetty, että länsimaiset yhteiskunnat ovat edenneet uuteen, ns. postmoderniin aikakauteen, joka eroaa ratkaisevasti modernista. Koska huomattava osa tutkimuksestani käsittelee tämän ja viime vuosisadan historiaa, pitäydyn moderniin tukeutuvassa lähestymistavassa ja käytän tarvittaessa termiä »myöhäismoderni» enkä »jälkimoderni» tai »postmoderni»⁶⁷.

2.1. Traditionaalinen yhteiskunta ja traditionaalinen oikeus

Traditionaalisessa yhteiskunnassa taloudelliset suhteet järjestettiin ensimmäiseen yhteiskunnallisten (tai yhteisöllisten) suhteiden mukaisesti eikä

⁶⁶ Moderni voidaan myös määritellä toisin, mm. painottamalla kulttuuria talouden sijasta. Therbornin mukaan modernin ydin on muutoshakuisuus, tietty suuntautuminen tulevaisuuteen, joka mielletään todennäköisesti erilaiseksi ja mahdollisesti paremmaksi aikakaudeksi kuin nykyaika ja menneisyys – ks. Therborn 1995, 4.

⁶⁷ Samankaltaisen ratkaisun on omaksunut Nousiainen 1993, 15. Giddens 1990 (3 ja 149–150) vastustaa myös postmodernia käsitteenä. Eri kannalla ovat esim. Lash 1991, 3–8 ja 11–15 ja Vattimo 1991, 13–14. Ks. myös Therborn 1995, 265–268.

päinvastoin⁶⁸. Luontaistalous perustui omavaraisuuteen⁶⁹ ja jossain määrin vaihtokauppaan, ja rahan merkitys oli vähäinen. Paikallisyhteisöjen (joillakin alueilla myös sukuyhteisöjen) rooli oli dominoiva, koska yksilö oli yleensä tiukasti sidottu yhteisönsä perinteisiin elintapoihin. Henkilön asema perustui säätyyn, ikään ja perhesuhteisiin ja oli hyvin vakaa. Toimeentulon hankkimisessa ja muussa toiminnassa tarvittava tieto kulki sukupolvelta toiselle. Yhteisö huolehti ihmisistä jo pelkästään sillä perusteella, että he olivat sen jäseniä.

Yksilöllä oli vain vähäiset mahdollisuudet määrätä itsenäisesti omaa elämästään irtautumalla yhteisön ja perinteiden vaatimuksista. Hänen odotettiin noudattavan perinteisiä kaavoja yhteisymmärryksessä muiden yhteisön jäsenten kanssa eikä tekävän omia erillisiä ratkaisuja. Voimakkaan yhteisyyden antaman suojan ansiosta elämä oli hyvin turvallista sotatilanteita, kulkutauteja ja luonnonmullistuksia lukuun ottamatta. Toisaalta yhteisön hierarkkiset rakenteet ja niistä johtuva eriarvoisuus olivat hyvin vahvat. Asettumalla omaa yhteisöään vastaan yksilö saattoi joutua suuriin vaikeuksiin.

Traditionaalinen oikeus⁷⁰ on puolestaan ei-positiivinen. Sitä ei kyetä muuttamaan nimenomaisilla päätöksillä eikä sitä voida erottaa sen vaikutuspiirissä elävien ihmisten arvoista. Oikeus kietoutuu tiiviisti heidän arvomaailmaansa, on osa heidän sisäistettyä kulttuuriperintöään ja muuttuu yhtä hitaasti ja suunnittelemattomasti kuin yhteisön elintavat. Oikeudellisten asioiden järjestäminen perustuu usein perinteeseen tai osapuolten statukseen. Ajatus, että ratkaisut voitaisiin tehdä vapaasti sopimalla, on traditionaaliselle oikeudelle vieras, koska yhteisöllisissä vuorovaikutussuhteissa osapuolten oikeudet, velvollisuudet ja toimintavapaus määräytyvät tradition mukaisesti.

Traditionaalinen oikeus oli esimodernina aikana paikallista ja usein kirjoittamatonta oikeutta. Osa siitä kirjattiin säännöksiin ja muutettiin valtakunnallisesti noudatettavaksi oikeudeksi, joka saattaa olla vielä nykyaikanakin voimassa (Suomessa esim. perhesuhteisiin perustuva elatusvelvollisuus). Nykyiseen oikeusjärjestelmäämme kuuluu siten traditionaalisia elementtejä⁷¹. Esimodernissa valtiossa taas traditionaalisen oikeuden

⁶⁸ Polanyi 1971, 57 ja 71.

⁶⁹ Lehtonen 1990, 72–73; Röhl 1987, 537; Smelser 1966, 121–129.

⁷⁰ Cotterrell 1984, 178 ja 305–307; Galanter 1966, 172.

⁷¹ Galanter 1966, 171–173.

rinnalla vaikutti monella oikeusalalla ei-traditionaalinen oikeusjärjestys, jossa säänneltiin mm. valtion ja kirkon toimintaa sekä valtion ja paikallisyhteisöjen välisiä suhteita, joihin liittyivät esim. verotusta ja armeijan ylläpitämistä koskevat asiat.

On tärkeää huomata, että ei-traditionaalisella oikeudella oli jo jossain määrin poliittinen tehtävä resurssien ohjausvälineenä, vaikka valtion roolin rajoittuneisuuden takia ei-traditionaalista oikeutta ei esimodernina aikana kovin paljon luotu eikä sitä laajassa mitassa käytetty poliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Vastaavasti ei myöskään tarvittu suurta toimeenpanokoneistoa. Julkisoikeuden näkökulmasta esimodernin ei-traditionaalisen oikeuden toinen tärkeä funktio oli poliittisten valtasuhteiden sääntely⁷². Tämäkin tehtäväpiiri oli suppea.

2.2. Modernisaation aiheuttamat muutokset

Pelkistetysti esitettynä modernisaatio on Länsi-Euroopassa seuraavien perustekijöiden yhteis- ja erillisvaikutuksen tulos: kansallisvaltion kehitys, markkinatalouden laajeneminen yhteiskuntaelämää hallitsevaksi paradigmaksi, kansantalouden rakennemuutokset ja uusien organisaatiomallien käyttöönotto⁷³. Modernisaation kehitys ei ole edennyt tasaisesti ja suoraviivaisesti. Kiivaita vaiheita on seurannut suvantoja, jopa taantumista traditionaalisten ja muiden vastavoimien aiheuttamana. Yleisesti ottaen muutoksen tahti on kuitenkin ollut ripeä ja sen laajuus massiivinen⁷⁴.

Modernin sisällä on erotettavissa erilaisia kehityskausia. Modernisaation alulle oli tyypillistä työtehtävien, elämäntyylien ja yhteiskunnallista asemaa koskevien käsitysten eriytyminen ja uudelleenjärjestely. Myöhäis-modernille on taas ominaista päinvastainen trendi kohti kansainvälisestikin yhdenmukaistuvia tuotantomenetelmiä ja kulutustottumuksia.

Talous

Modernisaation varsinainen kantava voima oli ja on markkinatalous. Se irrotti ihmiset traditionaalisesta yhteisöstään ja teki heistä vapaasti liiku-

⁷² Vrt. Cotterrell 1989, 182.

⁷³ Giddens 1991, 15–16. Giddensin käyttämää »surveillance»-käsitettä voidaan nähdäkseni liittää uusiin organisaatiomalleihin.

⁷⁴ Giddens 1991, 16.

teltavissa olevaa työvoimaa elinkeinoelämän tarpeisiin⁷⁵. Palkkatyöläistyminen merkitsi monessa tapauksessa ihmisten paikallista uudelleenryhmittymistä, kun osa ihmisistä muutti työn takia pois (usein kaupunkiin) ja osa ryhtyi käymään työssä paikallisyhteisön ulkopuolella. Markkinatalous oli sidoksissa talouden rakennemuutoksiin, jotka siirsivät taloudellisen toiminnan painopisteen ensin agaarisektorista teollisuuteen ja myöhemmin palvelualaan⁷⁶.

Luontaistalouden omavaraisuus muuttui vähitellen riippuvuudeksi markkinatalouden tuottamista ja välittämistä hyödykkeistä. Rahatalouden omaksuminen loi uusia vuorovaikutussuhteita ja toi kiinteän omaisuuden rinnalle uuden tärkeän omistusmuodon. Markkinatalous tarvitsi pääomia voidakseen avata uusia markkinoita ja tehostaa toimintaansa. Tehokas talous puolestaan vaati parempia liikenneyhteyksiä ja muuta infrastruktuuria. Kilpailu ja kasvuhakuisuus johtivat riskinottoon. Luottojen avulla lyhennettiin lisäresurssien hankkimiseen tarvittavaa aikaa.

Aika valjastettiin muutenkin talouden käyttöön⁷⁷. Tuotantotekijöiden toiminnan synkronisointi lisäsi tehokkuutta. Esim. tavaroiden lastaaminen, kuljettaminen ja purkaminen onnistui nopeimmin siten, että työntekijät siirtyivät ennalta määrättyihin paikkoihin ja noudattivat suunniteltua aikataulua. Ihminen ei enää toiminut luonnon ja traditionaalisen elämänmenon rytmissä ja ikimuistoisen tiedon varassa, vaan ulkoapäin johdettuna tuotantopanoksena, joka rahallista korvausta vastaan palveli joskus hyvinkin kaukana olevia markkinoita.

Tehokkuus- ja kilpailupyrkimykset vauhdittivat myös uusien organisaatiomallien sekä uuden teknologian kehitystä ja käyttöönottoa. Varsinkin industrialismi korosti teknologian merkitystä. Perinteiset tiedot ja taidot eivät enää riittäneet, tarvittiin uusiin tehtäviin koulutettuja ja uuteen ajatusmaailmaan antautuneita työntekijöitä.

Tuotantoprosessin häiriötön kulku edellytti, että työntekijät noudattivat yksikkönsä johdon määräämää tiukkaa kollektiivista aikataulua, jolloin työyhteisön vuorovaikutussuhteetkin alistettiin tehokkuuspyrkimyksille. Vaadittuihin suorituksiin ei yleensä voinut yltää ilman kuria ja it-

⁷⁵ Polanyi 1971, 71 ja 164; Smelser 1966, 122.

⁷⁶ Therborn 1995, 68 esittää, että tämä kolmivaiheinen kehitys oli korostetusti eurooppalainen ilmiö.

⁷⁷ Giddens 1990, 16–21.

sekuria⁷⁸. Suoritukset varmistettiin arvioinnilla ja valvonnalla, myös työntekijöiden keskinäisellä valvonnalla.

Työväenliike nousi taistelemaan markkinatalouden ankaria vaatimuksia vastaan, ja sen äärivasemmisto yritti kumota koko järjestelmän. Länsi-Euroopassa markkinatalous osoittautui kuitenkin elinvoimaiseksi, mutta työväenliike onnistui asettumaan sen sisälle yrittäen parantaa jäsentensä asemaa poliittisen järjestelmän kautta. Poliittinen vasemmisto ei vastustanut modernisaatiota traditionaalisten arvojen nimissä, vaan keskittyi työläisten uuteen statukseen markkinataloudessa. Sosiaali- ja työläinsäädännön kehityksen ansiosta markkinatalouden pahimmat epäkohdat voitiin poistaa⁷⁹.

Edustuksellinen demokratia, koulutus ja yhteiskunnan rakenne

Markkinatalousyhteiskunnassa alempien sosiaaliryhmien asema parani vähitellen demokratian ja koulutustason nousun ansiosta. Edustuksellisen demokratian syntyminen ja vakiintuminen sitoi eri väestöryhmät kansallisvaltion tasolla tapahtuvaan päätöksentekoon, jossa soviteltiin erilaisia intressejä uudessa, ei-yhteisöllisessä kontekstissa.

Tässä prosessissa alemmat sosiaaliryhmät vapautuivat perinteisen hierarkian kahlitsemasta asemastaan, mutta joutuivat hankkimaan uusia suoja-keinoja markkinatalouden joskus epäinhimillisiä vaikutuksia vastaan. Modernissa syntyi uusi vuorovaikutusasetelma, joka perustui siihen, että markkinatalous tarvitsi omiin tarkoituksiinsa mahdollisimman hyvin sopivaa ja edullista työvoimaa, ja työntekijät (joskus yhdessä laajentuneen keskiluokan kanssa) pyrkivät kansallisvaltiossa saavutetun vahvemman asemansa perusteella kohentamaan työ- ja elinolojaan.

Koulutusjärjestelmän ekspansio ja koulutustason nousu liittyivät tiiviisti modernin yhteiskunnan kehitykseen. Tiedon välittäminen lapsille ja nuorille tapahtui yhä enemmän kodista irrallaan toimivassa koululaitoksessa, joka palveli uuden yhteiskuntatyyppin tarpeita. Koulutustason perusteella taas muotoutui uusi statusjärjestelmä, joka poikkesi ratkaisevasti traditionaalisesta.

⁷⁸ Ks. Haapala 1986, 244–245.

⁷⁹ Tuori 1985, 196.

Koulutus kokeineen ja tutkintoineen oli tärkeä osa modernille suori-tusyhteiskunnalle ominaista arviointia, jonka kohteeksi miltei kaikki ih-miset joutuivat⁸⁰. Arviointijärjestelmän toinen huomattava lohko koostui työhönotossa ja työuran eri vaiheissa harjoitetusta tietojen ja taitojen ar-vioinnista. Sen avulla palkansaajat luokiteltiin enemmän tai vähemmän käyttökelpoisiin yksilöihin, ja sen mukaisesti myös heidän palkkansa ja etenemismahdollisuutensa määräytyivät. Vastaavasti syntyi uudenlaisia hierarkkisia rakenteita, jotka kehityksen kiihtyessä saattoivat muuttua hyvinkin nopeasti.

Henkilön yhteiskunnallisen arvostuksen määräisivät paljolti hänen yh-teiskunnallisesti arvokkaina pidetyt avunsa ja tutkintonsa, mutta näiden arvo riippui osittain arvaamattomista dynaamisista tekijöistä (kuten esim. teknologiasta, saman koulutuksen saaneiden välisestä kilpailusta, talou-den kansainvälistymisestä). Tämän riippuvuuden vastapainoksi uuden yh-teiskunnallisen rakenteen taustalla oleva meritokraattinen paradigma asetti jokaisen ihmisen yksilölliset ominaisuudet keskipisteeseen, mikä irrotti hänet traditionaalisen statusluokituksen rajoituksista.

Refleksiivisyys

Modernin kehityksen dynaaminen ja usein tempoileva luonne johtuu mark-kinatalouden kasvuhakuisuuden lisäksi modernin toiminnan rationaalisuu-teen perustuvasta refleksiivisyydestä. Tämä Anthony Giddensin⁸¹ koros-tama ominaisuus tarkoittaa sitä, että saavutetun tiedon oikeellisuutta poh-ditaan jatkuvasti, sitä yritetään lisätä ja parantaa, uutta tietotaitoa kehi-tetään ja käytössä olevat menetelmät hylätään, toisin sanoen miltei kaik-ki olemassaoleva voidaan lähtökohtaisesti aina asettaa kyseenalaiseksi edistyksen nimissä. Tämän ajattelutavan perusta on moderni tiede, jonka kivijalka on rationaalisuus. Rationaalisuus vaatii, että vain järkeen pe-rustuva tieto hyväksytään ja että uskonnosta tai perinteestä johdettu »tieto» hylätään⁸². Lisäksi se edellyttää kaikkien tieteellisten teorioiden ja tutki-mustulosten jatkuvaa kyseenalaistamista. Nämä teoriat ja tulokset ovat

⁸⁰ Vrt. Foucault 1975, 186–196, 212–219 ja 315.

⁸¹ Giddens 1990, 36–49; Giddens 1991, 2–3, 7 ja 20–21. Sekaannuksen välttämisek-si on todettava, että tässä selostetulla refleksiivisyydellä ei ole juurikaan yhtymäkohtia keskusteluun refleksiivisestä oikeudesta, jota käsittelevät esim. Teubner 1982 ja Tuori 1990, 45–48.

⁸² Giddens 1990, 38; Therborn 1995, 15.

voimassa vain niin kauan kunnes ne tieteellisesti todistetaan vääriksi tai riittämättömiksi ja korvataan uudella tiedolla, joka vuorostaan voidaan falsifioida koska tahansa.

Rationaalinen refleksiivisyys korvasi traditionaalisen refleksiivisyyden, jota pidettiin epätieteellisenä ja epävarmana, koska sitä ei voitu todentaa rationaalisesti. Perinteisten arvojen tilalle nostettiin järki⁸³. Rationaalisuus ja moderni tiede eivät kuitenkaan johtaneet varmojen tietojen, menetelmien ja ajatusmallien kokoamiseen ja hyödyntämiseen siinä yli-voimaisen positiivisessa mielessä, joka vastaisi valistuksen asettamia tavoitteita.

Valistuksen aatteiden mukaisesti tiede on tosin eräillä aloilla hankkinut valtavasti uutta tietoa ja pystynyt kohentamaan ihmisen elinoloja monin tavoin. Voidaan väittää, että tiede on siten auttanut hallitsemaan luontoa yhä paremmin. Edistyksen paradoksi on kuitenkin siinä, että joitakin elintärkeitä tieteen avulla luotuja monimutkaisia järjestelmiä ja niiden (esim. ekologisia) seurauksia ei pystytä hallitsemaan järjestellisesti.

Modernin yhteiskuntaelämän epävarmuus ei johdu pelkästään sen refleksiivisestä luonteesta, vaan myös yhteiskunnallisista voimasuhteista, jotka vaikuttavat yksilöön mm. lainsäädännön ja työehtojen kautta, yhteiskunnan moniarvoisuudesta ja vallitsevien arvojen muutoksista sekä eri toimintojen tahattomista seurauksista⁸⁴. Arvo- ja intressiasetelmien takia rationaalinen toiminta saattaa hajota keskenään ristiriitaisiin rationaliteetteihin, joiden yhteensovittamiseen rationaaliset tai tieteelliset menetelmät eivät riitä. Hyvän esimerkin tällaisesta yhteensovittamisongelmasta tarjoaa viime vuosina käyty keskustelu kestävästä kehityksestä, joka on ristiriidassa mm. joidenkin piirien lyhytnäköisen voitontavoittelun kanssa. Modernissa yhteiskunnassa voidaan nähdäkseni myös puhua poliittisesta refleksiivisyydestä eli siitä, että hallitus- ja muut poliittiset puolueet muuttavat toimintaansa poliittisten suhdanteiden ja muiden kehityslinjojen mukaisesti, mikä saattaa olla ristiriidassa puolueiden periaate-ohjelmien ja alkuperäisten tavoitteiden sekä kansalaisten arvovalintojen kanssa.

⁸³ Giddens 1990, 37–39.

⁸⁴ Giddens 1990, 43–45.

Abstraktit systeemit

Yhteiskuntaelämää mullistavat modernissa Giddensin mukaan myös ns. abstraktit systeemit⁸⁵. Näitä systeemejä ovat toisaalta symboliset merkit (symbolic tokens) kuten raha, ja toisaalta varsinkin myöhäismodernissa asiantuntijajärjestelmät (expert systems), joiden varassa ovat esim. liikenne, tietoliikenne, energiahuolto sekä koneiden ja laitteiden huolto. Molemmille systeemeille on ominaista, että ihminen on niistä riippuvainen jokapäiväisessä toiminnassaan ja joutuu luottamaan niiden toimivuuteen voimatta kovinkaan paljon vaikuttaa asioihin.

Ihminen on usein kykenemätön irtautumaan abstrakteista systeemeistä. Devalvaatio, korkokriisi tai vaikkapa sähkökatkos iskee luonnonmullistuksen tavoin yhteiskunnan heikkoihin kohtiin. Asiantuntijajärjestelmät ovat niin kehittyneitä, että korkeasti koulutettujenkaan maallikkojen tieto ei riitä ymmärtämään niitä eikä korjaamaan niiden puutteita (»deskilling»). Joissakin tapauksissa kylläkin maallikot pystyvät itse hankkimaan tarvittavaa tietotaitoa (»reskilling») tai niiden käytettävissä on asiantuntijoita ongelmien ratkaisemiseksi. Asiantuntijajärjestelmien hallintaa vaikeuttaa kuitenkin se, että ne ovat refleksiivisyyden piirissä, ts. ne saatetaan muuttaa tai korvata kokonaan uusilla systeemeillä hyvinkin nopeasti.

2.3. Oikeuden rooli modernisaatiossa

Ei-traditionaalinen oikeus toimi jo esimodernina aikana resurssien ohjausvälineenä tai muiden poliittisten tavoitteiden toteuttamiskeinona ja valtasuhteiden sääntelymekanismina, kuten edellä todettiin⁸⁶. Modernissa kuitenkin molemmat tehtäväkentät laajenivat huomattavasti ja syrjäyttivät hyvin pitkälle traditionaalisen oikeuden. Max Weberin mukaan markkinatalous toisaalta tuhosi sen toimintaa häiritseviä (traditionaalisia) rakenteita, joiden varassa oikeus ja oikeusturva olivat. Toisaalta taas se tarvitsi rationaalisesti ennakoitavalla tavalla toimivan oikeusjärjestelmän, joka on universaalinen tai ainakin valtakunnallisesti yhtenäinen ja keskitetty⁸⁷.

⁸⁵ Giddens 1990, 21–29, 83–84 ja 144; Giddens 1991, 17–22, 30–31 ja 148–149.

⁸⁶ Ks. jakso 2.1.

⁸⁷ Weber 1967, 103–104.

Oikeuden rationalisointiin vaikutti merkittävästi juristien ammattikunnan ja hallinnollisen toimeenpanokoneiston laajeneminen⁸⁸. Rationaalisella oikeudella on seuraavat tunnusmerkit⁸⁹. Normit ovat olemassa kirjallisessa muodossa, ja niitä voidaan muuttaa ennalta määrättyssä järjestyksessä. Säännöksiä sovelletaan samalla tavalla kaikkiin kansalaisiin ja niissä käytetään yleisiä käsitteitä ja kriteereitä. Oikeusjärjestys on hierarkkinen, ja oikeudellinen päätöksenteko perustuu kirjalliseen menettelyyn ja vakiokaavoihin. Oikeudelliset ratkaisut ovat periaatteessa ennustettavissa, ja niistä päättävät useimmiten juridisen koulutuksen saaneet ammatti-ihmiset.

Modernin edustuksellisissa demokratioissa kansalaisuus siihen liittyvine oikeuksineen kehittyi merkittäväksi oikeudelliseksi tekijäksi⁹⁰. Nytemmin muutkin kuin eliitin jäsenet olivat kasvavassa määrin oikeussubjekteja, joiden asema turvattiin oikeudellisin keinoin. Oikeusvaltiossa kansalaisen itsenäinen asema suhteessa valtioon vaati myös oikeusjärjestyksen autonomiaa. Kansalaisoikeudet antoivat kansalaisille vaikuttamismahdollisuuksia ja suojaa viranomaisten mielivaltaa vastaan.

Kansalaisten poliittinen sitoutuminen kansallisvaltioon oikeuden välityksellä vahvisti heidän velvollisuuksiensa legitimitettä. Veronmaksu ja asevelvollisuus, jopa uhrautuminen sodassa kansallisvaltion hyväksi saivat nyt laajempien väestöryhmien vakaumuksellista tukea.

Poliittiset oikeudet ja lainsäädäntö esittivät myös tärkeää osaa markkinatalouden sääntelyssä ja hyvinvointivaltion synnyssä. Modernin oikeuden positiivinen luonne tarjosi mahdollisuuden käyttää sitä joustavasti moninlaisiin tarkoituksiin⁹¹. Oikeuden avulla säänneltiin työvoiman ja maan ottamista markkinatalouden piiriin sekä järjestettiin markkinat – ns. vapaan kilpailun luominen vaati monessa maassa huomattavan määrän säännöksiä⁹².

Markkinatalouden aiheuttamien epäkohtien korjaamiseksi turvauduttiin myös oikeuteen ja säädettiin mm. työlainsäädäntö. On mielenkiintoista havaita, että sen jälkeen kun työntekijät oli irrotettu traditionaalisista yhteisöistään juridisen sopimusvapauden (ja vapaan liikkuvuuden) avulla, tätä vapautta rajoitettiin myöhemmin yhä enemmän ja työnteki-

⁸⁸ Cotterrell 1984, 49 ja 53.

⁸⁹ Galanter 1966, 168–170. Vrt. ylempänä byrokratisointia koskeva jakso 1.1.2.

⁹⁰ Therborn 1995, 86.

⁹¹ Cotterrell 1984, 49.

⁹² Ks. edellä, jakso 1.1.1.

jöille annettiin uusi status, joka tällä kertaa perustui lainsäädäntöön eikä traditioon⁹³.

Kun hyvinvaltio alkoi kehittyä yhdessä tai ainakin vuorovaikutuksessa markkinatalouden kanssa, oikeuden rooli korostui entisestään ja samalla sen piiriin tuli kokonaan uusia asiakokonaisuuksia. Vähitellen miltei kaikki elämän ulottuvuudet tulivat valtion ohjelmallisen toiminnan ja siten myös lainsäädännön kohteeksi.

Modernissa traditionaalinen oikeus osittain hävisi ja osittain integroitiin positiiviseen oikeuteen. Modernisaatioprosesseihin kuuluivat myös työntekijöiden erikoistuminen ja niiden tehtävien muuttuminen ammatillisiksi. Monessa julkishallinnon yksikössä päätöksenteon painopiste siirtyikin luottamushenkilöiltä virkamiehille ja viranhaltijoille. Oikeudellisten asioiden määrän nousu ja niiden monimutkaistuminen vaativat enemmän juridista asiantuntemusta, joten juristien merkitys kasvoi. Joillakin aloilla asiantuntijat ilman juridista koulutusta saattoivat kuitenkin kehittää omia päätöksentekoperusteita ja -malleja, jotka limittyivät tai sulautuivat oikeudellisiin asetelmiin tai toimivat niiden rinnalla⁹⁴.

Jos yhdytään Selznickin väitteeseen, jonka mukaan oikeuden tärkeitä voimavaroja ovat pakko, symbolit, koulutus ja kasvatus (»education») sekä järjen hyväksikäyttö (»the appeal to reason») ⁹⁵, voidaan todeta, että yhteiskunnan modernisaatio tarjosi mahdollisuuden hyödyntää nimenomaan kahta viimeksi mainittua tekijää (koulutusta ja kasvatusta sekä järjen hyväksikäyttöä) oikeusjärjestelmän kehittämiseksi. Työskentelymenetelmien ja päätöksenteon rationalisointi yhteiskunnan miltei kaikilla aloilla ja erityisesti hallinnossa ja itse oikeusjärjestelmässä yhdessä kasvatuksen yhteiskunnallistamisen ja koulutustason nousun kanssa mahdollistivat periaatteessa sekä säännöstöjen että niiden toimeenpanon parantamisen.

Positiivinen oikeus kehittyikin Suomessa 1900-luvulla täydellisemmäksi esim. siten, että hallintoviranomaisten toimivalta määriteltiin tarkemmin, hallintomenettelyn oikeudellisia vaatimuksia täsmennettiin ja säänneltiin ja oikeusturvatakeita laajennettiin. Tämä myönteinen kehitys

⁹³ Ks. Polanyi 1971, 163–164 ja 175–177. Suomessa ja Ruotsissa työmarkkinoiden sopimusvapaus oli tosin jo esimodernina aikana osittain olemassa ja sitä oli myös jo säännelty palkollissäännössä, joka kuitenkin perustui traditionaaliseen isäntävaltaan – ks. jäljempänä, jaksot 4.1.1., 4.1.2. ja 5.1.

⁹⁴ Zacher 1984, 40–41.

⁹⁵ Selznick 1969, 7.

joutui kuitenkin hyvinvointivaltion normitulvan ja muiden kielteisten oikeudellistumisilmiöiden puristukseen, kuten edellä selostettiin⁹⁶.

Modernissa oikeudesta tuli Giddensin tarkoittamassa mielessä⁹⁷ asiantuntijajärjestelmä eli maallikolle miltei käsittämätön systeemi, johon hän ei voinut juurikaan vaikuttaa mutta joutui kuitenkin luottamaan. Moderni positiivinen oikeus on myös (Giddensin termin) refleksiivistä, koska sitä muutetaan jatkuvasti, mikä lisää modernille ominaista epävarmuutta. Tosin oikeuden refleksiivisyys ei ole täydellistä, koska tiedossa olevia lainsäädännön suuriakaan puutteita ei välttämättä korjata lainmuutoksella lainkaan tai hyvin hitaasti. Lisäksi lainuudistuksia jää toteutumatta, vaikka ne olisivatkin saaneet paljon kannatusta, tai ne saattavat viipyä pitkään – toisin sanoen oikeus ajoittain »laahaa perässä».

Refleksiivinen epävarmuus on syvässä ristiriidassa sen kanssa, että oikeusjärjestelmä pyrkii yleensä vakaisiin oloihin. Tämän perustavan kaksijakoisuuden syynä on nähdäkseni oikeuden osittainen mutta vahva riippuvuus poliittisesta järjestelmästä, jonka pohja on yleensä melko vakaa mutta jonka toimintaa muokkaavat modernisaatio- ja muut yhteiskunnalliset prosessit.

⁹⁶ Jaksot 1.1.2. ja 1.2. Ks. myös Tuori 1990, 69.

⁹⁷ Ks. edellä, jakso 2.2. Ks. myös Weber 1967, 346–347.

3. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA METODOLOGISET HUOMAUTUKSET

3.1. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimuksen tarkoitus on peilata edellä suoritettu oikeudellistumisen analyysi ja sen hyvinvointivaltiollisiin ja modernisaatioprosesseihin liittyvät kytkennät Suomen toimeentulotukilainsaadännön kehitykseen. Tavoitteena on kyseisen kehyksen avulla tarkastella lainsäädännössä ja sen soveltamisessa tapahtuneita muutoksia ja eritellä aineistossa havaittavat oikeudellistumistekijät ja -ilmiöt. Yhden ainoan näkökulman johdonmukainen soveltaminen johonkin tutkimusmateriaaliin on houkutteleva ja helposti »markkinoitava» ratkaisu, jota käytetään myös tässä kirjassa. Pyrin tietysti osoittamaan, että konstruoimani sovellus toimii ja että oikeudellistumisopit valaisevat mielenkiintoisella tavalla toimeentulotukijärjestelmän kehitystä.

Tällaisen lähestymistavan varjopuoli on kuitenkin se, että järjestelmällä aineiston kaikki elementit vain yhden kaavan ympärille syntyy josain määrin yksipuolinen kuva tutkimuskohteesta. Tällä ei ole kovin suurta merkitystä silloin kun on kyse muutenkin tutusta aiheesta, mutta tässä tutkimuksessa tarkasteltavat toimeentulotukinormistot ovat sosiaalihuoltolakia lukuun ottamatta nykyisin melko tuntemattomia. Mielestäni perehtyminen oikeudellistumiskehitykseen ja sen taustoihin vaatii kyseisten normistojen kuvaamista kokonaisuudessaan, koska äsken mainittuun erityyppiseen liittyvää normiaineistoa ei voi irrottaa samoissa säännöstöissä olevasta muusta materiaalista sivuuttamatta sellaisia mahdollisesti tärkeitäkin näkökohtia, jotka vaikuttavat kehityksen kokonaisarvioon.

Tutkimuksellisen eleganssin menettämisen uhallakin etenen siten kahtaalla, aloitan kunkin toimeentulotukisäännösten laajasta kuvauksesta, jota edeltää aineiston hahmottamisen helpottamiseksi laadittu yhteenveto nor-

miston pääkohdista ja siihen tehdyistä muutoksista, ja siirryn sen jälkeen oikeudellistumisen käsittelyyn. Aineiston jaksotus noudattaa (kahtiajakoa vastaavasti) toisaalta säännöstöjen aikajärjestyttä, mikä korostaa niiden asemaa oikeudellisina kokonaisuuksina, ja toisaalta sitä oikeudellistumisprosessien periodisointia, joka voidaan rakentaa soveltamalla oikeudellistumiskehystä normiaineistoon. Ensiksi mainitun tutkimuslohkon primäärisenä lähdemateriaalina käytetään tässä kirjassa toimeentulotukijärjestelmiä koskevia säännöstöjä^{97a} ja niiden valmistelutöitä sekä virallisia ohjeita ja muuta vastaavaa aineistoa. Tämä materiaali ulottuu vuoden 1996 alkuun asti. Sekundaarisena lähteenä on alan kirjallisuus. Historiallinen perspektiivi ei tarkoita sitä, että tämän työn tavoitteena olisi varsinainen oikeushistoriallinen tutkimus, vaan pääpaino on hallinto-oikeudessa ja oikeussosiologiassa.

Taloudelliset ja demografiset tekijät vaikuttavat monin tavoin ihmisten toimeentuloon, minkä takia olen katsonut mielekkääksi lisätä kunkin historiallisen jakson yhteyteen lyhyen taloudellisia ja väestöllisiä oloja koskevan katsauksen. Eri säännöstöjen taustalla olevaa poliittista päätöksentekoa en ole juurikaan käsitellyt lähinnä tutkimusekonomisista syistä. Poliittisten päätöksentekoprosessien selvittäminen on monimutkainen tehtävä, koska monessa tapauksessa on vaikea saada tietoa esim. eri osapuolten roolista kompromissiratkaisuissa, virkamiesten osuudesta päätöksenteossa, valta- ja puoluepoliittisten pyrkimysten vaikutuksesta, jne.

Tutkimusaineiston rajaus

Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastellaan oikeudellistumisprosesseja yhdellä sosiaalioikeuden loholla, toimeentulotukilainsäädännössä. Tarkastelun kohteena ovat lähinnä toimeentulotuki ja sitä vanhemmat kunnalliset toimeentulotukijärjestelmät eli huoltoapuna annettava kotiaivustus, köyhäinhoito ja vaivaishoito. Vaivaishoidon osalta – joksi köyhäinhoitoa virallisesti kutsuttiin ennen vuoden 1922 köyhäinhuoltolakia – ei ole tarkoituksenmukaista erottaa kotiaivustusta muusta avusta kuten ruotuhoidosta ja elätehoidosta, koska näiden muidenkin huoltotyyppien tarkoitus oli ensisijaisesti avunsaajien taloudellinen tukeminen elatuksen muodossa. Laitoshoidoa käsitellään vain siltä osin kuin se liittyy pikem-

^{97a} Vuoden 1879 vaivaishoitoasetus, vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki ja vuoden 1956 huoltoapulaki ovat kirjan liitteinä.

min toimeentuloturvaan kuin terveydenhoitoon, mielisairaanhoitoon tai lastensuojeluun.

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, jonka tarpeeseen ja riittävyys vaikuttavat muut perustoimeentuloturvan muodot. Sen takia myös nämä muut muodot käsitellään lyhyesti tässä tutkimuksessa. Toimeentuloturvalle tarkoitan historiallisessa kontekstissa niitä yhteiskunnan tai paikallisyhteisön lähinnä taloudellisia voimavaroja, jotka olivat käytettävissä vähävaraisten toimeentulon parantamiseksi. Tarkastelen toimeentuloturvaa niissä yhteyksissä ensisijaisesti avun tarpeessa olevan näkökulmasta, joten käsite poikkeaa jossain määrin vakiintuneesta terminologiasta. Perustoimeentuloturvasta nykyaikaisessa merkityksessä käsitellään tärkeimmät sosiaalietuudet kuten työttömyysturva, eläketurva ja sairausvakuutuksen peruspäiväraha. Tällöin suppeat ammatilliset yms. ryhmät (esim. merimiehet) jätetään kuitenkin pois⁹⁸. Myös sotaoloihin ja kansainvälisiin asioihin liittyvät normistot sivuutetaan yleensä kokonaan.

Nykyisen oikeusdogmatiikan kannalta toimeentuloturva kuuluu kuten koko sosiaalioikeuskin osittain työoikeuteen ja osittain hallinto-oikeuteen. Toimeentulotuki luetaan Suomessa jälkimmäiseen alaan, joten tämä kirja on hyvin pitkällä hallinto-oikeudellinen tutkimus⁹⁹.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan toimeentulotukijärjestelmiä 1700-luvusta lähtien siten, että kuvataan normistojen laajenemista, tiivistymistä, komplisoitumista ja eriytymistä. Samalla kiinnitetään huomiota siihen, kuinka köyhäinhuolto sosiaalihuoltojärjestelmänä erkanee arkielämästä ja muuttuu pitäjänkokouksessa järjestettävästä pitäjän omien köyhien omaehtoisesta huollosta järjestelmäksi, jossa erikoiskoulutetut virkamiehet soveltavat valtakunnallisia normeja valtionapujärjestelmän puitteissa. Säännösten soveltamista koskevassa käsittelyssä oikeuskäytäntö on kuitenkin rajattu työn ulkopuolelle tutkimusekonomisista syistä. Oikeudellistumisen kehitysvaiheiden tutkimiseen kuuluu myös yksilön, so. avunsaajan näkökulma. Avunsaajan näkökulma rajoittuu kuitenkin tässä tutkimuksessa melko yleisluonteiseksi abstraktioksi, koska asian konkreet-

⁹⁸ Tutkimusaineiston rajoittamiseksi maatalouden tukijärjestelmät on myös pääasiallisesti jätetty pois, vaikka ne muodostavat merkittävän lisän yhteiskunnan oikeudellistumiseen.

⁹⁹ Ks. Tuori 1995, 3–5. Toimeentuloturva-oikeuden asemasta oikeusjärjestelmässä ks. esim. Huhtanen 1994, 25–26.

tisempi käsittely olisi vaatinut aivan toisenlaista lähdeaineistoa, jota ei ollut tarkoituskaan sisällyttää hankkeeseen.

Perehtyminen vanhoihin säännöksiin on ongelmallista sen vuoksi, että niihin liittyviä lähteitä on vähän ja niiden toimeenpanoa koskevat tiedot ovat puutteellisia. Tästä syystä ennen vuoden 1879 vaivaishoitoasetusta annetut normistot esitetään suppeammin kuin uudemmat säännöstit. Oikeudellistumisen juuret sosiaalialalla ajoitetaan tässä 1800-luvulle. Taus-taksi luonnehditaan kuitenkin lyhyesti myös 1700-luvun vaivaishoito.

3.2. Toimeentulotukijärjestelmät ja köyhyys

Vaivaishoidon ja myöhempien vastaavien toimeentulotukijärjestelmien sekä köyhyyden välillä on monenlaatuista yhteyksiä. Nykyisin nämä järjestelmät ovat ensisijaisesti yhteiskunnan reaktioita ongelmallisiksi koettuihin ilmiöihin. Vaivaishoidossa (1700- ja 1800-luvuilla) sen sijaan huolenpito köyhistä perustui vielä kauan yhteisöllisen tapakulttuurin määräämiin velvoitteisiin¹⁰⁰.

Köyhyyden laajuus ja luonne ovat vaihdelleet hyvin paljon, kuten myös ihmisten suhtautuminen siihen. Tätä suhtautumista ja köyhyyden aiheuttamia toimenpiteitä on luonnollisesti tarkasteltava kulloistenkin sosiaalisten ja taloudellisten olosuhteiden valossa. Toimeentulotukijärjestelmien tarkoitus on vaikuttaa köyhyyden aiheuttamiin ongelmiin (tai ehkäistä ne), mutta eri aikoina ja eri tilanteissa virallisten avustusorganisaatioiden lähestymistapa on heilahdellut hyvinkin paljon. Toimenpiteet on suunnattu milloin työkykyisiin milloin työkyvyttömiin, lähtökohta on saattanut olla taloudellinen, moraalinen, kasvatuksellinen, eristävä, kontrolloiva, preventiivinen tms. tai jokin yhdistelmä niistä.

Virallisessa avustustoiminnassa esiintulevien poliittisten tai muiden arvosidonnaisten painotusten ja avunsaajien intressien välillä syntyy väistämättä jännitteitä. Yleinen linja välittyy säännösten ja hallinnollisjuridisen toiminnan kautta, normisto on yhteiskunnallisten ratkaisujen (politiikan) ja yksilön elinolojen leikkauspisteessä. Sosiaaliturva- ja

¹⁰⁰ Vaivaishoidosta ks. jäljempänä, jaksot 4.2., 5.2., 6.3. ja 8.2. Polanyi 1971, 163–164 huomauttaa, että monessa traditionaalisessa yhteisössä yhteisön yksittäisten jäsenten köyhyys tai kurjuus ehkäistiin yhteisin toimin. Nähdäkseni voidaan sanoa, että sellaisissa yhteisöissä köyhyyden käsite ei ole relevanttia. Polanyi esittääkin, että köyhistä modernissa mielessä alettiin puhua vasta 1500-luvun alussa.

sosiaalihuoltojärjestelmien rakentamiseen säännösten avulla on sisällytynyt elämäntilanteiden ja jopa etuudensaajien ominaisuuksien pelkistäminen juridisiin, enemmän tai vähemmän fiktiivisiin kaavoihin, joihin avustettavan on täytynyt mukautua tai alistua¹⁰¹. Kyseisillä kaavoilla ei ole välttämättä suoranaisesti mitään tekemistä korjattavan puutteen kanssa, vaan ne saattavat liittyä puhtaasti hallinnollisiin tarpeisiin, normistoon kirjattuihin poliittisiin kompromisseihin, jne. Lainsäätäjän ja hallintokoneiston käsittelyssä köyhyys muuttaakin muotoaan, se muuntuu toimeentulo-ongelmaksi, tulonjakokysymykseksi, huoltotarpeeksi, sosiaalivakuumustapahtumaksi, jne. Voidaan väittää, että köyhyys sosiaalisena ilmiönä on oikeudellistettu, sitä ei enää pystytä tarkastelemaan mielekkäästi tutkimatta samalla siihen oksastettua massiivista säännöstö. Toisaalta on kiinnitetty huomiota siihen, että viranomaisten toimenpideohjelmasta lähtevä köyhyyttä koskeva lähestymistapa johtaa yksilotteiseen näkökulmaan¹⁰². Yksinään köyhyyden oikeudellistettujen ilmenemismuotojen esittäminen ei myöskään voi antaa kokonaiskuvaa köyhyydestä.

Suomessa kuten muissakin vauraissa maissa köyhyys on muuttunut absoluuttisesta suhteelliseksi. Absoluuttisella köyhyydellä tarkoitetaan perinteisesti sellaista puutteellisuutta, joka vaarantaa ihmisen fyysistä toimintakykyä. Määrätyissä oloissa absoluuttinen köyhyys riistäytyy pauperismiksi eli köyhäläisyydeksi, joukkoilmiöksi, jolle on ominaista köyhyyden syvyys, pysyvyys (jopa sukupolvien yli) ja laaja ulottuvuus¹⁰³. Pauperismista kärsivät ihmiset elävät lähellä nälkärajaa ilman toivoa paremmasta toimeentulosta.

Teollisuusmaiden köyhistä puhuttaessa tarkoitetaan yleensä suhteellista köyhyyttä, joka määritellään suhteessa yleiseen tulotasoon, yhteiskunnallisiin oloihin ja kulttuuriin. Ei ole ainoastaan kysymys aineellisista tekijöistä vaan myös toimintaresurssien puutteen aiheuttamasta osallistumismahdollisuuksien supistumisesta ja sosiaalisesta syrjäytymisestä¹⁰⁴.

¹⁰¹ Ks. edellä, jakso 1.2.

¹⁰² Louhelainen 1986, 22; Ritakallio 1986, 13; Ritakallio 1991, 18–19.

Matti Heikkilän 1980-luvulla keräämä aineisto osoitti, että vain pieni osa toimeentulotuen saajista oli varsinaisia pienituloisia, mutta suuri enemmistö heistä oli muuten huono-osaisia. Siitä väestöryhmästä taas, jolla tulojensa perusteella olisi ollut oikeus toimeentulotukeen, ainoastaan pieni vähemmistö (vähemmän kuin viidesosa) oli saanut tai edes hakenut sitä – ks. Heikkilä 1990, 91–95 ja 236.

¹⁰³ Haatanen 1968, 3–4; Ritakallio 1986, 5–6; Ritakallio 1994, 22 ja 37.

¹⁰⁴ Heikkilä 1990, 12; Karisto 1985, 40; Raunio 1989, 24–25; Ritakallio 1986, 6–8

Suhteellisesti köyhä ihminen on puutteellisen tilansa vuoksi suljettu tavanomaisten elämäntyylien, -tapojen ja aktiviteettien ulkopuolelle.

Absoluuttista köyhyyttä on esiintynyt Suomessa laajassa mittakaavassa ainakin 1900-luvun alkuun asti. Se muuttui pauperismiksi sellaisissa vaiheissa, missä väestön määrän ja maatalouden tuoton välinen herkkä tasapaino järkkäyi. Maatalousvaltaisessa yhteiskunnassa, jossa tuotantomenetelmät olivat alkeellisia ja liikenneyhteydet kehnot, väestön lisääntyminen aiheutti helposti huonon sadon sattuessa paikallisen tai valtakunnallisen katastrofin tilattomien keskuudessa. Tähän vaikuttivat myös sääty-yhteiskunnan staattinen luonne ja tuotantotekijöiden jäykkyys – tosin uudisviljelyn avulla pystyttiin jonkin verran lievittämään ruokapulaa¹⁰⁵.

ja siellä mainittu kirjallisuus; Ritakallio 1994, 12–13 ja 31–32; Tanninen ja Julkunen 1993, 110–112.

Köyhyyden käsitteeseen liittyvistä ongelmista ks. Heikkilä 1990, 14–24; Ritakallio 1991, 4–16. Köyhyyden mittaaminen köyhyysrajan avulla (jollaisena kriteerinä on mm. pidetty 50 prosenttia maan väestön keskimääräisistä tuloista) ei ole myöskään ongelmallista – ks. esim. Heikkilä 1990, 27–33.

¹⁰⁵ Haatanen 1968, 9–21.

4. TOIMEENTULO JA VAIVAISHOITO 1700-LUVULLA

4.1. Toimeentulon edellytykset 1700-luvulla

4.1.1. Talous ja väestö

Työvoimavaltainen maatalous oli 1700-luvulla kaiken toimeentulon perusta. Väestömäärän ja tuotantotehtävien välinen epäsuhta saattoi kuitenkin myös johtaa työvoimapulaan. Tällainen tilanne esiintyi mm. 1700-luvun alussa. Ankara nälänhätä sen aiheuttamine tauteineen oli ensin surmannut neljäsosan Suomen väestöstä vuosina 1696–1697, sitten Suuri Pohjan sota syvensi vielä väestökatastrofia¹⁰⁶. Henkiin jääneet tilattomat hyötyivät kuitenkin tilanteesta, monet heistä onnistuivat jopa sosiaalisesti kohoamaan siten, että he saivat siirtyä asumaan kuolleilta tilallisilta vapautuneisiin tiloihin.

Ylemmät säädyt pyrkivät lainsäädännön avulla ratkaisemaan näin syntyneen työvoimapulan omaksi edukseen. Vuosien 1723 ja 1739 palkollissääntöjen mukaan jokainen (säätyihin kuulumaton) mies, joka ei harjoittanut maanviljelyä kotitilallaan tai torpallaan maalla tai kauppaa tai jotakin muuta elinkeinoa kaupungissa, oli velvollinen hankkimaan ns. lailista suojelusta eli menemään jonkun toisen palvelukseen¹⁰⁷.

Palveluspakkomääräyksiä sovellettiin myös vastaavassa asemassa oleviin naisiin, paitsi jos he huolehtivat lapsistaan tai huonokuntoisista vanhemmistaan. Ilman palvelusta olevat ihmiset joutuivat pakkotyöhön, hyväkuntoiset miehet armeijaan. Talonpojat saivat pitää palvelussaan vain

¹⁰⁶ Haatanen 1968, 12–14; Jutikkala 1958, 192–195; Mikkola 1987, 26; Muroma 1991, 180. Ks. myös Jutikkala 1951.

¹⁰⁷ Danielson-Kalmari 1932, 539–541; Kallio 1913, 19–30; Rosenborg 1858, 26–28.

rajoitetun määrän palkollisia, joihin omat lapset oli laskettava mukaan. Tätä säännöstä lievennettiin kuitenkin vuonna 1747, mistä lähtien palveluspakko ei enää koskenut ns. liikoja (kiintiön ylittäviä) lapsia.

Vuosien 1723 ja 1739 palkollissääntöjä ei noudatettu kovin hyvin, mutta osittainenkin järjestelmän soveltaminen teki tilattoman väestön aseman vääjäämättä turvattomaksi¹⁰⁸. Toisaalta työkykyisten tilattomien toimeentulo tuli tavallaan varmistetuksi palveluspakon sivutuloksena.

Nälänhätä- ja sotavuosien jälkeen väkiluku alkoi taas nousta, ja 1700-luvusta tulikin nopean demografisen kasvun vuosisata. Väestön nopea lisääntyminen johtui lähinnä kuolleisuuden alenemisesta, jonka vuorostaan aiheuttivat suhteellisen rauhalliset ajat, kulkutautien vähäisyys ja perunanviljelyn leviäminen¹⁰⁹. Tärkeää roolia esitti myös maatalouden ekstensiivinen kehitys, joka perustui sekä valtion uudisasutuspolitiikkaan että tilattoman väestön omatoimisuuteen (mm. luvalliseen ja luvattomaan kasviviljelyyn).

Valtio ryhtyi 1700-luvun toisella puoliskolla harjoittamaan aktiivista väestöpolitiikkaa työvoima- ja sotilaspoliittisista syistä. Torppien, uudistalojen ja mäkitupien perustamista edistettiin myöntämällä niiden omistajille (usein sillä ehdolla, että he menivät naimisiin) erityisiä etuja, kuten verovapautta, vapauden palveluspakosta tai sotapalvelusta jne. Suurperheillekin annettiin verohelpotuksia, ja tilojen lohkomista koskevia rajoituksia vähennettiin huomattavasti avioliittoisuuden lisäämiseksi. Palveluspakkoa lievennettiin yleisesti vuonna 1770 säätämällä, ettei ketään naimisissa olevaa ihmistä, jolla oli määrätty asuinhuone, voitu vastoin tahtoaan pakottaa vuosipalvelukseen tai sotaväkeen¹¹⁰.

Uuden politiikan tuloksellisuutta on vaikea arvioida, mutta ilmeisesti se ainakin helpotti kasvavan väestön toimeentuloa. Mitään laajamittaista pauperismia ei 1700-luvulla esiintynyt, vaikka tilattomien osuus väestöstä kasvoi nopeasti varsinkin vuosisadan lopussa¹¹¹.

¹⁰⁸ Jutikkala 1958, 235–240; Kallio 1913, 27–30 ja 59; Nygård 1985, 15–16; Pulma 1985, 46; Pulma 1987, 14; Ståhlberg 1893, 6.

¹⁰⁹ Haatanen 1968, 16–18; Jutikkala 1958, 252–259; Kuusi ja Kuusi 1948, 236–237.

¹¹⁰ 8.3.1770 annettu asetus väen lisäämisen edesauttamiseksi valtakunnassa; Danielson-Kalmari 1932, 563–564; Danielson-Kalmari 1920, 221–222; Haatanen 1968, 28; KM 1884:4, 34–36; Kuusi ja Kuusi 1948, 235–236; Pulma 1985, 73; Ståhlberg 1893, 9.

¹¹¹ Haatanen 1968, 19–20; Kuusi ja Kuusi 1948, 414.

4.1.2. Muu toimeentuloturva kuin vaivaishoito

Turvattomista lapsista huolehdittiin usein vaivaishoidon ulkopuolella sukulaisen, naapurien tai tuttavien kodissa. Kasvattilapsilla oli palkollissäännön mukaan velvollisuus korvata hoitokustannuksensa työllään¹¹².

Työhön ei 1700-luvulla liittynyt sosiaaliturvaa sanan nykyaikaisessa merkityksessä, mutta palkollissuhteeseen kuului, että isäntä huolehti palkollisestaan myös kun tämä oli sairas tai joutilaana työn puutteen vuoksi¹¹³. Vuoden 1739 palkollissäännössä oli säädetty, että palkollisen sairastuessa isännän oli järjestettävä hänelle hoitoa, jolloin kustannukset saatiin vähentää palvelijan palkasta. Saman säännösten perusteella isännän oli myös elätettävä häntä kauan palvelut palkollinen, jonka työkyky oli vanhuuden takia heikentynyt. Miten hyvin tämä toimeentuloturvan muoto käytännössä toteutui on kysymys, joka jätetään tässä käsittelemättä.

Erällä suppeilla työaloilla toimi lisäksi jonkinlainen sosiaalivakuutusjärjestelmän esimuoto. Ammattikunnat keräsivät jäseniltään maksuja apukassoihin, joista maksettiin avustuksia heille ja heidän omaisilleen sairauden tai kuoleman sattuessa. Tästä toiminnasta oli annettu säännöksiä vuosina 1669 ja 1720. Vuorikäräjäkuntien takomoissa työskentelevillä sepillä oli oma kassansa, jonka rahoitukseen työnantajatkin osallistuivat. Oma eläkejärjestelmä oli merimiehillä ja määrätyillä valtion virkamiehillä¹¹⁴.

4.2. Vaivaishoito 1700-luvulla

4.2.1. Kerjuu perinteenä ja kerjuujärjestykset

Edellä jo mainitulla laillisella suojeluksella (palveluspakolla) oli paitsi työvoimapoliittinen myös köyhäinhoidollinen tarkoitus. Palveluspakolla yritettiin varmistaa, että yhteiskunta ei joutunut ylläpitämään ihmisiä, jotka pystyivät selviytymään omin avuin¹¹⁵. Samoista syistä kerjuukin oli säännelty.

¹¹² Pulma 1987, 14–15 ja 26.

¹¹³ Kallio 1913, 156–158; Mikkola 1987, 26.

¹¹⁴ Jaakkola 1986, 18; Jaakkola 1991, 18–19; Kuusi 1931, 730; Louhelainen 1988, 40–42; Waris 1939, 154–155; Willgren 1934, 136–137.

¹¹⁵ Kallio 1913, 56–57; Pulma 1985, 71.

Kerjääminen oli sinänsä perinteisesti hyväksytty tapa hankkia elantonsa, johon viranomaiset eivät kuitenkaan suhtautuneet kovin myönteisesti. Kerjäämistä yritettiin rajoittaa vuoden 1642 ja 1698 kerjuujärjestyksissä luokittelemalla kerjäläiset kahteen ryhmään. Toinen ryhmä käsitti lähinnä työkyvyttömiä köyhiä, toinen joutolaisia, maankiertäjiä, yms. Jälkimmäiseen joukkoon voitiin kohdistaa kurinpitotoimenpiteitä, »oikeiden» kerjäläisten toimintaa sen sijaan tuli erityisen kerjuupassijärjestelmän avulla ohjata siten, että he pysyivät omalla paikkakunnallaan. Kerjuupassin antoivat kirkon viranomaiset, joille vaivaishoito muutenkin kuului hallinnollisena tehtävänä¹¹⁶.

Rajoitukset eivät luultavasti vaikuttaneet kovinkaan tehokkaasti, koska kerjääminen oli maan tapa. Kerjuu ei paljoakaan eronnut kirkon harjoittamasta almujen keräämisestä vaivauskassaan, ja sitä paitsi oli muitakin hyväksyttyjä kerjäämismuotoja. Yleisessä käytössä oli nimittäin kyläntai pitäjänkierroksi kutsuttu järjestelmä, jossa määrätty seurakunnan »omat» köyhät oikeutettiin kiertämään taloja tietyllä alueella ja pyytämään joka talosta elatusta. Lisäksi ainakin joissakin maakunnissa oli tapana, että teurastuksen ja viljanpuinnin aikana köyhät kävivät anomassa elintarvikkeita talollisilta¹¹⁷. Luvattoman ja luvallisen kerjäämisen välinen ero jäi siten epäselväksi, ja rajoitusten toteuttaminen riippui useimmiten ylempien viranomaisten määräämistä kampanjoista.

Vaivaishoito toimi 1700-luvulla yleensäkin paljolti vapaaehtoisuuden varassa paikallisviranomaisten ohjaamana. Perinteet ja vakiintuneet tavat olivat ilmeisesti tärkeämpiä kuin säännökset, joiden toimeenpano jäi usein puutteelliseksi¹¹⁸.

Tämä päti myös vuoden 1642 kerjuujärjestyksen määräyksiin, joilla seurakunnat velvoitettiin rakentamaan pysyviksi laitoksiksi tarkoitettuja köyhäintupia, mitä velvollisuutta yritettiin uusien säännöksin tehostaa vuonna 1734. Sellaisia köyhäintupia ei juurikaan rakennettu, vaikka jonkinlaista majoitusta vaivaisille järjestettiinkin monin paikoin¹¹⁹.

¹¹⁶ Loimaranta 1907, 230–232; Louhivuori 1915, 16–17; Pulma 1987, 12–13; Ståhlberg 1893, 13–14; Willgren 1934, 172–173.

¹¹⁷ Eenilä 1971, 100–101; Helsingin kaupungin historia II 1950, 536–538; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 126–128; Kuusanmäki 1939, 117; Nygård 1985, 33; Veikko Piirainen 1958, 32–33; Pipping 1940, 72–73.

¹¹⁸ Pipping 1940, 58; Pulma 1985, 182–183.

¹¹⁹ Eenilä 1971, 71; Kuusanmäki 1939, 111; Louhivuori 1915, 110–111; Veikko Piirainen 1958, 33–34; Pipping 1940, 59; Pulma 1985, 150 ja 180–182; Talas 1905a, 45–46.

4.2.2. Ruotuhoito

Uutena vaivaishoitomuotona otettiin 1700-luvulla käyttöön vaivaisruotujärjestelmä. Kerjuuden rajoittamista silmällä pitäen valtiovalta ja kirkon johto olivat jo 1600-luvun lopussa kehottaneet seurakuntia soveltamaan ruotuhoitoa. Järjestelmä oli samantyyppinen kuin sotilaallinen ruotujakolaitos. Se asetti taloudellisen rasituksen köyhien avustamisesta maksukykyisten väestöryhmien kannettavaksi uudella tavalla¹²⁰.

Ruotuhoidon leviäminen yli Suomen kesti melkein puolitoista vuosisataa, ja kun sitä ei ollut vielä omaksuttu eräillä alueilla 1700-luvun lopussa (esim. Pohjois-Karjalassa), siitä oli jo luovuttu jossain muualla (esim. Porissa). Ruotuhoito ei ollut myöskään sisällöllisesti yhtenäinen avustusmuoto. Sille oli ominaista, että kirkkoherran johdolla toimiva pitäjän- tai kirkonkokous ryhmitti pitäjän tai kaupungin talot ruotuihin, joiden tuli elättää tietty määrä köyhiä (ruotilaisia). Jakotoimituksen perusteet vaihtelivat huomattavasti, mutta yleensä jätettiin torpat ja mäkituvat jaon ulkopuolelle¹²¹.

Ruodun osakkaat saivat itse päättää siitä, millä tavalla he ylläpitivät ruotilaisensa. Usein kukin osakas vuorollaan piti ruotuvaivaista jonkin aikaa täysihoidossa omassa talossaan ja kyyditsi hänet sitten ruodun seuraavaan taloon. Joskus yksi talo hoiti ruotilaista koko ajan muiden osakkaiden antamien avustusten turvin tai ruotilainen asui ruodun ulkopuolella mutta sai elantonsa osakkailta, jolloin ruotuhoito saattoi muistuttaa kylänkiertoa. Ruotilaisten puolestaan piti tehdä voimiansa mukaan työtä osakkaille.

Tällä työvelvollisuudella ei ollut paljon merkitystä, koska ruotilaisiksi määrättiin kuitenkin yleisesti heikkokuntoisia lapsia ja vanhuksia, sairaita, vammaisia ja mielisairaitakin. Ruodun osakkaat eivät aina hyväksyneet pitäjän- tai kirkonkokouksen päätöstä, eikä heitä voitu pakottaa elättämään ruotilaista. Monin paikoin taas päättäjät itse eli kokouksen osanottajat kieltäytyivät ottamasta käyttöön uutta järjestelmää kustannusten pe-

Ks. toisaalta Raivio 1954, 264–265, josta tilastotietojen perusteella voisi saada käsityksen, että varsinaisia köyhäintupia oli melko paljon. Luultavasti oli kuitenkin kysymys hoidettaville järjestetystä majoituksesta ja tilapäisasumuksista.

¹²⁰ Kuusanmäki 1939, 112–114; Louhivuori 1915, 77–80; Veikko Piirainen 1958, 30–32; Pipping 1940, 67–69; Pulma 1985, 178–183; Soikkanen 1966, 93–94.

¹²¹ Aaltonen 1934, 254–255; Eenilä 1971, 9; Willgren 1934, 170–171.

lossa ja vedoten vaivaishoidon vapaaehtoiseen luonteeseen, eikä heidän vastarintaansa saatu murretuksi.

Tosin kokouksen kielteinen kanta saattoi myöhemmin muuttua kirkkoherran (ja hänen paikallisten liittolaistensa, jotka olivat usein säätyläisiä) taivuttelun tai painostuksen tuloksena. Tässä operaatiossa käytettiin joskus vaivaistupien rakentamisvelvoitetta kiristyskeinona siten, että uhattiin maksattaa kokouksen jäsenillä vaivaistuvan rakentaminen¹²². Vaihtoehtoisesti luvattiin houkutukseksi vapauttaa heidät siitä velvollisuudesta, mikä ei voinut olla kovin tehokasta, koska velvoite jäi yleensä muutenkin kuolleeksi kirjaimeksi.

Joka tapauksessa uuden järjestelmän omaksuminen eteni hitaasti esivallan ponnisteluista huolimatta, vaikka 1760-luvun katovuodet ajoivat niin paljon köyhiä kerjuulle, että se sai tilalliset ja talolliset suhtautumaan suopeammin ruotuhoitoon. Toisaalta ruotuhoidon epätasaistakin omaksumista voidaan pitää askeleena järjestelmällisemmän vaivaishoidon suuntaan, jossa lisäksi ylempien viranomaisten vaikutus tuli selvästi esille.

Avustusmuotona ruotuhoito oli tyypillisellä tavalla sidoksissa luonतालouteen. Huonoina aikoina, kun tuli lisää avustettavia mutta jaettavaa oli niukalti, saatettiin ruotilaisten määrää ruotua kohti yksinkertaisesti lisätä, jolloin ruotuvaivaisten saama apu usein pieneni siinä määrin, että he joutuivat kuitenkin vielä kerjäämään¹²³. Näin ruotuhoito ei välttämättä edes toiminut kerjuun rajoittamiskeinona, mikä oli ollut uudistuksen läpiviemisen tärkeimpiä virallisia tavoitteita – puhumattakaan siitä, että järjestelmä ei tarjonnut riittävää turvaa puutteenalaisille.

Muitakin epäkohtia esiintyi. Toiset ruodun osakkaat antoivat vähemmän avustusta kuin toiset, mikä aiheutti tyytymättömyyttä ruotilaisten keskuudessa ja joskus riitoja osakkaiden välillä. Joissakin seurakunnissa yritettiin ratkaista tämä pulma sopimusten avulla, joita ei kuitenkaan saatu noudatetuiksi kovin hyvin, sillä pakkotoimenpiteisiin ei yleensä haluttu ryhtyä.

4.2.3. Elätehoito ja avustukset vaivaiskassasta

Ruotuhoidon lisäksi käytettiin 1700-luvulla elätehoitoa, seurakunnan kustantamaa elatusta jossakin yksityisessä kodissa. Kulut maksettiin vaivaiskassasta, josta annettiin avustuksia (usein viljana) myös suoraan niille

¹²² Kuusanmäki 1939, 111; Pulma 1985, 159, 170 ja 180–190.

¹²³ Kuusanmäki 1939, 112–114; Louhivuori 1915, 86–93.

köyhille, joille ei järjestetty ruotu- eikä elätehoitoa tai jotka odottivat sellaiseen hoitoon pääsemistä¹²⁴.

Vaivauskassa oli kirkkoherran alainen rahasto, johon kertyi rahaa sekä vapaaehtoista tietä juhlien ja jumalanpalvelusten aikana järjestetyistä keräyksistä että lakisääteisistä suorituksista, jotka perittiin esim. eräänlaisena perintöverona tai sakkojen osuuksina¹²⁵. Näin saatu tuotto vaihteli melko paljon, minkä takia pantiin tarvittaessa joskus toimeen kertaluonteinen tai tilapäinen verotus. Avustettavien kanssa tehtiin myös sopimuksia, joissa he sitoutuivat jättämään perintönsä vaivauskassalle. Joillakin paikkakunnilla määrättiin säännöllinen vaivaishoitovero, jonka muodossa ja suuruudessa esiintyi samaa kirjavuutta kuin muissakin vaivaishoidon järjestelyissä.

Rahoituslähteiden runsaudesta huolimatta vaivauskassan varat eivät aina riittäneet, koska avustustoiminta ei ollut kovin suunnitelmallista. Avustusten taso riippui huollettavien määrästä, lahjoitusten ja muiden satunnaisten tulojen suuruudesta ja pitäjän- tai kirkonkokouksen päätöksistä. Ei pyritty yhtenäiseen linjaan yhtäläisin kriteerein, vaan ylimalkaisuutta ja monimuotoisuutta pidettiin luonnollisena. Tässä yhteydessä on tietysti otettava huomioon, että pääosin luontaistalouteen perustuvassa yhteisöllisessä yhteiskunnassa hallinnollisten elinten toiminta oli muutenkin ratkaisevan erilaatuista ja lisäksi paljon suppeampaa kuin nykyään, ja että julkisoikeudellisten säännösten käytännön merkitys oli monessa tapauksessa olematon.

4.2.4. Hallinnon ja säännösten rooli

Hallinto

Kuten edellä todettiin kerjuurajoitusten ja ruotuhoidon käsittelyn yhteydessä, perinne ja vakiintuneet tavat hallitsivat yhteiskuntaelämää 1700-luvulla. Tarkoituksenmukaisen toimeenpano-organisaation puuttuessa valtion ja kirkon köyhäinhoito- ja kerjuupoliittiset hankkeet kariutuivat tai jäivät puolitiehen silloin, kun ne olivat ristiriidassa paikallistapojen kanssa.

¹²⁴ Aaltonen 1934, 255–256; Kuusanmäki 1939, 110–117; Louhivuori 1915, 2–4 ja 94–96; Pipping 1940, 59; Pulma 1985, 60–67, 91 ja 190; Soikkanen 1966, 69–72; Willgren 1934, 171–172.

¹²⁵ Kirkon lähellä tai itse kirkossa oli yleensä jatkuvasti vaivaistukki tai -ukko rahan-keräystä varten. Vaivauskassan rahoituseristä ks. Louhivuori 1915, 40–46.

Valtion suora panos vaivaishoitoalalla hospitaalilaitoksen puitteissa ja lastenkotien perustamisessa¹²⁶ oli marginaalinen köyhäinhoidon kokonaisuuden kannalta. Kirkkoherrat olivat varsinaisen vaivaishoidon johdossa ja kirkon hallinto oli verrattain vahva, mutta käytännön avustustoiminnassa paikallisyhteisön (maksukykyisten) jäsenten näkemykset olivat määrääviä sekä päätöksenteko- että toimeenpanovaiheessa.

Päättävänä elimenä pitäjänkokous (kaupungeissa kirkonkokous) oli myös aikansa lapsi. Sen asema oli hyvin selkiintymätön, eikä sillä ollut varsinaista julkisoikeudellista valtaa. Perinteisten käsitysten mukaan nimittäin päätökset olivat kokouksen osanottajien välisiä sopimuksia, jotka eivät sitoneet poissaolevia seurakunnan (äänioikeutettuja) jäseniä. Sopimus perustui lisäksi yksimielisyys- tai konsensusperiaatteeseen, enemmistöpäätöksiä ei tehty¹²⁷.

Myös tässä asiassa ylempien viranomaisten (tuomiokapitulien ja maaherrojen) linja oli erilainen kuin todellisuudessa noudatettu käytäntö, ja taas kerran jälkimmäinen oli sääntö ja ensimmäinen poikkeus. Tosin vuosisadan lopussa enemmistöpäätökset poissaolevia sitovine vaikutuksineen alkoivat yleistyä.

Yhtenäistä mallia ei ollut myöskään sen suhteen, ketkä osallistuivat kokoukseen ja päätöksentekoon. Vuoden 1723 papiston privilegioiden mukaan kukaan ei saanut jäädä pois ilman laillista estettä, ja aikaisemmissa säännöksissä tätä velvollisuutta oli jopa tehostettu sakon uhalla. Erioi-keuksissa ei kuitenkaan täsmennetty, keitä tarkoitettiin kun määrättiin »kaikki pitäjänmiehet» osallistumaan. Perinteisen ajattelutavan nojalla osanotto-oikeus oli vain niillä, joita asia koskikin, useimmiten siis vain tilallisilla tai talollisilla (jotka maksoivat kustannukset), mutta kokouksen aiheesta riippuen myös muilla.

On vaikea selvittää, ketkä kaikki olivat tosiasiassa mukana, koska tässä kohdin pöytäkirjamerkinnot olivat yleensä puutteellisia. Pöytäkirjojen pitämistä ja tarkistamista hoidettiin muutenkin huonosti ylempien viranomaisten huomautuksista huolimatta. Sama pätee vaivaiskassan tileihin.

¹²⁶ Pulma 1985, 92–148.

¹²⁷ Kaukovalta 1940, 17; Louhivuori 1915, 32; Pulma 1985, 31–35; Rinne 1947, 31–32; Soikkanen 1966, 26–53; Soikkanen 1980, 80; Willgren 1934, 146–147. Vrt. Hallberg 1978, 31–32.

Kaiken kaikkiaan hallinnolliset menettelyt ja rakenteetkin olivat varsin maaseudulla (missä valtaosa ihmisistä asui) uusia, vieraita elementtejä, jotka uhkasivat jatkuvasti jäädä paikallistapojen varjoon. Olemassa oleva organisaatio perustui enemmän tai vähemmän vapaaehtoiseen yhteistyöhön, ja myös sen keräämien voimavarojen suuruus riippui yhteisön maksukykyisten jäsenten ratkaisuista.

Katovuosina ja muina huonoina aikoina perinteiset avustusmuodot eivät antaneet riittävää toimeentuloturvaa (kuten ei myöskään uusi ruotuhoitojärjestelmä), mutta tällaista ei järjestelmällisesti tavoiteltukaan. Absoluuttinen köyhyys ja fyysinen kurjuus olivat ilmeisesti tavallisia ilmiöitä, eikä niitä mielletty sosiaalisiksi epäkohdiksi.

Säännökset

Edellä on jo tullut esille, että 1700-luvulla säännöstöjen merkitys oli vähäinen paikallistapoihin verrattuna. Sen takia kirjallisuudessa esitetty väite, että vaivaishoito olisi tullut pakolliseksi lakisääteiseksi paikallishallinnon tehtäväksi 1700-luvun loppupuolella tuntuu lähtevän liiaksi 1900-luvun oikeus- ja hallintokulttuurista¹²⁸.

Jonkinlaiseksi paikallisyhdyskunnan velvollisuudeksi vaivaishoito oli koettu jo kauan, ja tämä velvollisuus oli vahvistettu sekä vuoden 1642 kerjuujärjestyksessä että vuoden 1686 kirkkolaissa¹²⁹. Sanonta »pakollinen» tai »lakisääteinen» herättää kuitenkin sellaisen mielikuvan, että muutoksen yhteydessä olisi asetettu määrätty vähimmäistaso tai vähintäänkin tietyt kriteerit, joiden täyttämistä olisi myös valvottu. Siitä ei ollutkaan kysymys, vaan jokainen seurakunta sai huolehtia omista köyhistään parhaaksi katsomallaan tavalla.

Eräänlainen epätasainen ja epäyhtenäinen siirtyminen kohti järjestelmällisempää vaivaishoitoa lienee havaittavissa 1700-luvulla, mutta säännöstöjen rooli siinä kehityksessä näyttää toissijaiselta. Vuoden 1763 hospitaali-järjestyksessä valtio saattoi voimaan pysyvän vaivaishoitoveron, jolla piti kustantaa seurakuntien järjestämä vaivaishoito. Kyseinen säännös kumottiin kuitenkin jo vuoden 1766 hospitaali-järjestyksessä, jossa

¹²⁸ Kulmala 1968, 343; Kuusanmäki 1939, 109; Louhivuori 1915, 1 ja 28–29; Veikko Piirainen 1958, 27–28.

¹²⁹ Rosenborg 1858, 86; Talas 1905a, 46 ja 49–50.

uudestaan säädettiin, että seurakunta sai pitää huolen köyhistään siten kuin hyödyllisimmäksi katsoi¹³⁰.

Eräänlaisena muutoksen merkinä voidaan ehkä pitää vuoden 1766 hospitaalijärjestyksen määräystä, jonka mukaan maaherrojen, papiston ja maistraattien oli valvottava, että seurakunnat täyttivät köyhäinhoidolliset velvollisuutensa. Samat viranomaiset olivat aikaisemminkin olleet vastuussa vaivahoidosta, mutta maaherrojen puuttuminen siihen oli ollut poikkeuksellista. On kuitenkin epäselvää, missä määrin uusi säännös vaikutti maaherrojen toimintaan – asian selvittäminen vaatisi erillisen tutkimuksen.

Avoin kysymys on myös, mikä oli 5.12.1788 annetun kotipaikkaoikeutta ja muuttorajoituksia koskevan julistuksen käytännön merkitys. Julistus sisälsi ensimmäiset määräykset kotipaikkaoikeudesta, juridisesta instituutiosta, jolla oli tärkeä asema 1800- ja 1900-luvuilla. Säännösten tarkoitus oli ratkaista seurakuntien väliset kiistat siitä, minkä seurakunnan piti antaa vaivaishoitoa sellaiselle avustettavalle, joka oli muuttanut toiselle paikkakunnalle¹³¹.

Julistuksen perusteella tämä velvollisuus määräytyi huollettavan kotipaikkaoikeuden mukaan. Kotipaikkaoikeus merkitsi sitä, että ihminen kuului sen seurakunnan avustettavien joukkoon, missä hänellä oli ollut oma talo tai missä hän oli ollut viimeksi verolle kirjoitettuna loisena¹³² tai palkollisena. Jos hänelle annettiin avustusta jossain muualla, kotipaikkakunnan piti korvata kustannukset toiselle seurakunnalle. Lisäksi avunsaaja saatettiin lähettää takaisin kotipaikkaansa.

Julistuksessa annettiin pitäjän- ja kirkonkokoukselle myös valta eväitä pitäjään tai kaupunkiin muutto loisilta ja vanhoilta, heikkokuntoisilta palkollisilta, siis niiltä, jotka helposti joutuivat vaivahoidon rasitukseksi. Sanonnasta kotipaikkaoikeus voisi saada sen käsityksen, että maksamalla veroja verovelvollinen hankki oikeuden vaivaishoitoon. Näin oli kuitenkin vain periaatteellisella tasolla, koska vuoden 1788 julistus ei sinänsä laajentanut seurakunnan velvollisuutta huolehtia köyhistä.

¹³⁰ 11.4.1763 ja 11.12.1766 annetut asetukset hospitaalein ja lastenhuoneitten asettamisesta valtakunnassa; Louhivuori 1915, 25–28; Veikko Piirainen 1958, 34–35; Pulma 1985, 87–88; Soikkanen 1966, 92.

¹³¹ Aaltonen 1934, 257; Louhivuori 1915, 30–31; Veikko Piirainen 1958, 35–36; Pipping 1940, 59–60; Rinne 1947, 35; Soikkanen 1966, 92–93; Talas 1905a, 52–55.

¹³² Nykysuomen sanakirjan mukaan loinen oli maaseudun tilattomaan väestöön kuuluva, omaa asuntoa vailla oleva henkilö, joka asui toisen luona.

Myöhempää oikeudellistumiskehitystä ajatellen on mielenkiintoista panna merkille, että julistuksessa oli uusia hallinnollisjuridisia konstruktoita, joiden tarkoitus oli tukea seurakuntien harjoittamaa vaivaishoitoa. Se, että sama säännöstö rajoitti köyhien muutto-oikeutta, ei ollut 1700-luvulla mitenkään merkillistä, kuten voidaan päätellä esim. palveluspakkoa koskevien määräysten ankaruudesta.

Muitakin prosesseja oli käynnissä, jotka omalta osaltaan muokkasivat maaperää oikeudellistumiskehitykselle. Esimerkkeinä voidaan mainita valtakuntapoliittisten näkökohtien esilletuominen kerjuu- ja irtolaispolitiikan lisäksi lastensuojelussa. Valtion johtoelimissä alettiin nimittäin kiinnittää huomiota siihen, että lasten suuri kuolleisuus ja turvattomat olot haittasivat pitkällä tähtäyksellä maan talous- ja sotilaspoliittisia etuja, ja että viranomaisten toimenpiteillä voitiin vaikuttaa asiaan. Kun vuonna 1748 perustettiin taulustolaitos (tilastolaitos) päätöksentekijät saivat lisäksi käyttöönsä tiedollisen välineen, josta tuli myöhemmin välttämätön tekijä yhteiskunnan ohjauksessa¹³³.

¹³³ Pulma 1987, 13; Turpeinen 1987, 278–280. Ks. myös Giddens 1990, 42.

5. TOIMEENTULO JA VAIVAISHOITO 1800-LUVUN ALKUPUOLISKOLLA

5.1. Toimeentulon edellytykset

Talous ja väestö

Väestön rakennetta 1700-luvulla tarkasteltaessa todettiin, että tilattomien osuus väestöstä nousi huomattavasti vuosisadan loppupuolella, mikä ei kuitenkaan aiheuttanut ongelmia. Kun koko maatalousväestö oli 1700-luvun puolivälistä 1800-luvun alkuun kasvanut noin kaksi- ja puoliker- taiseksi, loisten ja mäkitupalaisten määrä oli tullut kymmenen kertaa suu- remmaksi ja talollisten määrä taas oli vain kaksinkertaistunut. Alimpien sosiaaliryhmien osuus kasvoi edelleen huomattavasti suhteessa muihin ryhmiin 1800-luvun alkupuoliskolla. Kaupunkiväestö pysyi pienenä, se edusti 5–6 % jatkuvasti nousevasta väkiluvusta¹³⁴.

Päinvastoin kuin 1700-luvulla uudisasutus ja maatalouden ekstensii- vinen kehitys eivät pystyneet tasapainottamaan väestöoloissa tapahtuneita muutoksia. Uudistiloja perustettiin vähemmän, ja yhä perinteisin keinoin harjoitettu maanviljely jäi jälkeen väestön kasvusta ainakin Itä-Suomen kaskiviljelyalueilla. Tilanjakoa ehkäisevät seikat puolestaan lisäsivät ti- lattomien määrää. Lohkomiskieltoja oli sinänsä lievennetty 1700-luvul- la, mutta säädännäisiä rajoituksia oli silti vielä olemassa, ja tilallisten pe- rilliset olivat usein haluttomia jakoon taloudellisista syistä.

Edellisen vuosisadan työvoimapulan sijasta syntyi ns. liikaväestöön- gelma, joka muuttui katovuosina katastrofiksi. Varsinkin 1830-luvulla kuoli paljon ihmisiä nälkään ja tauteihin, vaikka koko ajanjaksolle oli omi- naista nopeasti kohoava asukasluku¹³⁵.

¹³⁴ Haatanen 1968, 19–34; Kuusi ja Kuusi 1948, 413–416.

¹³⁵ Kuusi ja Kuusi 1948, 435; Pipping 1940,4; Suomen taloushistoria 1 1980, 386–397 ja 404; Turpeinen 1991, 18–45.

Työvoiman ylitarjonta johti alhaiseen palkkatasoon, ja ns. irtaimen väestön¹³⁶ toimeentuloa vaikeuttivat lisäksi supistettu liikkumisvapaus ja elinkeinoelämän tiukka säännöstely. Oikeus kaupankäyntiin ja käsityöammattien harjoittamiseen oli suurimmaksi osaksi keskitetty kaupunkeihin. Maaseutukäsityöläisten lukumäärä oli rajoitettu, ja teollisuuslaitosten perustaminen luvanvaraista. Teollisuutta oli muutenkin hyvin vähän. Näissä oloissa tilattomat eivät juurikaan pystyneet hankkimaan lisätuloja. Tosin määräyksiä lievennettiin jonkin verran 6.10.1842 annetussa maa-kauppaa koskevassa asetuksessa, joka teki mm. pienimuotoisen maalais-tuotteiden kaupan luvalliseksi¹³⁷.

Laillisen suojelun järjestelmää oli käytetty 1700-luvulla työvoimapulan ratkaisemiseksi. Palveluspakolla pyrittiin nyt eri tarkoitukseen, irtaimen väestön hävittämiseen ja irtolaisuuden ehkäisemiseen. Uusia määräyksiä annettiin vuoden 1802 värväyssäännössä ja vuoden 1805 palkollissäännössä, joita vielä tiukennettiin vuonna 1829. Vuosipalvelukseen pakottaminen ei merkinnyt kuitenkaan sitä, että tilattomille olisi järjestynyt työtä, eikä varsinkaan ympärivuotista. Se kuitenkin esti heitä hyödyntämästä muualla esiintyviä työtilaisuuksia¹³⁸.

Esteitä liikkumisvapaudelle asetti myös kotipaikkaoikeus, josta oli säädetty edellä mainitussa vuoden 1788 julistuksessa. Kerjäämisen estämisestä 9.9.1817 annettu julistus täsmensi ja osittain myös liberalisoi vanhempia säännöksiä. Sen mukaan kaikki 15–40-vuotiaat, jotka todistettiin eivät olleet huonokuntoisia eivätkä vammaisia, saivat vapaasti muuttaa johonkin seurakuntaan vuosipalvelusta varten.

Muiden muutto-oikeudesta päätti pitäjän- tai kirkonkokous, joka saattoi lähettää tutkittavan takaisin siihen paikkaan, mistä hän oli viimeksi tullut. Jos joku seurakunnan jäsen kuitenkin halusi palkata jälkimmäiseen ryhmään kuuluvan ihmisen, hänen piti takauskirjalla sitoutua siihen, etteivät tämä ja tämän lapset tulleet seurakunnan rasitukseksi. Samantyyppinen säännös koski seurakuntaan muuttavia torppareita ja itsel-

¹³⁶ Nykysuomen sanakirjan mukaan irtain väestö tarkoitti tilatonta tai vakinaista asuinpaikkaa vailla olevaa väestöä, tässä tutkimuksessa sanontaa käytetään sen jälkimmäisessä merkityksessä.

¹³⁷ Haatanen 1968, 30–31; Kekkonen 1987, 11–15 ja 28–31; Myllyntaus 1981, 167–169.

¹³⁸ Sääntö värvingistä ja väen palkkaamisesta sotapalvelukseen 7.4.1802; palkka-asetus isännille ja palkollisille 15.5.1805. Haatanen 1968, 28–30; Kuusi ja Kuusi 1948, 417–418; Nygård 1985, 37–42 ja 150; Ståhlberg 1893, 7–8. Vrt. edellä, jakso 4.1.1.

lisiä¹³⁹. Muutto-oikeuden rajoituksia vähennettiin edelleen julistuksen muutoksella 1.1.1822, jolla mm. ikärajoja muutettiin. Pitäjän- ja kirkonkokoukset valvoivat muutto-oikeutta myös käytännössä.

Muu toimeentuloturva kuin vaivaishoito

Toimeentuloturva riippui valtaosaltaan nimenomaan vaivaishoidosta. Lisäksi oli vielä olemassa palkollissuhteeseen liittyvä turva sairauden ja vanhuuden heikkouden varalta. Uudessa vuoden 1805 palkollissäännössä oli edelleen säädetty, että palkollisen sairastuessa isännän oli järjestettävä hänelle hoitoa, jolloin kustannukset saatiin vähentää palvelijan palkasta. Isännän velvollisuus oli myös ylläpitää sellainen vanhuuden heikentämä palkollinen, joka oli viimeistään kolmekymmentävuotiaana tullut hänen palvelukseensa ja pysynyt siinä jatkuvasti. Jollei isäntä kyennyt elättämään vanhaa palvelijaa, tämä siirtyi seurakunnan avustettavaksi kuten muutkin vaivaiset¹⁴⁰.

Ammattikuntien apukassat, joita oli jo 1700-luvulla, jatkoivat toimintaansa. Saman mallin mukaisesti perustettiin nyt eräitä käsityöläisten kassoja ja tehtaankassojakin. Lopuksi on vielä mainittava jo edellisellä vuosisadalla luodut merimiesten ja valtion virkamiesten eläkejärjestelmät sekä turvattomille lapsille maksettavat valtion avustukset¹⁴¹.

5.2. Vaivaishoito

Edellisellä vuosisadalla harjoitetut avustusmuodot olivat edelleen käytössä 1800-luvun alkupuoliskolla. Ruotohoito levisi jatkuvasti, vaikka se joissakin paikoissa – lähinnä kaupungeissa – toisaalta lakkautettiin. Kylänkiertoa, elätehoitoa ja vaivaiskassa-avustuksia järjestettiin kuten 1700-luvullakin. Uudella lainsäädännöllä yritettiin vaikuttaa kehitykseen, mutta mitään yhtenäistä toimintamallia ei vielä syntynyt.

Julistus kerjäämisen estämisestä 9.9.1817 tähtäsi järjestelmällisempään vaivaishoitoon kerjuun ehkäisemiseksi. Julistuksen johtolauseessa kiin-

¹³⁹ Julistuksen 8–11 §. Kulmala 1968, 381; Pipping 1940, 62–64; Soikkanen 1966, 93 ja 96; Talas 1905a, 71–73. Nykysuomen sanakirjan mukaan itsellinen oli tilapäisasioilla elävä, vakainaista tointa tai omaa maanviljelystä pitämätön tilaton henkilö.

¹⁴⁰ Palkka-asetus isännille ja palkollisille 15.5.1805, II artiklan 4 § ja III artiklan 7 §.

¹⁴¹ Ks. edellä, jakso 4.1.2. Kuusi 1931, 730; Louhelainen 1988, 40–42; Veikko Piirainen 1958, 44–45; Sosiaaliministeriö 1917–1967, 116; Waris 1939, 154–158.

nitettiin huomiota siihen, että kerjääminen oli huomattavasti lisääntynyt varsinkin naisten ja lasten keskuudessa, ja että se oli raskas väestölle. Tämän ilmiön välittömät syyt olivat Suomen sota 1808–1809 ja vuoden 1812 kato¹⁴².

Säännöstö pohjautui kenraalikuvernööri F. Steinheilin kirjelmään, josta maaherrat ja tuomiokapitulit olivat antaneet lausuntonsa. Se sisälsi enimmäkseen jo aikaisemmin omaksuttuja periaatteita ja käytäntöjä, joiden toimeenpanon tehostamista pidettiin riittävänä. Jossain määrin myös hyödynnettiin eräiden kaupunkien vaivaishoito-ohjesäännöistä saatuja kokemuksia¹⁴³. Merkittävin uutuus oli verotusoikeuden laajentaminen.

5.2.1. Vuoden 1817 kerjuujulistuksen sisältö

Myöhempiä kehitystä ajatellen on paikallaan selostaa julistuksen sisältöä, vaikka osa säännöksistä jäi kuolleeksi kirjaimeksi tai vaikutukseltaan heikoksi.

Julistuksen alussa painotettiin, että jokaisen seurakunnan ehdoton velvollisuus oli huolehtia omista köyhistään. Avustusmuotoina mainittiin hoito köyhäintuvissa, joita piti perustaa joka seurakuntaan, kassa-avustukset, ruotuhoito ja alle 12-vuotiaille lapsille elätehoito. Työkykyisille puutteenalaisille oli järjestettävä työtä erityisissä työhuoneissa, joiden tuotto oli jaettava työntekijöiden ja vaivaiskassan kesken. Muut avustusmuodot oli tarkoitettu lähinnä huonokuntoisille vaivaisille. Omaisten elatusvelvollisuuteen viitattiin lyhyesti. Pitäjän- tai kirkonkokouksen tuli päättää avustusmuodosta ja avustuksen suuruudesta vuoden alussa järjestettävässä kokouksessa¹⁴⁴.

Julistuksen nojalla vaivaiskassan hallinto kuului kirkkoneuvostolle, jonka puheenjohtajana toimi kirkkoherra. Neuvoston piti tehdä tiliä pitäjän- tai kirkonkokoukselle kerran vuodessa. Jos vaivaiskassan varat eivät riittäneet peittämään kaikkia tarpeita pitäjän- tai kirkonkokouksen tuli määrätä kertaluonteinen verotus puuttuvan summan kokoonsaamiseksi.

¹⁴² Danielson-Kalmari 1927, 27–56; Nygård 1985, 27–28; 1958, 42–43; Pipping 1940, 60–62; Soikkanen 1966, 95.

¹⁴³ Suomen ensimmäinen vaivaishoito-ohjesääntö annettiin Turussa vuonna 1786, toinen Helsingissä vuonna 1814 – ks. Helsingin kaupungin historia III:2 1950, 225 ja 231–233.

¹⁴⁴ Julistuksen 1–3 ja 6 §. Elatusvelvollisuudesta ks. Hemmer 1967, 52–55 ja Ikkala 1956, 206–210.

Tämä säännös oli periaatteellisesti tärkeä, koska monessa paikassa oli tapana lopettaa kassa-avustusten maksaminen kun kassa oli tyhjä, jolloin ylimääräiset avunhakijat lähtivät kerjuulle tai heidät lähetettiin kylänkierrolle tai ruotuihin lisätaakaksi. Vaivashoidon rahoitus kertyi muuten edelleen tietyistä lakisääteisistä ja vapaaehtoisista suorituksista, kuten perintöveron ja sakkojen osuuksista sekä keräyksistä ja lahjoituksista, joiden kaikkien tuotto vaihteli¹⁴⁵.

Köyhäinhoitorasituksesta yleensä säädettiin vielä, että tilan- ja talonomistajien lisäksi se oli »sopivassa suhteessa» kaikkien niidenkin kannettava, jotka saivat tuloja jostakin talosta, torpasta, ulkopalstasta, virasta tai toimesta, kaupasta, käsityöstä tai elinkeinosta. Rasituksen perusteet oli vuosittain vahvistettava pitäjän- tai kirkonkokouksessa, josta päätöksestä asianomainen saattoi valittaa maaherralle¹⁴⁶.

Nimenomaan kerjuuta vastaan oli suunnattu piirijakoa koskeva säännös, jonka perusteella piiristä vastuussa olevan oltermannin tai vastaavan tuli valvoa, että köyhät eivät siirtyneet muihin piireihin (kerjäämään). Rikkomuksista hänen oli ilmoitettava kirkkoneuvostolle, joka voi rangaista syyllistä jalkapuulla¹⁴⁷. Julistukseen sisältyi lopuksi vielä määräyksiä muutto-oikeudesta, joita on jo käsitelty ylempänä. Siltä osin julistusta muutettiin 1.4.1822.

5.2.2. Kerjuujulistuksen soveltaminen ja vaivashoidon kehitys

Vuoden 1817 julistus kerjäämisen estämisestä, joka pysyi voimassa vuoteen 1852 asti, ei vaikuttanut ratkaisevasti kerjuuseen, joten sen päätavoite jäi saavuttamatta. Tilattomien määrän nopean kasvun ja maataloustuotannon hitaan kehityksen välisen epäsuhdan huomioon ottaen tämä olisikin vaatinut paljon määrätietoisempia köyhäinhoidollisia toimenpiteitä kuin uuteen säännöstöön kirjatut keinot. Köyhyys lisääntyi 1820-luvulla, ja voidaan sanoa, että 1830-luvulla alkoivat väestöräjähdyksestä johtuvat pauperismin vuosikymmenet, jotka loppuivat 1890-luvun paikkeilla. Kerjääminen oli lisäksi edelleen vakiintunut tapa¹⁴⁸.

¹⁴⁵ 4 §. Ks. edellä, jakso 4.2.3. Helsingin kaupungin historia III:2 1950, 243–244; Louhivuori 1915, 40–46.

¹⁴⁶ 5 §.

¹⁴⁷ 7 §.

¹⁴⁸ Haatanen 1968, 34, 55 ja 114; Nygård 1985, 30–34 ja 147–149; Pipping 1940, 64; Soikkanen 1966, 98.

Julistus ei merkinnyt varsinaista uudistusta, vaan liittyi päinvastoin saumattomasti perinteiseen vaivahoitoon, josta paikallisyhdyskunnat päättivät. Seurakunnat eivät olleet valmiita suuriin muutoksiin, joten ne eivät täyttäneet julistuksen asettamaa köyhäintupien ja työhuoneiden rakentamisvelvoitetta¹⁴⁹.

Työkykyisten ja -kyvyttömiä välistä jakoa ei siten voitu noudattaa säännösten tarkoittamalla tavalla. Laillista suojelua (palveluspakkoa) koskevan säännösten ja ylempien viranomaisten tavoitteena oli työkykyisen irtaimen väestön hävittäminen vuosipalveluksen tai yleisten töiden avulla¹⁵⁰. Köyhyyden lisääntyessä järjestelmä ei kuitenkaan voinut toimia tehokkaasti, joten työkykyisiäkin puutteenalaisia luultavasti avustettiin seurakunnissa, sikäli kuin heidän ei annettu kerjätä. Tilattomia ohjattiin vain vähäisessä määrin yleiseen työhön tai armeijaan irtolaisuuden takia, vaikka yleiseen työhön tuomitut muodostivatkin huomattavan osan vankien määrästä.

Vaivahoidon toimeenpanon siirtäminen kirkkoneuvostolle toteutui myöskin varsin heikosti. Verotettavien piirin laajentaminen sen sijaan sopi paremmin paikallisyhteisöille, vaikkei julistuksen vahvistamaa verotusoikeutta kaikilla paikkakunnilla käytettykään. Koska pitäjän- tai kirkonkokoukset saivat itse päättää vaivahoitoveron määräämisestä ja sen jakoperusteista, rahoitusjärjestelmät olivat edelleen kirjavia eivätkä välttämättä pystyneet peittämään kaikkia tarpeita¹⁵¹.

Kuten edellä todettiin, käytännön toiminta perustui yhä jo 1700-luvulla sovellettuihin avustusmuotoihin. Määrätyt siirtymät ovat kuitenkin havaittavissa. Ruotuhoidon laajeni edelleen, vaikka se joillakin paikkakunnilla lakkautettiin. On esitetty, että vuoden 1817 julistus olisi edistänyt ruotuhoidon omaksumista. Toisaalta asiaan vaikutti ylempien viranomaisten toiminta jo ennen julistuksen säätämistä¹⁵².

Ruotuhoidon rinnalla ja joillakin alueilla sen kustannuksella kehittyi elätehoito. Uutena piirteenä siinä oli, että lasten ja huonokuntoisten aikuis-

¹⁴⁹ Kulmala 1968, 345–346; Veikko Piirainen 1958, 55; Pipping 1940, 63–65; Soikkanen 1966, 96–97.

¹⁵⁰ Ks. edellä, jakso 5.1. Myllyntaus 1981, 170–172; Nygård 1985, 9, 13–14, 18, 63–66 ja 148.

¹⁵¹ Kulmala 1968, 381–382 ja 390; Louhivuori 1915, 40; Soikkanen 1966, 73, 77 ja 96–98.

¹⁵² Kulmala 1968, 345–347 ja 388–390; Kuusanmäki 1939, 113–114; Louhivuori 1915, 80–93; Veikko Piirainen 1958, 51–56; Pipping 1940, 66–69; Soikkanen 1966, 93–97.

ten lisäksi alettiin sijoittaa muitakin aikuisia köyhiä elätteelle. Kerjuujulistuksessa taas elätehoito oli tarkoitettu vain alle 12-vuotiaille. Toisena uutena seikkana olivat ns. vaivaishuutokaupat, jotka tavallisesti järjestettiin pitäjän- tai kirkonkokouksen yhteydessä. Huutokauppojen tarkoitus oli saada huutolaiset hoitoon mahdollisimman halvalla. Normaalisti seurakunta luovutti köyhän hoidettavaksi sille huutajalle, joka tyytyi pienempään hoitomaksuun kuin muut¹⁵³.

Huutokauppoja pidettiin jo vuosisadan vaihteessa ja ne yleistyivät vähän myöhemmin. Hoitomaksun alhaisuuteen vaikutti ratkaisevasti huutolaisen työkyky, ja joskus ei kukaan ollut halukas ottamaan täysin työkyvyttömiä elättä. Hoidon valvonta oli heikosti järjestetty. Kerran vuodessa hoitajat ja hoidettavat saatettiin kutsua katselmukseen, missä hoitosuhde voitiin lopettaa törkeissä tapauksissa. Usein huutolainen jätettiin kuitenkin oman onnensa nojaan, jollei viranomaisille kantautunut tietoja väärinkäytöksistä.

5.2.3. Hallinnon ja säännösten rooli sekä avustettavan asema

Edelläolevasta käy ilmi, että vaivaishoito oli kuten 1700-luvullakin vielä monimuotoista, epäyhtenäistä toimintaa, jonka perusteet ja kriteerit vaihtelivat varsin paljon tilanteesta riippuen (ainakin nykypäivän mittapuun mukaan). Lainsäädännön vaikutus oli edelleen pieni tai jopa marginaalinen, mutta hallinnossa tapahtui muutoksia järjestelmällisempään suuntaan. Näiden muutosten taustalla olivat ilmeisesti köyhien määrän lisääntyminen ja toisaalta paikallishallinnon menettelytapojen kehittyminen.

Työskentelyn helpottamiseksi alettiin joissakin kaupungeissa ja maalaiskunnissa käyttää vaivaishoidon ohjesääntöjä, jotka toivat enemmän säännöllisyyttä ja jatkuvuutta ainakin paikka paikoin. Ylemmät viranomaiset vaikuttivat jossain määrin ohjesääntöjen laatimiseen¹⁵⁴.

Toinen merkittävä seikka oli pitäjän- tai kirkonkokouksen julkisoikeudellisen luonteen vahvistuminen. Tässä suhteessa lopullinen muutos tapahtui vasta kunnallishallinnon uudistuksen yhteydessä, mutta seura-

¹⁵³ Kulmala 1968, 352–354 ja 390; Kuusanmäki 1939, 116–117; Louhivuori 1915, 107–108; Veikko Piirainen 1958, 56–57; Pipping 1940, 70.

¹⁵⁴ Louhivuori 1915, 53–59; Veikko Piirainen 1958, 49–50 ja 56–61; Soikkanen 1966, 98.

kunnan julkisoikeudellinen asema selkiintyi jo ennen sitä. Tätä kehitystä edisti vuoden 1817 julistuksen järjestämä valitusoikeus pitäjän- tai kirkkokouksen päätöksestä, jolla määrättiin vaivaishoitovero. Toisaalta enemmistöpäätöksiä ei vieläkaan pidetty kaikkialla pätevinä, vaikka enemmistöperiaatetta vahvistettiin uudestaan Turun tuomiokapitulin 7.6.1826 antamassa kiertokirjeessä, joka sisälsi kirkollisten asioiden käsittelyä koskevan ohjesäännön¹⁵⁵.

Edelliseen vuosisataan verrattuna avustettavan asema ei koko vaivaishoitoa ajatellen kovinkaan paljon muuttunut. Hänen kohtalonsa riippui edelleen ratkaisevasti paikallisista olosuhteista ja päätöksistä, eikä hän voinut vedota säännöksiin tai muihin tapauksiin oikeuksiensa turvaamiseksi. Tosin kantelu maaherralle tuotti joskus tulosta, mutta tavalliset köyhät eivät sellaista tehneet¹⁵⁶.

Ruotuhoitoa ja elätehoitoa koskevien päätösten toteutumista ei valvottu mitenkään tehokkaasti, vaikka siellä täällä joskus yritettiin. Pahimmassa tapauksessa ruotilainen tai elätti joutui lähtemään omille teilleen kerjuulle huonoa kohtelua pakoon, jolloin hän asettui kurinpitotoimenpiteille alttiiksi. Toisaalta sen ajan sosiaalisesti tiiviissä yhteisöissä köyhät eivät olleet syrjäytettyjä ihmisiä. Köyhyys oli laaja ilmiö, ja seurakunnan jäsenet olivat tottuneita pitämään huolta paikallisyhdyskunnan »omista» vaivaisista.

¹⁵⁵ Ohjesäännön 8 §. Rinne 1947, 39–45; Soikkanen 1966, 74–77 ja 83; Soikkanen 1980, 80. Ks. myös Hermanson 1898, 260.

¹⁵⁶ Kulmala 1968, 383 ja 386–387.

6. TOIMEENTULO JA VAIVAISHOITO VUODEN 1852 VAIVAISHOITOASETUKSEN AIKANA (1852–1879)

6.1. Toimeentulon edellytykset

6.1.1. Talous ja väestö

Viime vuosisadan toisella puoliskolla väkiluku kasvoi edelleen nopeasti 1860-luvun katovuosista ja nälänhädästä huolimatta. Vuonna 1850 Suomessa oli noin 1 637 000 asukasta, vuonna 1880 jo noin 2 061 000. Kaupunkiväestön osuus pysyi edelleen pienenä, kolmessakymmenessä vuodessa se nousi kuudesta prosentista vain kahdeksaan ja puoleen. Maaseudulla tilattomien määrä lisääntyi suhteellisesti eniten, varsinkin ns. irtaimen väen eli niiden ihmisten joukko, jotka elivät tilapäisten työsuhteiden varassa ilman vakinaista asuinpaikkaa.

Väestön elinkeinorakenteessa ei vielä tapahtunut ratkaisevaa muutosta, 80–90 % asukkaista sai elantonsa maa- ja metsätaloudesta. Alimpien sosiaaliryhmien väestönsuuden kasvu aiheutti työvoiman ylitarjonnan, joten palkkataso oli alhainen¹⁵⁷.

Yhä perinteisin menetelmin harjoitettu maatalous ei edelleenkään kyennyt riittävässä määrin sopeutumaan kasvavaan väkilukuun. Maapoliittisista toimenpiteistä kuten uudisasutuksesta ja tilojen osittamista koskevista säännöksistä ei ollut paljoakaan hyötyä. Epäedullinen kehitys huipentui 1860-luvun väestökatastrofiin. Sillä vuosikymmenellä tuli kato vuosina 1862, 1865 ja 1867, ja välivuosina sato oli korkeintaan keskinertainen. Kadot vaikeuttivat varsinkin tilattomien maatyöläisten toimeen-

¹⁵⁷ Haatanen 1968, 22–27; Kuusi ja Kuusi 1948, 415–417 ja 435; Louhelainen 1984, 27 ja 31; Soikkanen 1966, 222; Suomen taloushistoria 1 1980, 379–380 ja 386–391; Suomen taloushistoria 2 1982, 138–140.

tuloa, koska he saivat palkkansa pääasiassa viljana ja tuontiviljan hankkiminen tuli heille kalliiksi. Vuosikymmenen viimeisen kadon jälkeen maahan tuotu vilja ei riittänytkaan ja sen hinta oli korkea. Viranomais-ten ponnettomat yritykset ratkaista ongelmat epäonnistuivat. Nälkävuosien, kulkutautien ja talouskriisin yhteisvaikutuksesta kuolleisuus nousi ennätyslukemiin vuonna 1868, jolloin melkein 138 000 henkeä kuoli eli noin 100 000 yli tavallisen vuotuisen määrän¹⁵⁸.

Samana vuonna saatiin kuitenkin keskinkertainen sato, ja 1870-luvun alussa sadot olivat hyvät. Tarkasteltavan ajanjakson viimeiset vuodet olivatkin taloudellisesti suotuisia, ja tuolloin käynnistyivät maatalouden kehityksen ja teollistumisen aiheuttamat muutosprosessit, jotka ensin johtivat pauperismin lievenemiseen ja myöhemmin sen supistumiseen.

Maatalouden murros oli itseasiassa lähtenyt liikkeelle jo aikaisemmin. Vuosisadan alkupuolella alkoi painopisteen asteittainen siirtyminen viljantuotannosta karjatalouteen. Voikauppa johti rahatalouden laajenemiseen luontaistalouden kustannuksella. Metsien arvo nousi 1850-luvulla sahatavaran kasvaneen kysynnän ja korkeamman hinnan takia, mikä myös joudutti kehitystä. Teknologista edistystä näkyi siinä, että joillakin harvoilla maataloilla otettiin 1860-luvulla käyttöön tehokkaampia tuotantomenetelmiä. Nämä kaikki seikat edistivät rakennemuutosta, joka osaltaan tasoitti tietä industrialismille. Valtio tuki tätä muutosprosessia aktiivisella talouspolitiikallaan, joka tähtäsi elinkeinovapauteen¹⁵⁹.

Paremmat sadot 1870-luvulla helpottivat toimeentuloa. Maatalouden painopisteen muuttuminen ja orastava teollistuminen sen sijaan eivät merkittävästi huojentaneet tilattomien tukalaa asemaa. Metsätalouden laajeneminen loi kyllä uusia työtilaisuuksia ja lievensi riippuvuutta maataloustuotannosta, mutta siirtyminen viljanviljelystä karjankasvatukseen vähensi toisaalta työvoiman tarvetta. Lisääntyneet uitot ja hakkuut johtivat työntekijöiden suurempaan liikkuvuuteen.

¹⁵⁸ Haatanen 1968, 83; Häkkinen 1990, 103–107; Häkkinen ym. 1989, 20–46; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 13; Kuusterä 1987; Pitkänen 1987, 8–9; Suomen taloushistoria 1 1980, 404–407; Turpeinen 1986, 231–237; Turpeinen 1991, 46–60; Yrjö-Koskinen 1975 (1874) 91–96. Tilusten lohkomisesta annettu asetus 19.12.1864.

¹⁵⁹ Haatanen 1968, 96; Kekkonen 1987, 41–42, 79–81 ja 91–93; Kuusi ja Kuusi 1948, 421–422; Suomen taloushistoria 1 1980, 391–392 ja 486–487; Suomen taloushistoria 2 1982, 27–29.

6.1.2. Agraarisen yhteiskunnan rakennemuutoksen vaikutukset

Agraarinen yhteiskunta oli muutenkin käymistilassa 1800-luvulla. Valtaosa väestöstä sai elantonsa peltoviljelystä, joka perustui perinteisesti sarakajakoon vainiopakkoineen. Tämä viljelymuoto vaati monenlaista yhteistyötä ja sille oli ominaista ryhmäkyläasutus varsinkin Länsi-Suomessa. Ryhmäkyläyhteisössä harjoitettiin paljon muutakin yhteistoimintaa kuin vain maanviljelystä koskevaa, esim. mylly-, sepän- ja paimenlahkojen lisäksi rakennustalkoita, nuottakalastusta ja kirkkovenekuntia, joten yhteiset ja yksityiset intressit nivoutuivat tiiviisti toisiinsa. Samantyyppiset ominaisuudet oli lähinnä Itä-Suomessa esiintyvällä suurperheellä, eräänlaisella sukuyhteisöllä, jonka yhteistoiminta liittyi kaskiviljelystä¹⁶⁰.

Yhteisöllinen elämäntapa joutui syvällisten muutosten kohteeksi maaja metsätalouden kehityksen takia. Peltojen tuottavuuden nostamiseksi alettiin 1700-luvun jälkipuoliskolla panna toimeen isojako, jonka tarkoitus oli korvata kunkin viljelijän eri paikoissa sijaitsevat osat kylän tiluksista yhtenäisillä, mahdollisimman harvoilla lohkoilla. Tilanosien yhdistäminen yhteen paikkaan oli selväpiirteinen tuotantorationalinen toimenpide, jota vielä tehostettiin 1800-luvun loppupuolella ns. uusjaolla¹⁶¹.

Jakoprosessin myötä hävisivät perinteiset yhteistyömuodot ja itse jakotoimitus saattoi aiheuttaa pitkällisiäkin riitoja osapuolten kesken. Lopulta ryhmäkylät hajosivat monin paikoin, kun tilalliset muuttivat asumaan peltojensa lähelle. Ihmisten haja-asutus oli tullut viljelyalueiden hajasijoituksen tilalle.

Itä-Suomessa kaskiviljelyn varassa elävät suurperheet (sukuyhteisöt) katosivat, kun maan tuotto heikkeni toistuvan kaskeamisen vuoksi ja maataloustuotanto suuntautui karjankasvatukseen. Samalla hävisi vähitellen tämäkin tiheä ja monisäikeinen pieniyhteisörakenne¹⁶².

Tärkeää roolia agraarisen yhteiskunnan murroksessa esitti myös rahatalouden laajeneminen, joka johtui karjatalouden yleistymisestä ja puu-

¹⁶⁰ Aaltonen 1936, 74–88; Aaltonen 1951, 9–18; Aaltonen 1964, 3743; Anttila 1980, 269–271; Heino 1983, 41–45; Jaakkola 1991, 14–15; Jutikkala 1939, 122130; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 76–86, jota esitys tässä kohdin pääasiassa myötäilee; Suomen historian pikkujättiläinen 1987, 412–415.

¹⁶¹ Anttila 1980, 258; Hermanson 1920, 7–9; Jutikkala 1958, 246–252 ja 306–311; Talve 1979, 54.

¹⁶² Kyläyhteisöjä koskevasta problematiikasta ks. Oksa, Jukka, Totta ja tarua maaseudun yhteisöllisyydestä, Sosiaalipolitiikka 1987, 103–107; Sarmela 1984, 111–113.

tavarakaupan kasvusta. Omavaraistaloudessa vaihdanta rajoittui suurimmaksi osaksi paikallisyhdyskuntaan, koska mahdollisen ylijäämän toimitaminen muualle oli useimmiten liian kallista tai työlästä huonojen liikenneyhteyksien ja pitkien välimatkojen takia. Voin ja puutavaran korkeat hinnat tekivät kuitenkin niiden kuljettamisen kannattavaksi. Seurauksena tästä paikallisyhteisöjen välitön taloudellinen intressipiiri laajeni maantieteellisesti, ja niihin alkoivat vaikuttaa kansalliset ja jopa kansainväliset taloudelliset suhdanteet.

Rahatalouden leviäminen heikensi omalta osaltaan perinteistä yhteisöllistä elämäntapaa. Kylä- tai sukuyhteisön ulkopuolelta saadut ansiot sekoittivat lähipiirin yhteistyöhön ja vastavuoroisuuteen perustuvan työnjaon. Työtä ja hyödykkeitä ryhdyttiin yhä enemmän arvioimaan rahassa, ja maatilat muuttuivat asteittain liikeyrityksiksi. Kun taloudellinen laskelmointi valtasi alaa, yksityiset intressit korostuivat yhteisten etujen kustannuksella.

Tämä kehitys tapahtui luonnollisesti vaihteittain vuosikymmenien kuluessa ja alueellisesti hyvinkin erilaisessa tahdissa. Se kohdistui ensisijaisesti tilallisiin, mutta murentamalla patriarkaalista järjestelmää¹⁶³ se samalla etäännytti ne tilattomista, mikä huononsi jälkimmäisten asemaa. Isännän vastuu palkollisistaan ja maatyöläisistään sijoittui uuteen liiketaloudelliseen viitekehykseen yrittäjäksi muuttuneen maataloustuottajan toiminnassa.

Rakennemuutosta jouduttivat 1860-luvun kato- ja nälkävuodet. Väestöräjähdyksen aiheuttama maatalouden kriisi osoitti selvästi, että tarvittiin uudistuksia kasvavan ihmismäärän toimeentulon turvaamiseksi. Kasvuhakuinen talousjärjestelmä vahvistui yhä enemmän 1870-luvusta lähtien ja syrjäytti lopulta kokonaan traditionaalisen yhteisöllisyyden.

6.1.3. Uusi talouspolitiikka ja työvoiman liikkuvuus

Lähinnä puutavaran ja voin vientikaupan tarjoamat mahdollisuudet paljastivat ne taloudelliset ja rakenteelliset olot, jotka olivat industrialisen kehityksen esteinä. Näitä olivat pääomien niukkuus, liikenneyhteyksien alkeellisuus, työvoiman liikkumisvapauden rajoitukset sekä kaupan ja muiden elinkeinojen harjoittamista koskeva tiukka säännöstely. Aleksan-

¹⁶³ Patriarkaalisesta järjestelmästä ks. Weber 1956, 588–589.

teri II:n hallituskauden alussa 1850-luvulla hyväksyttiin laaja talouspoliittinen uudistusohjelma¹⁶⁴.

Lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin kuuluivat mm. tuonti- ja vientikieltojen pääasiallinen poistaminen tullitariffista (1859), käsityön ammatimaisen harjoittamisen ja maakaupan vapauttaminen (1859, 1873), Suomen oman rahayksikön luominen (1860) ja sen irrottaminen ruplasta (1865), sahausliikkeen perustamista koskevien rajoitusten osittainen purkaminen (1861) ja lopuksi huomattavaan elinkeinovapauteen johtavien yleisten elinkeinoasetusten säätäminen (1868, 1879). Valtion panosta täydensi vielä vesi- ja rautatieliikenteen kehittäminen. Lisäksi työvoiman liikumista rajoittavat säännökset muutettiin seuraavasti.

Laillisesta suojelusta annettiin 14.1.1852 uusi asetus, joka merkitsi irtaimen väestön aseman heikkenemistä. Palveluspakkoa laajennettiin ja laillisen suojelun ehtoja kiristettiin siinä määrin, että huomattava osa tilattomista oli vaarassa joutua työlaitokseen. Se, että saatavissa olevien vuosipalvelusuhteiden määrä ei vastannut kysyntää, ei asetuksen mukaan estänyt sanktioita.

Ankan säännösten tehokas toimeenpano osoittautui nopeasti ylivoimaiseksi jo pelkästään sen takia, ettei laitospaikkoja olisi riittänyt pakotoimenpiteiden täytäntöönpanoa varten. Määräyksiä kierrettiin muuttamalla uhanalaisten ihmisten henkikirjoitustietoja. Laillista suojelua alettiin lisäksi arvostella kansalaisvapauksien näkökulmasta. Järjestelmää lievennettiin pian tulkintaohjeilla¹⁶⁵.

Sanktioista luovuttiin melkein kokonaan vuoden 1865 joutolaisasetuksessa, jonka mukaan niitä voitiin kohdistaa enää vain sellaisiin ilman laillista suojelua oleviin henkilöihin, jotka viettivät pahantapaista elämää eivätkä yrittäneet elättää itseään kunniallisesti. Instituutiona laillinen suojele lakkautettiin vuonna 1883 annetussa irtolaisasetuksessa. Lakisääteinen vuosipalvelusuhde (joka oli kaupungeissa muutettu puolivuotiseksi) korvattiin 31.3.1879 säädetyssä elinkeinoasetuksessa kahden viikon irtisanomisaikaan perustuvalla työsopimuksella¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Haatanen 1968, 129–130; Kekkonen 1987, 41–42, 79–81, 91–95, 200–201, 294–297 ja 329–336; Kulla 1980, 195; Kuusi ja Kuusi 432–434; Suomen taloushistoria 2 1982, 89–90.

¹⁶⁵ Haatanen 1968, 115; Pulma 1990, 174–175; Rosenborg 1858, 29–34; Ståhlberg 1893, 22–38; Suomen kaupunkilaitoksen historia 2 1983, 336–337; Tuominen 1950, 193.

¹⁶⁶ Asetus joutolaisista ja niiden kanssa menettelemisestä 23.1.1865/1 1 §; asetus irtolaisista ja niiden kanssa menettelemisestä 2.4.1883/17; asetus elinkeinoista 31.3.1879/12 29 §.

Työvoiman liikkuvuutta vaikeuttivat myös vanhat muuttoreajoitukset, jotka vuoden 1852 vaivaishoitoasetus piti edelleen voimassa. Ne kumottiin vasta seuraavassa vaivaishoitoasetuksessa vuonna 1879¹⁶⁷.

6.2. Muu toimeentuloturva kuin vaivaishoito

Vaivaishoidon ohella tärkein toimeentuloturva perustui palkollissuhteeseen, joka soveltui myös teollisuustyöläisiin. Palkollissuhteen antama turva oli sama kuin 1800-luvun alkupuoliskolla. Isännän oli kustannettava sairaan palkollisen hoito, mutta hän sai vähentää kulut tämän palkasta. Hänen velvollisuuksiinsa kuului lisäksi ylläpitää sellainen vanhuuden heikentämä palkollinen, joka oli viimeistään kolmekymmentävuotiaana tullut hänen palvelukseensa ja pysynyt siinä jatkuvasti. Jollei isäntä kyennyt elättämään vanhaa palkollista tai työläistä tämä siirtyi vaivaishoito-kunnan avustettavaksi kuten muutkin vaivaiset¹⁶⁸.

Apukassat sekä vain parilla alalla voimassaolevat eläkejärjestelmät toimivat edelleen. Turvattomien lasten avustaminen valtion varoin oli myös jo vanhempi tukimuoto, jota jatkettiin. Uutena avustuksena on mainittava köyhille synnyttäjille tarkoitettu valtion määräraha, joka käsitettiin lapsenmurhien ennaltaehkäiseväksi toimenpiteeksi¹⁶⁹.

6.3. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus

6.3.1. Asetuksen esityöt ja tavoitteet

Katovuodet, joita oli useampia 1830-luvulla, lisäsivät kerjuuta entisestään, ja vaivaishoidon puutteet kävivät taas ilmi. Nälkäkuolemat ja kerjäläisjoukkojen tuomat häiriöt saivat virkakoneiston reagoimaan, köyhälistön jokapäiväinen kurjuus sen sijaan ei ilmeisesti herättänyt erityistä

¹⁶⁷ 22.3.1852 annetun vaivaishoitoasetuksen 26 § ja 17.3.1879 annetun vaivaishoitoasetuksen 24 §; ks. edellä, jakso 5.1.

¹⁶⁸ 22.3.1852 annetun vaivaishoitoasetuksen 22–23 § sekä 30.1.1865 annetun palkkaussäännön 5 §; ks. edellä, jakso 5.1.

¹⁶⁹ Jaakkola 1986, 20; Jaakkola 1991, 20–22; Louhelainen 1984, 48–49; Louhivuori 1915, 41; Veikko Piirainen 1958, 44–48, 89–92 ja 107–108; Pipping 1940, 88; Pulma 1987, 31; Waris 1939, 154–158. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksen 49 § 9–11 k.

huomiota. Ongelmat johtivat uuteen lainsäädäntöhankkeeseen, jota pui-
tiin perusteellisesti sekä viranomaisten keskuudessa että julkisuudessa.

Lainvalmistelun lähtökohdaksi otettiin kokonaisuus, johon kuului-
vat vaivashoidon lisäksi laillinen suojeleminen ja irtolaisuuden vastaiset toi-
menpiteet. Näitä kysymyksiä myös käsiteltiin yhdessä koko valmistelu-
vaiheen aikana, joka päättyi vuonna 1852 kahteen uuteen asetukseen. Tois-
ta, edellä selostettua asetusta laillisesta suojelusta ei enää tarkastella täs-
sä. Toisen eli vaivashoitoasetuksen esihistoria on seuraava¹⁷⁰.

Lainsäädäntöprosessi alkoi Turun ja Porin läänin kuvernöörin, L. G.
von Haartmanin senaatille vuonna 1839 osoitetusta muistiosta. Siinä kiin-
nitettiin huomiota kerjuun ja irtolaisuuden haittoihin sekä esitettiin, että
pitäjissä vaivashoito oli epäyhtenäistä ja puutteellista ja vaivashoitorasi-
tus yksipuolinen. Tähän muistioon viitaten keisari antoi senaatille tehtä-
väksi laatia asetusehdotuksen vaivashoidosta (laillista suojelemaa koskevan
ehdotuksen lisäksi).

Haartmanin muistiosta ja muista valmisteluasiakirjoista lausuivat mie-
lipiteensä kuvernöörien ohella tuomiokapitulit sekä pitäjän- ja kirkonko-
koukset. Kerätyn aineiston perusteella senaatti päätti vuonna 1841 aset-
taa toimikunnan Lars Jägerhornin johdolla asian jatkovalmistelua varten.
Toimikunnan asetusehdotus valmistui vuonna 1843, ja siihen ottivat kantaa
tuomiokapitulit, kuvernöörit sekä eräät kirkkoherrat, maistraatit ja yksi-
tyishenkilöt. Myös lehdistössä syntyi asiasta keskustelua, mikä oli siihen
aikaan hyvin poikkeuksellista. Toimikunnan vuonna 1848 antaman lopul-
lisen esityksen nojalla senaatti teki keisarille anomuksen asetusehdotuk-
seksi, joka hyväksyttiin 22.3.1852. Asetus oli voimassa vuoteen 1879 asti.

Uudistajien ohjelma tukeutui vahvasti jo olemassa oleviin tekijöihin.
Tavallaan se pyrki vain laajentamaan ja tiivistämään senaikaista järjes-
telmää, vaikkakin radikaalisti.

Laajemmän ja järjestelmällisemmän vaivashoidon vastapainoksi ki-
ristettiin laillisen suojelun ehtoja, jotta irtain väestö olisi joko vuosipal-
velussa eli työsuhteessa tai valtion työlaitoksissa eikä kerjäämässä tai li-
säämässä vaivashoidon tarvetta¹⁷¹. Tämä tavoite ei toteutunut, kuten edellä

¹⁷⁰ Karisto, Takala ja Haapola 1988, 129–130; Louhivuori 1915, 48; Veikko Piirai-
nen 1958, 62–81; Pipping 1940, 6–13, 78–86 ja 100; Pulma 1987, 32–33; Pulma 1990,
172; Rauhala I 1915, 317–318; Soikkanen 1966, 101; Talas 1905 a, 73–74.

¹⁷¹ Kirjallisuudessa on esitetty, että kattavan huoltojärjestelmän luonut aset-
us pohjautui filantrooppisiin ja humanistisiin aatteisiin. Vastaväitteinä on toisaalta tuotu esille,
että samaan ohjelmaan kuuluneet laillista suojelemaa ja irtolaisuutta koskevat säännökset
olivat varsin ankaria. Lisäksi on huomautettu, että kyseisten aatteiden ja asetuksen välis-
tä ajallista vaikutusyhteyttä ei ole todistettu.

Voidaan todeta, että vaivashoitoasetuksen henki ei poikennut perinteisestä, patriar-
kaaliseksi kutsutusta linjasta. Apua annettiin ilmeisesti 1800-luvun alkupuolellakin työ-

mainittiin, vuosipalvelusuhteiden liian pienen määrän ja laitospaikkojen puutteen vuoksi. Näin vaikeuksissa olevien ihmisten taakka lankesi suurimmaksi osaksi vaivashoitoviranomaisten kannettavaksi. Valtion vastuuta itse vaivashoidosta ei lisätty, vaan järjestelmän laventaminen jäi seurakuntien (myöhemmin kunnallishallintouudistuksen jälkeen kuntien) osalle¹⁷². Kotipaikkaoikeudesta ei ollut mitään määräyksiä asetuksessa, joten sitä koskevat vanhemmat säännökset pysyivät voimassa¹⁷³.

Uuden säännösten merkittävin ja samalla kiistanalaisin seikka oli, että se soi kaikille puutteenalaisille oikeuden saada avustusta (työkykyisille tosin vain sitä vastaan, että heidät voitiin velvoittaa korvaamaan annettu apu työllään). Tämän oikeuden vakuutena oli hakijan valitusoikeus. Normiston soveltamisalan suureneminen edellytti myös hallinnollisia järjestelyjä, joilla tuli parantaa vaivashoidon varsinkin alueellisesti hyvinkin vaihtelevaa kattavuutta. Tähän tarkoitukseen tehtiin joillakin paikkakunnilla – etenkin kaupungeissa – jo omaksutuista ohjesäännöistä ja vaivashoitohallituksista lakisääteisiä instituutioita sekä laajennettiin paikallisviranomaisten verotusoikeutta.

6.3.2. Avustusvelvollisuus

Asetuksen mukaan seurakunnan tuli avustaa köyhiä ja vaivaisia, nimitäin jokaista seurakunnan jäsentä, joka oli ilman tarpeellista elatusta ja kärsi puutetta. Huollettavat jaettiin viiteen ryhmään seuraavasti¹⁷⁴.

1) heikkomieliset ja mielenvikaiset, 2) vammaiset ja vanhukset, jotka tarvitsevat muiden hoitoa eivätkä kykene lainkaan hankkimaan elatusta tekemällä työtä, 3) muut vanhukset; sairaat tai vammaiset, jotka eivät tarvitse jatkuvaa hoitoa ja jotka ovat enemmän tai vähemmän työkykyisiä, 4) sellaiset köyhät tai vaivaiset, jotka voivat jollakin vaivashoi-

kykyisille köyhille, ja on mahdollista pitää yleisen avustusoikeuden myöntämistä vain osana organisatorista uudistusta, jolla yritettiin ratkaista vaivashoidon ongelmat kokonaisvaltaisesti. Lainsäätäjän »hyvätähtoisuutta» ei siten välttämättä tarvitse selittää filantrooppisilla aatteilla.

Filantrooppista vaikutusta epäilee Kekkonen 1987, 40 ja 154, alaviite 184, päinvastoin kuin Karisto, Takala ja Haapola 1988, 130. Ks. myös Veikko Piirainen 1958, 62 ja 80–81; Soikkanen 1966, 79 ja 98. Pulma 1990, 172–174 painottaa vuoden 1852 säännösten konservatiivista, patriarkaalista luonnetta.

¹⁷² Karisto, Takala ja Haapola 1988, 129–130; Kekkonen 1987, 153–154; Louhivuori 1915, 48; Pipping 1940, 80–83 ja 100; Pulma 1990, 174; Soikkanen 1966, 101.

¹⁷³ Talas 1905 a, 74–75. Ks. edellä, jakso 4.2.4.

¹⁷⁴ Asetuksen 1 ja 20 §; Kuusi ja Kuusi 1948, 420–421; Louhivuori 1915, 35–37; Pipping 1940, 81–85 ja 96–97; Rosenborg 1858, 81–82

toavustuksella tulla toimeen ilman enempää huolta tai jotka tarvitsevat tilapäisesti apua jonkin onnettomuuden (»olycksfall» asetuksen ruotsinkielisessä tekstissä) tai sairauden takia, ja 5) turvattomat, alle kuusitoistavuotiaat lapset, jotka ovat tarpeellista hoitoa vailla.

Työkykyisistä avunsaajista määrättiin, että heillä oli velvollisuus korvaukseksi tehdä sopivaa työtä voimiensa mukaan. Uudistuksen luomaa oikeutta avustukseen arvosteltiin varsinkin työkykyisten osalta jo esitöiden aikana. Jägerhornin johtaman toimikunnan mietinnössä oikeutta perusteltiin sillä, että paikallisviranomaiset olivat jo aikaisemmin olleet velvollisia huolehtimaan köyhistä ja vaivaisista, ja että työkykyisten köyhien avustaminen oli luonnollista, koska myös irtain väestö ja palkolliset joutuisivat laajennetun verotusoikeuden piiriin. Siinä yhteydessä toimikunta jopa käytti rinnastuskohteena eläkekassajärjestelmää, jossa suoritettavat maksut antoivat jäsenille oikeuden saada avustusta. Sairaiden ja joissakin tapauksissa myös »vanhuudenheikkojen» palkollisten hoitaminen ja elättäminen kuului ensisijaisesti isännälle, kuten ylempänä mainittiin. Puutteenalaisten oli asetuksen mukaan seuraavaksi ensin turvaututtava sukulaisiinsa suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa. Lisäksi oli olemassa yksityisoikeudellinen elatusvelvollisuus, jonka perusteella puolisoiden piti huolehtia toisistaan ja vanhempien lapsistaan. Tästä elatusvelvollisuudesta ei ollut nimenomaisia säännöksiä (aviottomien lasten elatusta lukuunottamatta), mutta se ilmeni epäsuorasti muista normeista ja oli muutenkin vakiintunut¹⁷⁵.

6.3.3. Avustusmuodot

Avustusmuodoista mainittiin asetuksessa ensin vaivaistalot, joiden rakentamiseen tai hankkimiseen paikallisyhteisöjä ei kuitenkaan velvoitettu, joten niiden määrä pysyi pienenä. Tosin 1860-luvun nälkävuosien aikana järjestettiin monin paikoin hätäapua tilapäisissä köyhäinhoitomajoissa. Muut hoitomuodot olivat edelleen ruotuhoito, elätehoito ja avustuserien suorittaminen vaivaiskassasta¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Ks. jakso 6.2. ja asetuksen 21–23 §. Hemmer 1967, 52–55; Ikkala 1956, 206–210; Pipping 1940, 89–90; Rosenberg 1858, 84.

¹⁷⁶ Asetuksen 29 ja 33 §. Häkkinen 1990, 110–111; Häkkinen ym. 1989, 45–46, Veikko Piirainen 1958, 139; Rosenberg 1858, 99; Soikkanen 1966, 101.

Ruotuhoito oli uuden säännösten luokittelun mukaan »kolmanteen ryhmään» kuuluvien vaivaisten hoitomuoto, ts. se oli tarkoitettu sellaisille vanhuksille, sairaille tai vammaisille, jotka eivät tarvinneet jatkuvaa hoitoa ja jotka olivat jossain määrin työkykyisiä. Käytännössä ruotuhoitoa saatettiin soveltaa myös muihin vaivaisiin. Ruotujärjestelmän kaksi pääasiallista ilmenemismuotoa oli kirjattu säännöksiin siten, että asetuksen nojalla ruotuosakkaiden tuli joko osallistua vuotuisiin ruotumaksuihin, joilla kustannettiin ruotilaisen elatus määrättyssä paikassa, tai vuorotellen ottaa vaivainen luokseen omaan kotiinsa hoidettavaksi. Hoitojaksot eivät saaneet olla liian lyhyitä. Ruotumaksujen käyttöä edisti meneillään oleva siirtyminen rahatalouteen¹⁷⁷.

Ruotuhoito oli vielä 1850-luvulla suosittu sekä avunantajien että avunsaajien keskuudessa. Vuoden 1852 asetuksen johdosta järjestettiin monin paikoin ruodut uudestaan ja niiden määrää lisättiin. Asetuksen voimassaolon aikana ruotuhoidon merkitys kuitenkin pieneni, ja kaupungeissa se oli alkanut supistua jo vuosisadan alkupuoliskolla. Elätehoidon käyttö vastaavasti yleistyi.

Elätehoidon lisääntyminen heijastui myös lainsäädäntöön. Vuoden 1817 kerjuujulistuksessa tämä hoitomuoto oli varattu vain alle 12-vuotiaille, mutta käytännössä sijoitettiin aikuisiakin elätteelle. Vaivaishoitoasetuksessa tämä kehitys otettiin huomioon määrittelemällä kolme elätehoidon kohderyhmää. Ensimmäinen oli asetuksen yleisjaottelussa toiseen ryhmään kuuluvat vaivaiset eli työkyvyttömät vammaiset ja vanhukset, jotka tarvitsivat jatkuvaa hoitoa ja joita ei siirretty vaivaistaloon. Toinen koostui niistä mielisairaista, joita ei toimitettu mielisairaalaan tai vastaavaan laitokseen ja kolmas lapsista¹⁷⁸.

Lasten osalta säädettiin, ettei heitä saanut sijoittaa vaivaistaloon, vaan pelkästään lapsille tarkoitettuun laitokseen tai elätteelle. Alaikäisten elätien ikäraja oli 14 vuotta, joissakin tapauksissa 16. Niin lapsille kuin mielisairaillekin suositeltiin asetuksessa pitkää hoitosopimusta. Hoitomaksu oli määrättävä hoidokin työkyvyn perusteella. Huutokaupoista ei säännöstyössä mainita suoraan.

¹⁷⁷ Asetuksen 31 §. Veikko Piirainen 1958, 120–125 ja 312–313; Pipping 1940, 93 ja 100; Soikkanen 1966, 315–316; Suomen kaupunkilaitoksen historia 2 1983, 339.

¹⁷⁸ Asetuksen 29–31 ja 33–34 §. Veikko Piirainen 1958, 115–119; Rosenborg 1858, 96–98 ja 108–109.

Asetukseen sisältyi myös säännös siitä, miten viranomaisten oli meneteltävä elätehoidon epäonnistuessa. Jos hoitaja laiminlöi velvollisuutensa tai kohteli hoidettavaa huonosti, vaivaishoitohallituksen tuli ensin antaa varoitus ja sitten siirtää vaivainen tai lapsi toisen ihmisen luo hoidettavaksi edellisen hoitajan kustannuksella. Toisaalta hoitopaikan vaihtaminen ilman vaivaishallituksen lupaa oli kiellettyä.

Paikallisyhteisöjen pyrkimys pitää hoitomaksut mahdollisimman pieninä saattoi merkitä sitä, että avustettava sai vain välttämättömimmän elannon ja hoidon. Lisäksi huutokaupoissa usein esiintyvä kilpailu halvimmasta hoitotarjouksesta johti myös siihen, että ensisijainen huoli oli hoidon halpuus eikä sen laatu. Tosin hoitajat olivat joskus sukulaisia tai naapureita, jotka olisivat huolehtineet hoidokista ilman maksuakin. Hoitoalojen valvonnan tasosta ei ole yleiskatsauksellisia tietoja¹⁷⁹.

Vaivaiskassasta kustannettavat avustuserät oli tarkoitettu asetuksessa määritellyyn neljänteen ryhmään kuuluville köyhille tai vaivaisille eli niille, jotka voivat tulla toimeen pelkällä avustuksella ilman enempää huoltoa tai jotka tarvitsivat tilapäisesti apua jonkin onnettomuuden tai sairauden takia. Väärinkäytösten estämiseksi oli säädetty, että avustusta oli annettava ensisijaisesti viljana tai muina ruokatarvikkeina eikä rahana. Rahaallisen avun myöntäminen oli kuitenkin sallittua erityisistä syistä. Avustettavaa kiellettiin luovuttamasta avustusta toisille ihmisille ja käyttämästä sitä muihin tarkoituksiin kuin omaan elatukseensa sillä uhalla, että apu lakkautettiin tai sitä vähennettiin¹⁸⁰.

Kassa-avustukset tarjosivat joustavan menetelmän, jolla voitiin auttaa kaikkia puutteenalaisia riippumatta heidän työkyvystään. Epäkohdaksi koettiin kuitenkin, että avustusten käyttöä oli mahdoton valvoa. Niiden maksaminen viljana tai muuna ruokana ei estänyt väärinkäytöksiä, koska elintarvikkeiden vaihtaminen muihin hyödykkeisiin ei ollut mitenkään epätavallista. Kun oikeutta saada suoria avustuksia laajennettiin, nousi esille myös kysymys vaivaismakasiinien – jotka olivat lähinnä viljama-kasiineja – ja vaivaiskassojen riittävydestä.

Asetuksen nojalla vaivaishoitohallitus oli velvollinen kadosta tai muusta poikkeavasta tapahtumasta johtuvassa hätätilassa hankkimaan työtä seurakunnan köyhille kerjäläisten kuljeksimisen ehkäisemiseksi. Kyseinen

¹⁷⁹ Kaupungin vaivaisia ja turvattomia lapsia voitiin asetuksen nojalla sijoittaa maale, jolloin valvonta usein vaikeutui.

¹⁸⁰ Asetuksen 32 §. Veikko Piirainen 1958, 126–129; Rosenborg 1858, 101.

työ saattoi olla vain viranomaisten välittämä tai niiden järjestämä hätäaputyönä. Hädän lieventämiseksi vaivaishoitohallitus voi tarvittaessa myös vedota kuvernööriin valtion varojen saamiseksi. Hätäaputoita järjestettiin ainakin 1860-luvun nälkävuosien aikana, kuten oli tehty 1830-luvun kato vuosinakin¹⁸¹.

6.3.4. Kerjäämistä koskevat säännökset

Kerjuuta ja irtolaisuutta säänneltiin sinänsä jo laillista suojelua koskevassa asetuksessa vuodelta 1852 ja myöhemmin vuoden 1865 joutolaisasetuksessa, mutta vaivaishoitoasetuksenkin päämäärät olivat vahvasti kerjuuta ja irtolaispoliittisia, kuten edellä mainittiin. Asetuksen luoman laajennetun ja tiivistetyn vaivaishoidon piti omalta osaltaan vähentää kerjäläisyyttä. Tämä tavoite toteutuikin 1850-luvulla ainakin joillakin alueilla, mutta 1860-luvulla kerjäläisten määrä taas kohosi huonojen satojen takia ja nälkävuosien aikana se nousi räjähdysmäisesti¹⁸².

Vaivaishoitoasetukseen sisältyi toisaalta myös monta säännöstä, jotka välittömästi koskettelivat kerjuuta. Kerjäävät lapset tuli ottaa huostaan. Vaivaistaloon, ruodulle tai elätteelle sijoitettuja vaivaisia ja lapsia kiellettiin kerjäämästä rangaistuksen uhalla ja jopa oleskelemasta vaivaishoitokunnan ulkopuolella ilman pätevää syytä. Jos avustettava lähti omille teilleen ja tavattiin sittemmin kerjäämästä eikä hoitovelvolliseksi määrätty ilmoittanut karkaamisesta, tältä voitiin periä viranomaisille aiheutetut kustannukset. Omalla tai naapuripaikkakunnalla kerjäämästä tavattu ihminen oli toimitettava vaivaishoidollisen kotipiirikuntansa esimiehen luo ja muualta tulleesta kerjäläisestä piti nimismiehen tai maistraatin huolehtia¹⁸³.

Vakuuttavasta normiaparaatista huolimatta kerjuukielloja ei kovinkaan hyvin noudatettu. Kerjääminen oli edelleenkin vakiintunut tapa ja monille ihmisille aivan välttämätön viimesijainen toimeentulolähde¹⁸⁴.

¹⁸¹ Asetuksen 46 §. Häkkinen 1990, 108–110; Häkkinen ym, 1989, 45–46; Kuusterä 1989, 226–228; Rauhala I 1915, 236–237; Soikkanen 1966, 307–308; Turpeinen 1986, 171–172 ja 176–177.

¹⁸² Ks. edellä, jaksot 6.1.3. ja 6.3.1.; Häkkinen 1987, 72; Veikko Piirainen 1958, 83; Pipping 1940, 74–75; Rosenborg 1858, 89; Soikkanen 1966, 101 ja 307; Turpeinen 1986, 173–179.

¹⁸³ Ks. asetuksen 35 § huostaanotosta, 38 ja 42–43 § avustettaviin kohdistuvasta kerjuukiellosta ja sen sanktioista sekä 39–41 §§ kerjäläisten toimittamisesta viranomaisten luo.

¹⁸⁴ Kuusanmäki 1939, 118; Nygård 1985, 34.

6.3.5. Hallinnolliset rakenteet

Vaivaishoitokunta, vaivaishoitohallitus ja pitäjän- tai kirkonkokous

Hallinnolliseksi vaivaishoidon yksiköksi eli vaivaishoitokunnaksi määrättiin asetuksessa lähinnä seurakunta. Kaupungeissa saatettiin useampi seurakunta yhdistää tähän tarkoitukseen. Vaivaishoidon paikallisuutta arvosteltiin 1850-luvulla sen takia, että huonoina aikoina seurakunnan voimavarat osoittautuivat monin paikoin riittämättömiksi, mikä johti kerjuun lisäämiseen. Puuttui järjestelmä, jolla voimavaroja olisi systemaattisesti siirretty varakkailta kunnilta köyhille alueille. Tosin vaivaishoitoon oli mahdollista saada valtiolta määrärahoja, kuten edellä mainittiin, mutta niitä myönnettiin vain poikkeustilanteissa¹⁸⁵.

Uudella säännöstöllä yritettiin luoda toimiva vaivaishoidon toimeenpanoelin, kuten vuoden 1817 kerjuujulistuksessakin, ja tällä kertaa hanke onnistui. Toimeenpanotehtävät annettiin varta vasten perustetulle elimelle, jonka esikuvana olivat olleet joissakin kaupungeissa toimineet vaivaishoitohallitukset tai -johtokunnat. Tällaisten hallitusten asettamista olivat myös kuvernöörit ajaneet. »Vaivaishoitodireksionissa» tuli olla esimies sekä vähintään neljä jäsentä maalla ja kuusi kaupungissa¹⁸⁶.

Hallitus oli seurakunnan eli pitäjän- tai kirkonkokouksen alainen. Sen velvollisuuksiin kuuluivat vaivaishoitolaitoksista huolehtiminen, vaivassassan varojen kokoaminen ja hallinnointi sekä vaivaisten ja turvattomien lasten vaivaishoidon järjestäminen ja valvominen siten, että kerjääminen estettiin. Maalla oli seurakunnan kirkkoherra vaivaishoitohallituksen itseoikeutettu esimies eli puheenjohtaja ja kaupungissa itseoikeutettu jäsen. Muut jäsenet valittiin, kaupungissa yksi tai kaksi heistä oli kuitenkin kaupungin korkeita virkamiehiä itseoikeutettuina jäseninä. Kaupungissa hallitus valitsi puheenjohtajan keskuudestaan.

Vaalikelpoinen oli jokainen yleensä luotettavana pidetty vaivaishoitokunnassa verolle kirjoitettu ja siinä asuva täysikäinen mies, joka oli kiinteistönomistaja, kruununtalallinen, säätyläinen, tilanhoitaja, arentimies, lampuoti, porvari, elinkeinonharjoittaja tai käsityöläinen. Hallituksen valintaan ja muiden vaivaishoidollisten asioiden käsittelyyn pitäjän- tai kir-

¹⁸⁵ Ks. jakso 6.3.3. ja asetuksen 2 §. Rosenborg 1858, 89.

¹⁸⁶ Asetuksen 5–7 ja 65 §. Louhivuori 1915, 64–65; Pipping 1940, 92.

konkokouksessa saivat osallistua ne vaivaishoitokunnan jäsenet, joilla oli yleensäkin oikeus vaikuttaa siinä kokouksessa¹⁸⁷.

Hallituksen ei-itseoikeutetut jäsenet valittiin kolmeksi vuodeksi kerrallaan siten, että kolmasosa heistä uusittiin vuosittain. Samat ihmiset saatettiin valita uudestaan. Jäsenille ei maksettu palkkiota eivätkä he saaneet erota tai kieltäytyä toimesta paitsi sairauden, poismuuton tai jonkin muun laillisen esteen takia. Uudelleenvalintaan ei tarvinnut kuitenkaan suostua kaikissa tapauksissa¹⁸⁸.

Kokouspäivät oli määrättävä pitäjän- tai kirkonkokouksen hyväksymässä ohjesäännössä. Hallitus kokoontui lisäksi tarpeen mukaan puheenjohtajan kutsusta. Asetukseen sisältyi vielä säännöksiä vuosittaisesta tulo- ja menoarviosta, hallituksen päätösvaltaisuudesta, äänestysäännöistä, pöytäkirjan pidosta, joka oli pakollista, velvollisuudesta antaa tietoja kuvernöörille ja puheenjohtajan valtuuksista.

Puheenjohtaja edusti hallitusta ulospäin ja hänellä oli oikeus yksin päättää vaivaishoitotoimenpiteistä kiireellisissä tapauksissa sillä ehdolla, että kyseiset päätökset merkittiin hallituksen seuraavassa kokouksessa pöytäkirjaan. Ei-kiireellisissä tilanteissa vaivaishoidosta päätti hallitus, jolle avunpyynnöt tulivat suoraan tai piirikunnan (ks. alempana) johtajan tai hänen apulaisensa kautta. Hallituksen tuli ensin selvittää hakijan työkyky ja oliko hänellä mahdollisesti oikeus saada elatusta sukulaisiltaan, isännältään tai jostakin apukassasta¹⁸⁹.

Hallituksella oli kurinpitovalta alaistensa kuten piirikuntien johtajien ja vaivaishoitolaitoksen johtajan suhteen. Sanktiona se voi käyttää vaivaiskassaan maksettavaa sakkoa. Hallitus oli velvollinen esittämään tilintekonsa pitäjän- tai kirkonkokoukselle kerran vuodessa. Tilitykseen tuli sisältyä mm. tiedot siitä, kuinka monta vaivaista ja lasta oli saanut vaivaishoitoa ja missä muodossa¹⁹⁰.

Asetuksessa säänneltiin vaivaishoitohallituksen toimenpiteitä koskeva laaja valitusoikeus, johon palataan jäljempänä. Valitusinstanssi oli ku-

¹⁸⁷ Asetuksen 10–11 §. Äänioikeutettuja olivat siten Turun tuomiokapitulin 7.6.1826 annetun ohjesäännön 7 §:n mukaan kaikki ihmiset, joilla oli oikeus osallistua papin vaaliin, lisäksi käsityöläiset, torpparit yms. heidän oikeuksiaan koskevissa asioissa sekä kaikki kiinteistönomistajat ja kaupungissa kaikki virkamiehet (ohjesäännön tekstin suomennos: ks. Rinne 1947, 39–45).

¹⁸⁸ Asetuksen 12–14 §.

¹⁸⁹ Asetuksen 15–16, 21–25 ja 27–28 §; Veikko Piirainen 1958, 136.

¹⁹⁰ Asetuksen 17 ja 65 §.

vernööri, jonka päätöksestä oli mahdollista vedota senaatin talousosastoon. Jälkimmäinen valitus ei estänyt toimeenpanoa¹⁹¹.

Vaivashoitohallitusten asettaminen todella toteutui yleisesti päinvastoin kuin aikoinaan kerjuujulistuksen määräämä toimeenpanotehtävien siirtäminen kirkkoneuvostolle. Ilmeisesti nyt koettiin, että tällaista elintä tarvittiin, ja lisäksi kuvernöörit pyrkivät edistämään asiaa. Tosin työnjako varsinkin pitäjänkokouksen ja vaivashoitohallituksen välillä painottui monin paikoin vielä perinteisen mallin mukaisesti siten, että kokous pidatti itselleen monta toimeenpanoon kuuluvaa päätöstä¹⁹².

Piirijako ja ohjesäännöt

Vuoden 1817 kerjuujulistuksessa piirijako tähtäsi kerjuun estämiseen, mutta vaivashoitoasetuksessa se liitettiin kiinteästi yleisen vaivashoidon toimeenpano-organisaatioon. Joka vaivashoitokunta oli jaettava piireihin, joiden lukumäärästä ja laajuudesta pitäjän- tai kirkonkokouksen oli päätettävä. Piirin johdossa oli sen alueella asuva päällysmies eli johtaja, jonka pitäjän- tai kirkonkokouksen tuli valita kolmeksi vuodeksi mieluummin jo vaivashoitohallitukseen valituista jäsenistä. Johtajalla saattoi olla hallituksen nimittämä apulainen. Päällysmiehen vaalikelpoisuutta ja hänen luottamustoimensa ehtoja koskevat määräykset olivat samoja kuin hallituksen jäsenellä¹⁹³.

Käytännössä piirien lukumäärä oli ainakin maaseudulla yleensä suuri, mikä desentralisointi mahdollisti vaivashoidon tehostamisen. Toiminta järjestettiin joko niin, että päätösvalta säilyi hallituksella mutta toimenpiteiden esittäminen ja valvonta kuuluivat piireille, tai sitten piireille siirrettiin itsenäistä hoito- ja rahoitusvastuuta, toisin sanoen hallituksen päätösvaltaa delegoitiin hyvin pitkälle alueellisille elimille¹⁹⁴.

Asetuksen perusteella jokaisessa vaivashoitokunnassa tuli olla vaivashoidon ohjesääntö. Tällaisia ohjesääntöjä oli aikaisemmin jo käytetty eräillä paikkakunnilla, varsinkin kaupungeissa. Sääntö oli hyväksyttävä pitäjän- tai kirkonkokouksessa ja alistettava kuvernöörille viimeistään

¹⁹¹ Asetuksen 18–19 §. Vuoden 1817 kerjuujulistuksessa säännelty valitusoikeus koski vain vaivashoitoveroa – ks. jakso 5.2.1. On otettava huomioon, että julistuksen aikanakin hyväksyttiin ilmeisesti jo yleinen muutoksenhakuoikeus – ks. Kulla 1980, 187–188.

¹⁹² Soikkanen 1966, 99–100 ja 240–242.

¹⁹³ Asetuksen 9–14 ja 17 §.

¹⁹⁴ Veikko Piirainen 1958, 97–98 ja 139; Soikkanen 1966, 99.

kahden vuoden kuluttua asetuksen säätämisestä. Kuvernöörin tehtävä oli tarkistaa, että ohjesääntö vastasi tarkoituksenmukaisen vaivaishoidon edistämiseksi annettuja säännöksiä ja määräyksiä eikä ollut ristiriidassa muiden säännösten kanssa. Ohjesäännön myöhempiä muutoksia oli tehtävä samassa järjestyksessä. Kuvernöörin päätöksestä voitiin valittaa senaattiin¹⁹⁵.

Mahdollisuus pitää voimassa asetuksesta poikkeavia järjestelyjä

Asetuksesta ei saanut poiketa kaupungissa. Maalla sen sijaan sallittiin sellaiset poikkeavat järjestelyt, jotka eivät olleet olennaisesti ristiriidassa asetuksen säännösten kanssa, kunhan niillä voitiin saavuttaa vaivaishoidon ja kerjuun estämisen päämäärät. Poikkeamia oli selostettava ohjesäännössä¹⁹⁶.

6.3.6. Rahoitus ja muut taloudelliset järjestelyt

Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus ei lisännyt valtion taloudellista panosta vaivaishoittoon. Laajennettu järjestelmä vaati luonnollisesti enemmän varoja, mikä johdonmukaisesti otettiin huomioon suurentamalla verotuspohjaa. Työkykyisten avustaminen tarjosi periaatteessa myös mahdollisuuden periaatteen avustuksen korvausta heidän työtuloistaan, mitä kysymystä tässä ensin käsitellään.

Avustuksen takaisinperintä avunsaajalta

Asetuksessa määrättiin, että työkykyisillä avunsaajilla oli velvollisuus korvaukseksi tehdä sopivaa työtä voimiensa mukaan. Tällä tarkoitettiin lähinnä vaivauskassasta avustusta saaneita ihmisiä. Ruotilaisilta ja eläteilä oli jo vanhastaan edellytetty taloustöihin ja muihin askareisiin osallistumista jos heidän kuntonsa ja ikänsä sen salli. Se olikin helppo järjestää, koska avunsaaja oleskeli useimmiten ruotuosakkaan tai hoitajan kotipiirissä¹⁹⁷.

Asetus ei täsmentänyt, millä tavalla työkykyisiä oli työllistettävä. Vuoden 1817 kerjuujulistuksen nojalla olisi pitänyt luoda erityisiä työhuo-

¹⁹⁵ Ks. edellä, jakso 5.2. ja asetuksen 48 §. Pipping 1940, 100.

¹⁹⁶ Asetuksen 70 §. Pipping 1940, 93–94.

¹⁹⁷ Asetuksen 1 § a-kohta ja 36 §. Kuusi ja Kuusi 1948, 420–421; Veikko Piirainen 1958, 129–132; Pipping 1940, 97–99; Rosenborg 1858, 99 ja 102–103.

neita tällaisia köyhiä varten, mutta paikallisyhteisöt eivät juurikaan tehneet sitä. Uuden asetuksen määräys ei myöskään tehonnut kovin hyvin, koska työtilaisuuksien hankkiminen erikseen tälle erikoisryhmälle koettiin hankalaksi ja se aiheutti lisäksi monessa tapauksessa kustannuksia. Järjestelmä olisi saattanut toimia työvoimapulan vallitessa, mutta alimpiin sosiaaliryhmiin kuuluvan väestönosuuden jatkuva kasvu vaikeutti tilannetta¹⁹⁸.

Takaisinperintä työllistämällä koski periaatteessa myös kotipaikkakuntaansa palautettavia toisen vaivaishoitokunnan avunsaajia – kotipaikkaoliokeus määräytyi henkikirjoituksen mukaan – ja laillista suojelua vailla olevia, jotka eivät muuten pystyneet korvaamaan matkakulujaan.

Vaivaishoidon tulot

Vaivaishoidon pääasialliset tulolähteet olivat jo vanhastaan tutut lakisääteiset ja vapaaehtoiset maksut, jotka edelleen miellettiin varsinaiseksi rahoituspohjaksi, ja toisaalta täydennykseksi katsottu vaivaishoitovero. Maksujen osalta asetus viittasi enimmäkseen lukuisiin vanhempiin säännöksiin, joista osa oli annettu 1600- ja 1700-luvuilla. Niistä maksuista voidaan laatia seuraava luettelo¹⁹⁹:

- prosentin kahdeksasosa sellaisen omaisuuden arvosta, joka oli jätetty perinnöksi vaivaishoitokunnassa (tätä maksua alettiin jossakin vaiheessa kutsua vaivaisprosentiksi),
- pysyvästi vaivaishoitoa saaneiden varat ja heiltä jäänyt perintö,
- hää- ja ristiäisjuhlissa sekä muissa tilaisuuksissa kootut varat,
- kolehdeista ja keräyksistä saadut rahat,
- eräät sakkorahat ja osuudet niistä,
- määrätyissä julkisissa huvitilaisuuksissa yms. perityt maksut,
- lahjoitukset,
- vaivaishoidon omaisuuden tuotto,
- vaivaishoitolaitoksissa tuotettujen hyödykkeiden myyntitulot.

Lisäksi mainittiin samassa yhteydessä valtion avustuspäämäärärahat turvattomille lapsille ja köyhille synnyttäjille. Määrärahoja oli saatavissa myös sellaisten vaivaishoitokunnan jäsenten hoitoon, jotka olivat Venäjältä muuttaneet takaisin eivätkä maksaneet vaivaishoitoveroa poissaolonsa

¹⁹⁸ Ks. edellä, jakso 5.2.1. ja asetuksen 44 ja 47 §. Rosenborg 1858, 113; Suomen kaupunkilaitoksen historia 2 1983, 339.

¹⁹⁹ Asetuksen 49 §. Ks. edellä, jaksot 4.2.3. ja 5.2.1. Louhivuori 1915, 40–46.

aikana. Valtio korvasi niidenkin avustettavien hoitokustannukset, joiden kotipaikkakuntaa ei pystytty selvittämään. Kaiken kaikkiaan valtion osuus vaivaishoitomenoista oli hyvin vaatimaton²⁰⁰.

Vaivaishoitovero oli samantyyppinen kuin vuoden 1817 kerjuujulistuksessa. Se oli luonteeltaan täydentävä, pitäjän- tai kirkonkokouksen tuli päättää sen tarpeellisuudesta ja perusteista. Uutta oli, että vero jaettiin kiinteistö- ja henkiveroon ja että se saatiin periä entistä laajemmalla joukosta verovelvollisia. Vaivaishoitoveron kantaminen oli sinänsä jo käytännössä yleistynyt, joten asetus tukeutui siltä osin vallitsevaan tilanteeseen²⁰¹. Kiinteistövero koski maaseudulla kaikkia taloja, tiloja ja teollisuusrakennuksia, kaupungissa kaikkia kaupungin maalla sijaitsevia kiinteistöjä. Henkiveroa voitiin kantaa kaikilta 15 vuotta täyttäneiltä vaivaishoitokunnan jäseniltä, lukuunottamatta sotilaita, kiinteistönomistajia maalla, kruununtilan isäntiä ja vaivaishoidon varassa eläviä ihmisiä. Henkiraha saatiin siten periä myös työläisiltä ja palkollisilta. Palkollisille annettiin kuitenkin helpotuksia palvelusuhteen pituuden perusteella, ja varattomat verovelvolliset voitiin kokonaan vapauttaa maksusta.

Isäntä vastasi palkollisten ja muiden sellaisten henkilöiden maksuista, jotka oli rekisteröity manttaalikirjassa hänen nimellään. Suoritukset oli toimitettava vaivaishoitopiirin johtajalle tai erikseen nimetylle henkilölle, mutta joissakin tapauksissa myös suoraan ruotuosakkaalle tai avunsaajalle. Maksujen kerääminen voitiin lisäksi siirtää kruunun veronkantomiehelle tehtäväksi. Vaivaishoitohallituksen päätökset veron kantamisesta ja ruotujärjestelyistä olivat toimeenpanokelpoisia valituksesta huolimatta. Vero oli perittävissä ulosottoteitse eikä kukaan saanut muuttotodistusta toiselle paikkakunnalle jos vero oli maksamatta²⁰².

Asetukseen sisältyi vielä säännöksiä vaivaishoitovarojen hoitamisesta ja sijoittamisesta, vaivaishoitohallituksen tilivelvollisuudesta ja kuvernöörin valvonnasta. Kuten ylempänä mainittiin, oli hallitus velvollinen esittämään tilintekonsa pitäjän- tai kirkonkokoukselle kerran vuodessa²⁰³. Kokouksen oli valittava kolme reviisoria tilien tarkastusta varten. Hallituksen ja reviisorien mahdolliset erimielisyydet oli alistettava erityisen sovintolautakunnan ratkaistavaksi. Vaivaishoidon yleinen valvonta kuului kuvernöörille, jolle hallituksen tuli lähettää kertomus joka kolmas vuosi ja muulloin hänen kehotuksestaan myös muita tietoja.

²⁰⁰ Asetuksen 62–63 §; Louhivuori 1915, 34.

²⁰¹ Asetuksen 50–55 §. Louhivuori 1915, 46–48; Veikko Piirainen 1958, 312; Pipping 1940, 95–96; Rosenborg 1858, 91; Soikkanen 1966, 100–101.

²⁰² Asetuksen 56–59 §.

²⁰³ Ks. edellä, jaksot 6.3.5.; asetuksen 64–69 §; Soikkanen 1966, 79–80.

6.4. Kunnallishallinnon uudistus

Vaivaishoidon laajeneminen yhdessä paikallisyhteisöjen muiden tehtävien lisääntymisen kanssa vaikuttivat merkittäväällä tavalla siihen, että maaseudulla perinteisen mallin nojalla toimiva yleinen kunnallishallinto alettiin kokea riittämättömäksi.

Yhteiskunnan rakennemuutokset olivat nakertaneet ylempien säätyjen valta-asemaan perustuvan patriarkaalisen järjestelmän legitimitettiä, ja talonpoikien vahvistunut rooli tarjosi mahdollisuuden antaa heille enemmän yhteiskunnallisia tehtäviä. Suomen kielen merkityksen lisääntyminen vaikutti samaan suuntaan. Kunnallishallinnon uudistus puolestaan johti myös vaivaishoitohallinnon muutoksiin. Se toteutettiin kunnallishallituksesta maalla 6.2.1865 ja kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873 annetuilla asetuksilla²⁰⁴.

Uudistuksen lähtökohta oli paikallishallinnon irrottaminen kirkosta asettamalla maalliset hallintoelimet aikaisempien kirkollisten tilalle ja siirtämällä niille kaikki ei-kirkolliset tehtävät. Pitäjän- ja kirkonkokoukset korvattiin maalla kuntakokouksella (tai teoriassa – muttei juurikaan käytännössä – valtuustolla) ja kaupungissa raastuvankokouksella tai valtuustolla. Vaivaishoidolliset, vuoden 1852 asetuksessa määritellyt toiminnot siirtyivät sellaisinaan uusille elimille.

Vaivaishoitohallituksen tilalle tuli maalla kunnallislautakunta, jonka toimialaan kuuluivat miltei kaikki kunnalliset toimeenpanotehtävät. Tosin kuntakokous saattoi perustaa uuden vaivaishoitohallituksen uusien säännösten perusteella, mutta näin ei käytännössä tehty koska kunnallislautakunnan asettaminen oli joka tapauksessa pakollista²⁰⁵.

6.5. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksen soveltaminen ja sen herättämä kritiikki

Puhtaasti organisatorisesti uudistus onnistui hyvin. Vaivaishoitohallituksia asetettiin ja ohjesääntöjä hyväksyttiin nopeassa tahdissa. Uusien säännös-

²⁰⁴ Kaukovalta 1940, 25–30 ja 287; KM 1860:1; Veikko Piirainen 1958, 86–88; Soikkanen 1966, 159–165 ja 171–177; Soikkanen 1980, 82–84; Ståhlberg 1901, 4–8.

²⁰⁵ Vuoden 1865 asetuksen 1–29 ja 39–53 §. Soikkanen 1966, 293–294 ja 302; Tuominen 1956, 69–73.

ten vaikutus vaivashoitoelimiin oli käytännössä paljon suurempi kuin vuoden 1817 kerjuujulistuksen määräysten, nyt normit muokkasivat todellisuutta tehokkaasti²⁰⁶.

Tyytymättömyyttä aiheutti sen sijaan avustusoikeuden myöntäminen jokaiselle työkykyisellekin, joka oli ilman tarpeellista elatusta ja kärsi puutetta, vieläpä siten, että avunhakijalla oli oikeus valittaa avustusta koskevasta päätöksestä. Väitettiin, että tämä uusi järjestelmä vähensi työhalua ja säästäväisyyttä ja johti siihen, että vaivashoito joutui elättämään ihmisiä, jotka olisivat muutenkin voineet tulla toimeen²⁰⁷.

Esitettiin, että nimenomaan avustusoikeuden laajeneminen oli syypää avunsaajien huomattavaan lisääntymiseen ja vaivashoitokustannusten nousuun. Epäiltiin, että paikallisviranomaiset käyttivät vaivashoidon varoja hölläkätisesti ja ylemmiltä tahoilta vaadittiin tiukempaa valvontaa. Papisto puolestaan koki työmääränsä kasvun epäkohdaksi ennenkuin vaivashoito maallistettiin kunnallishallinnon uudistuksella.

Avustettavien määrän kohoaminen ja kustannusten nousu vastasivat itseasiassa uudistajien tarkoitusta. Uusia menoja oli asetuksessa yritetty kompensoida laajentamalla verovelvollisten joukkoa ja määräämällä työkykyisten saamat avustukset korvattaviksi työllä. Avunsaajien työllistäminen ei tosin onnistunut kovin hyvin.

Vaivashoitohakijoiden määrän kehitykseen kohdistuva kritiikki perustui osittain puutteellisiin tietoihin. Kun julkisuudessa valitettiin vaivashoitotilastojen osoittamia nopeasti kohonneita lukuja ei otettu huomioon, että nousuun saattoi olla muitakin syitä kuin uusi asetus ja paikallisten päättäjien väitetty leväperäisyys. Senaikaisella oppineistolla ei yleensä ollutkaan valmiuksia tulkita tilastoja ja eritellä yhteiskunnallisia prosesseja riittävän monipuolisesti²⁰⁸.

Myöhempi tutkimus on kyseisten tilastojen epäluotettavuuden lisäksi todistanut, että avunsaajien määrän lisääntyminen johtui monesta tekijästä. Kunkin tekijän vaikutusta ei kuitenkaan pystytty määrittelemään saatavissa olevan tutkimusaineiston riittämättömyyden vuoksi. Kehityksen lähtökohta olivat maan heikko taloudellinen tilanne ja alimpien sosiaaliryhmien suh-

²⁰⁶ Ks. edellä, jaksot 5.2.2. ja 5.2.3. Pipping 1940, 100.

²⁰⁷ Vaivashoitoasetuksen 1 ja 20 §. Haatanen 1968, 103–104 ja 115; KM 1884:4, 41–42; Kulla 1980, 200; Kuusi ja Kuusi 1948, 420–421; Veikko Piirainen 1958, 83–84 ja 140–142; Pulma 1990, 174; Soikkanen 1966, 98.

²⁰⁸ Pitkänen 1988, 100–102.

teellisen osuuden jatkuva kasvu. Lisäksi koko väestön ikäjakauma oli sekä 1850- että 1860-luvuilla vaivaishoidon kannalta epäedullinen, koska yli 60-vuotiaiden ryhmä oli suurempi kuin aikaisemmin. Kato- ja nälkävuodet lisäsivät vielä avuntarvetta²⁰⁹.

Todisteita siitä, että vaivaishoitohallitukset olisivat olleet löysäkätiisiä, ei ole löydetty, mutta kylläkin aineistoa, joka viittaa päinvastaiseen suuntaan. On myös pantava merkille, että seuraava eli vuoden 1879 vaivaishoitoasetus ei myöskään alentanut vaivaishoitokustannuksia, vaikka silloin pyrittiin määrätietoisesti tiukempaan linjaan²¹⁰.

Asetuksen takaama laaja valitusoikeus joutui sekin arvostelun kohteeksi, vaikka sen merkitys jäi käytännössä vähäiseksi. Usein vaivaiset eivät tunteneet oikeuksiaan tai eivät osanneet laatia kirjallista valitusta, joten kritiikki koski enemmän teoriaa kuin konkreettista tilannetta. Puutteenalaisten aseman kohentamiseksi ehdotettiin toisaalta vaivaishoitoviranomaisiin kohdistuvan valvonnan tehostamista tehokkaampana toimenpiteenä kuin valitusoikeus²¹¹. On mielenkiintoista havaita, kuinka tässä yhteydessä heräsi jo kysymys siitä, voidaanko sosiaalihuollon toimivuutta parantaa myöntämällä avunhakijalle laaja valitusoikeus. Keinon vaikutus jäi tuolloin kuitenkin lähinnä symboliseksi.

Uutta asetusta vastaan suunnattu kritiikki oli laaja ja toistuva, vaikka sen perusteet olivatkin heikot varsinkin jälkikäteen tarkasteltuina. Sen taustalla oli vaivaishoitorasituksen suurenemisen aiheuttaman tavanomaisen tyytymättömyyden lisäksi kokonaisvaltainen rakennemuutos, joka sai ideologisen ilmauksensa taloudellisissa liberalismissa. Kehitys vei lopulta vuoden 1879 vaivaishoitoasetukseen.

²⁰⁹ Haatanen 1968, 36 ja 70; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 18 ja 130–131; Louhelainen 1984, 40; Veikko Piirainen 1958, 83–85 ja 140–142, jossa mm. esitetään, että Raivion käyttämät luvut – Raivio 1954, 351 – kaipaavat korjausta; Pipping 1940, 103–113; Rosenberg 1858, 14–17 ja 82. Laillisesta suojelusta 14.1.1852 annetun asetuksen 2 § 1 mom. 6-kohta. Ks. myös edellä, jakso 5.1.

²¹⁰ Soikkanen 1966, 300. Ks. myös jäljempänä, jaksot 8.2.6. ja 8.3.

²¹¹ Asetuksen 18–19 §. Pipping 1940, 86; Rosenberg 1858, 116.

6.6. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus ja sosiaalihuollon kehitys

Vaivaishoitoasetus oli ensimmäinen sosiaalipoliittinen hanke, jolla yritettiin luoda kokonaisvaltainen toimeentuloturvajärjestelmä yksityiskohdaisen normiston avulla. Siinä pyrittiin ottamaan tarkasti huomioon kaikki avuntarvitsijat ja turvaamaan heidän avustusoikeutensa valitusteitse. Asetus perustui vakiintuneisiin avustusmuotoihin, mutta samalla se antoi yhtenäisen vaivaishoitomallin, joka tähtäsi alueellisten eroavuuksien tasoitamiseen.

Hallinnollisesti ja organisatorisesti uusi säännöstö merkitsi suorastaan laadullista hyppäystä ainakin niissä monissa maalaiskunnissa, joissa vaivahoidon määrätietoinen toimeenpano sekä hallintomenettelyn tarkkuus ja perusteellisuus olivat jääneet sivummalle. Maaseudulla uusi hallintomalli vaikutti jopa yleisen paikallishallinnon kehitykseen. Uudistukseen kuului myös kuvernöörin roolin korostuminen, vaikka valtion taloudellista panosta vaivaishoitoon ei juurikaan lisätty. Hallintokoneiston ylemmän portaan valvonnalla ja ohjauksella oli nyt selkeä ja yhtenäinen perusta. Samalla vaivahoidon paikallinen luonne heikkeni jonkin verran. Julkinen keskustelu asetuksen valmistelun aikana ja myöhemminkin vei samaan suuntaan.

Tärkeä uudistus oli myös toimeenpanoelinten asettaminen joka seurakunnassa ja niiden aseman vahvistuminen. Paikallishallinto alkoi hahmottua uudella tavalla etenkin maalla, missä pitäjänkokous oli aikaisemmin määrännyt varsin pitkälle vaivahoidosta. Vaivaishoito oli toisaalta vielä tiiviisti integroitunut paikallisyhteisöön. Avustusmuodoista ruotu- ja elätehoito käyttivät hyväkseen lähinnä paikkakunnan asukkaita, ja vaivashoitohallitukset (myöhemmin kunnallislautakunnat) koostuivat luottamusmiehistä.

Vuoden 1852 asetuksen vaikutus oli epätasainen. Monessa kaupungissa oli jo toiminnassa samantyyppinen hallintomalli kuin asetuksessa omaksuttiin, kun taas maalla irtautuminen vanhasta järjestelmästä saattoi viipyä. Koko maassa 1860-luvun nälkävuodet ajoivat vaivahoidon kriisiin, jota maalaiskuntien hallinnonuudistuksen siirtymävaihe omalta osaltaan pahensi²¹².

²¹² Hallinnonuudistuksen alkuvaikeuksista yleensä ks. Kaukovalta 1940, 139–141, 218 (alaviite 1) ja 239–246 sekä KM 1894:1, 12–13.

7. VAIVAISHOIDON OIKEUDELLISTUMINEN 1700- JA 1800-LUVUILLA

7.1. Ajanjakso ennen vuoden 1852 vaivaishoitoasetusta

Tilannetta 1700-luvulla luonnehti esimodernille tyypillinen sekoitus traditionaalisia ja »moderneja» (tai pikemmin moderniin suuntautuneita) elementtejä. Kylänkierto, elätehoito ja osittain ruotuhoitokin liittyivät tiiviisti perinteiseen elämäntapaan. Kirkon johdon ja valtion viranomaisten pyrkimykset toteuttaa yhtenäistä kerjuu- ja vaivaishoitopolitiikkaa säännösten avulla taas voidaan liittää oikeuden instrumentaalisuuteen, joka ei sinänsä ollut uusi tekijä, mutta jonka myöhemmin tapahtunut laajamittainen käyttöönotto on tyypillinen modernille yhteiskunnalle. Oikeudellistumiskuvio 1700-luvulla erosi kuitenkin jyrkästi nykyisestä. EroavuuDET voidaan koota neljäksi ryhmäksi, joiden otsikoiksi sopivat oikeuden rationaalisuus, normien toimeenpano, yksilön asema ja vaivaishoitojärjestelmän legitimizeetti.

Vaivaishoitojärjestelmän legitimizeetti perustui hyvin pitkälle siihen, että normit myötäilivät perinteisiä rakenteita ja elämänoloja. Kerjuuseen kohdistuneet rajoitukset eivät juurikaan uhanneet kerjäämistä instituutiona, vaikka niiden lähtökohta olikin luvallisesti ja luvattomasti toimivien kerjäläisten erottaminen toisistaan²¹³. Kyseisiin normeihin sisältyi siten Zacherin tarkoittamia »sisäisiä» ratkaisuja²¹⁴. Muu vaivaishoito oli pitäjän- tai kirkonkokouksen käsissä, jonka legitimizeetti perustui traditionaalisen paikallisyhteisön hierarkkiseen rakenteeseen. Yksilön asema oli 1700-luvulla alisteinen tälle yhteisölle, eivätkä ruotuhoitoa ja köyhäintupia koskevat normit, jotka sinänsä tähtäsivät vaivaishoitojärjestelmän toimintavarmuuden parantamiseen, muuttaneet tätä asetelmaa.

²¹³ Ks. edellä, 4.2.1.

²¹⁴ Ks. edellä, jakso 1.2.

Köyhäintupia koskevien normien täytäntöönpano oli erittäin tehoton, eikä ruotuhoitojärjestelmän läpiviemistäkään voida verrata moderniin hallinnolliseen toimeenpanoon. Järjestelmää ei edes kaikkialla omaksuttu, se oli lisäksi epäyhtenäinen ja sen toteutumisen laajuus ja tulokset riippuivat ratkaisevasti paikallisista oloista ja resurssipäätöksistä, jotka olivat hyvin pitkällä ruotuosakkaiden omassa harkinnassa²¹⁵. Epäyhtenäisyys, suunnittelemattomuus ja erillisen toimeenpanoelimen puuttuminen haittasivat myös elätehoitoa ja avustusten maksamista vaivauskassasta²¹⁶.

Oikeuden rationaalisuuden näkökulmasta on pantava merkille, että vaivashoitoa ohjasivat voimakkaasti vanhat traditiot ja paikalliset ratkaisut yhtenäisen (valtakunnallisen) positiivisen oikeuden sijasta. Rationaalisuuden heikko status aiheutti sen, että päätöksenteossa ja siihen kuuluvien vaiheiden kirjaamisessa ei yleensä menetelty oikeudellisesti luotettavalla tavalla. Vaivashoitoasioissa säädännäisen oikeuden merkitys oli ilmeisesti yleensä pieni. Vuoden 1788 kotipaikkaoikeutta ja muuttoreajoituksia koskeva julistus sisälsi teknisen uutuuden, kotipaikkaoikeuden, joka muuttui kuitenkin merkittäväksi seikaksi vasta vaivashoidon myöhemmässä kehityksessä²¹⁷.

Edellä kuvattu oikeudellistumisen peruskuvio säilyi pääosin vielä kauan 1800-luvullakin, mutta siihen tuli kuitenkin muutoksia jo vuosisadan alkupuolella. Vuoden 1817 kerjuujulistus oli eräänlainen kodifikaatio, jolla yritettiin säännellä eräät käytännön vaivashoidossa (mm. joidenkin kuntien ohjesäännöissä) käyttöön otetut ratkaisut. Näiden oikeudellistamiskäytännön teho oli heikko siinä mielessä, että kyseisiä ratkaisuja ei saatu yleistymään kovin paljon valtakunnallisen sääntelyn avulla. Julistus ei vaikuttanut ratkaisevasti kerjuuseen, työkykyisten ja työkyvyttömiä köyhien välistä jakoa ei kyetty toteuttamaan (koska seurakunnat eivät rakentaneet työhuoneita eikä köyhäintupia) ja toimeenpanon siirtäminen erilliselle organille (kirkkoneuvostolle) epäonnistui suurimmaksi osaksi, joten myöskään tälle organille asetetulla tilivelvollisuudella ei voinut olla suurta käytännön merkitystä²¹⁸. Toisaalta vaivashoitoveron maksajien piirin laajentaminen, joka merkitsi vaivashoidon resurssien oikeudellista vahvistamista, toteutui melko hyvin. Siihen liitetty valitusoikeus taas korosti pitäjän- tai kirkonkokouksen julkisoikeudellista luonnetta.

²¹⁵ Ks. jakso 4.2.2.

²¹⁶ Ks. jakso 4.2.3.

²¹⁷ Ks. jaksot 4.2.4. ja 8.2.5.

²¹⁸ Ks. jakso 5.2.2.

7.2. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus

Yhteiskunta oli joka tapauksessa muuttumassa, ja modernisaation tahti kiihtyi 1800-luvun jälkipuoliskolla. Maataloudessa suoritettu uusjako, rahatalouden leviäminen, patriarkaalisen järjestelmän mureneminen, markkinatalouden ekspansio ja talouspolitiikan uudistaminen mullistivat vaivaishoidon toimintaympäristön perinpohjin²¹⁹. Siihen nähden vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksen säätäminen edustaa välivaihetta, jolloin yritettiin rationalisoida ja tehostaa vaivaishoitoa poikkeamatta merkittävästi vuoden 1817 kerjuujulistuksen ideologisista lähtökohdista.

Asetusta myöten vaivaishoidollisten asioiden käsittely sai entistä enemmän juridisen leiman. Sääntelyn kattavuus laajeni huomattavasti, ohjesäännöt tehtiin pakollisiksi, ja vaivaishoitohallituksen kokoonpanosta ja toiminnasta annettiin yksityiskohtaisia säännöksiä kuten myöskin vaivaisen hoitajaksi määrätyn vastuusta, kerjuun estämisestä, taloudenhoidosta ja verotuksesta. Kuvernöörin lisääntyneisiin valvontatehtäviin kuului nimenomaan myös laillisuusvalvonta. Tässä yhteydessä on periaatteellisesti tärkeänä oikeudellisena elementtinä vielä mainittava avunhakijan laajan valitusoikeuden sisällyttäminen asetukseen²²⁰.

Vaivaishoitoa koskevien päätösten oikeudellisen aseman korostuminen ja niiden irtautuminen päättäjien henkilöllisyydestä merkitsivät vaivaishoito-oikeuden rationaalisuuden lisäämistä. Varsinkin maalla tämä kehitys oli selvästi havaittavissa 1800-luvulla pitäjänkokousten työskentelyssä. Aikaisemmin pitäjän- ja kirkonkokoukset olivat olleet melko löysästi kokoonpantuja ja kokouksen toimivalta ja muut juridiset piirteet olivat vielä epäselviä. Päätökset tehtiin konsensusperiaatteella eikä niitä pidetty poissaolevia äänivaltaisia jäseniä sitovina. Tosin osallistuminen kokouksiin oli enemmän tai vähemmän pakollista ja »konsensus» oli melko usein (puheenjohtajana toimivan) kirkkoherran ja säätyläisten sanelema. Muuten päätöksenteko saattoi olla heiluvaa tai jopa sekavaa ja ristiriitaistakin, koska kokousta ei yksinkertaisesti mielletty viralliseksi hallintoelimeksi, jonka tulisi pyrkiä vakaisiin ja tasapuolisiin ratkaisuihin²²¹.

Kehitys kulki 1800-luvulla koko ajan toiseen suuntaan. Enemmistöpäätökset valtasivat alaa, ja kokoustekniikkaan ja hallintomenettelyyn kiin-

²¹⁹ Ks. jakso 6.1.

²²⁰ Ks. jaksot 6.3.4., 6.3.5. ja 6.3.6.

²²¹ Ks. edellä, jaksot 4.2.4. ja 5.2.3. Kaukovalta 1940, 27–30; Soikkanen 1966, 83 ja 127–128; Soikkanen 1980, 80.

nitettiin yhä enemmän huomiota. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetukseen sisältyivät jo täsmälliset säännökset vaivaishoitoelinten rakenteesta ja menettelystä²²², toiminta oli alkanut eriytyä juridisesti säännellyksi hallinnolliseksi tehtäväksi.

Oli myös syntynyt uusi legitimizeettiasetus. Pitäjän- tai kirkonkoulun oikeutta päättää paikallisista asioista ei tarvinnut erityisemmin legitimoida, koska paikkakunnan legitiimit (lähinnä omaisuuteen ja säätyyn sidotut) taloudelliset ja yhteiskunnalliset intressit henkilöityivät koulun jäsenissä. Uusien toimeenpanoelinten asema oli toinen, ne kaipaivat valtuutuksensa tueksi toimivaltasäännöksiä. Myös näiden elinten toiminnan valvonta vaati normeja. Sääntelyn lisääntymiseen vaikutti lisäksi kuvernöörin (ja senaatinkin) roolin vahvistuminen vaivaishoidossa²²³.

Vaivaishoidon siirtäminen kokoukselta paljolti vaivaishoitohallitukselle ja -piireille johti siihen, että kokouksen jäsenet olivat aikaisempaa paljon harvemmin välittömästi tekemisissä niiden asioiden kanssa eivätkä enää saaneet kovin helposti suoraan tietoa niistä. Uusi toimeenpanojärjestelmäkin oli luottamusmiesten varassa, mutta edustuksellinen systeemi oli tullut välittömän mallin tilalle, yhteisölliset ratkaisut oli korvattu etujoukon toiminnalla. Toimeenpanon eriytymisestä seurasi väistämättä myös jonkinasteinen erikoistuminen, vaivaishoidollisen päätöksenteon erkaneminen ja sen omaehtoinen kehittyminen, joka oletettavasti vaikutti vuorostaan vaivaishoidon sisältöön.

Oikeudellistumisprosessien yleisenä taustana oli keskushallinnon roolin jatkuva voimistuminen ja laajentuminen uusille aloille. Valtion vastuualueen kasvu ilmeni erityisen selvästi 1860-luvun nälkävuosina. Paikallishallinnossa vaivaishoitoasioiden lisääntyminen aiheutti painetta, jota voitiin lievittää ottamalla käyttöön tehokkaampaan ja luotettavampaan hallintomenettelyyn tähtääviä normeja. Talonpoikien yhteiskunnallisen merkityksen korostuminen, joka oli yhteydessä taloudelliseen rakennemuutokseen ja yleiseen poliittiseen kehitykseen, tarjosi entistä laajemmat luottamusmiesten rekrytointimahdollisuudet²²⁴. Toisaalta vaivaishoito oli vielä korostetusti paikallista toimintaa, mutta vuoden 1852 vaivaishoitoasetuk-

²²² Ks. jakso 6.3.5.

²²³ Ks. jakso 6.3.5.

²²⁴ Valtion toiminnasta nälkävuosina ks. Häkkinen 1990, 108–111 ja 123–124. Talonpoikien merkityksen lisääntymisestä ks. Soikkanen 1966, 89, 121–123 ja 215–220 sekä Soikkanen 1980, 82–84 ja 90. Uusien kansakoulujen opettajakunnasta taas saatiin koulutettuja ihmisiä luottamuselimiin.

nessa annettiin kuvernöörikin uusia tehtäviä. Asetuksessa pakolliseksi säädetty kunnallinen vaivaishoidon ohjesääntö oli alistettava kuvernöörille, ja samalle viranomaiselle oli toimitettava tietoja vaivaishoidon taloudesta.

Avustettavan suhde lähiyhteisöönsä oli vaivaishoitoasioissa muuttunut siten, että hänen auttamisestaan päättivät nyt luottamusmiehet pitäjän- tai kirkonkokouksen sijasta. Vaivaishoidollisen toimeenpanon eriytyminen ja sen yksityiskohtainen sääntely loivat enemmän etäisyyttä huollettavan ja avunantajan välille. Vaivaishoitoelimet olivat alkaneet kasvaa koneistoksi, jonka toiminta määräytyi lainsäätäjän, ylempien viranomaisten ja kyseisten elinten omien vaivaishoitopoliittisten ja hallinnollisten tavoitteiden mukaisesti. Avustettavan tapaus joutui nyt suuremman ja monimutkaisemman järjestelmän käsittelyyn, jonka ymmärtäminen tuli samalla vaikeammaksi. Esim. kokouksen ja vaivaishoitohallituksen työnjako ja siihen liittyvät toimivaltaongelmat asettuivat helposti vaivaisten horisontin ulkopuolelle.

On vielä pantava merkille, että vaivaishoitoasetus ulotti avustusoikeuden suurempaan joukkoon ja antoi avustettaville valitusoikeuden. Avunhakijoiden juridinen asema oli siten ainakin teoriassa parantunut, mutta on vaikea arvioida, miten heidän tilansa käytännössä kehittyi. Hallinnon silloisen kehitysasteen huomioonottaen avustusoikeus ei välttämättä merkinnyt kovin paljon.

Kaksi avustettavan aseman kannalta keskeistä modernin oikeuden elementtiä oli jo olemassa, nimittäin säännösten käyttö suojan antamiseksi oikeudenloukkauksia vastaan sekä avustettavien ja avustuksesta päättävien viitekehysten erkaneminen kauemmaksi toisistaan. On selvää, että myös pitäjän- tai kirkonkokouksen osanottajien intressit olivat olleet avunhakijoiden etujen vastaisia. Tähän perustavaan ristiriitaan tulivat kuitenkin uutena piirteenä em. hallinnollisjuridiset seikat, jotka syvensivät osapuolten ajatusmaailmojen eriytymistä varsinkin sen takia, että uudet tekijät yleensä kuuluivat avustettavalle vieraaseen tiedolliseen sektoriin.

8. TOIMEENTULO JA VAIVAISHOITO VUODEN 1879 VAIVAISHOITOASETUKSEN AIKANA (1879–1922)

8.1. Toimeentulon edellytykset

8.1.1. Talous ja väestö

Tarkasteltavana ajanjaksona väkiluvun kasvu oli edelleen nopea, neljäskymmenessä vuodessa Suomen asukasmäärä lisääntyi noin kahdesta miljoonasta kolmeen miljoonaan. Maatalousväestön osuus pieneni vähitellen (silti sen määrä kasvoi), vaikka toisaalta irtaimen väestön ryhmä sen sisällä laajeni jatkuvasti. Eräiden tutkimusten mukaan maatyöläiset ja vastaavat edustivat 29 % kaikista agraarisista ruokakunnista vuonna 1870 ja kolmekymmentä vuotta myöhemmin jo noin puolet. Luvut ovat vain suuntaa antavia tilastoaineistojen eroavuuksien vuoksi, mutta joka tapauksessa 1800-luvun lopulla maatalousväestö selvästi epäitsenäistyi ja proletarisoitui. Tilannetta pahensi se, että 1880- ja 1890-luvuilla huomattava osa työelämään siirtyvistä ikäluokista oli suuria²²⁵.

Yhteiskuntarakenteen muuttumiseen vaikuttivat demografisten tekijöiden lisäksi taloudellinen rakennemuutos ja patriarkaalisen järjestelmän heikkeneminen. Kuten edellä mainittiin, palveluspakkoa lievennettiin 1800-luvun jälkipuoliskolla, ja laillisen suojelun järjestelmä lakkautettiin lopulta kokonaan vuoden 1883 irtolaisasetuksella. Lakisääteinen vuosi-palvelusuhde (joka oli kaupungeissa muutettu puolivuotiseksi) korvattiin elinkeinoasetuksessa kahden viikon irtisanomisaikaan pohjautuvalla työ-

²²⁵ Haatanen 1968, 131–140; Hjerppe 1988, 85; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 20; Kuusi ja Kuusi 1948, 423–425; Veikko Piirainen 1958, 1517; Rasila 1986, 77; Soikkainen 1961, 16–17; Suomen historian pikkujättiläinen 1987, 504–505; Suomen taloushistoria 2 1982 132–145; Valkonen ym. 1985, 47–52 ja 64.

sopimuksella. Kunnan oikeus kieltää ihmisiä muuttamasta kuntaan sen takia, että heistä mahdollisesti aiheutuisi vaivahoitokustannuksia, ku-mottiin vuoden 1879 vaivahoitoasetuksessa. Jäljelle jäivät vielä mm. edusmiehyyteen (holhoukseen) ja isäntävaltaan perustuneet muuttorajoi-tukset²²⁶.

Laillisen suojelun ja muuttorajoitusten poistaminen oli osa sitä valta-vaa murrosta, joka muokkasi yhteiskunnan uuteen malliin. Siirtyminen viljanviljelystä karjatalouteen ja maatalouden tuotantomenetelmien paran-taminen mm. koneellistamisen avulla vähensivät työvoiman tarvetta. Laa-jeneva metsätalous tarjosi monessa tapauksessa vain lyhytaikaisia työsuh-teita, ja työmaat siirtyivät paikasta toiseen. Perinteiset yhteistyöhön ja usein myös yhteiselämään pohjautuvat siteet isännän ja maatilalla työs-kentelevien maatyöläisten sekä palkollisten välillä korvautuivat yhä enem-män liiketaloudellisiin laskelmiin perustuvilla työsuhteilla, joissa palk-kaa maksettiin kasvavassa määrin rahana eikä luonnontuotteina²²⁷. Tilal-listen ja alempien sosiaaliryhmien välinen kuilu kasvoi senkin takia, että ensiksi mainitut hyötyivät rahallisesti paljon enemmän taloudellisesta ke-hityksestä. Tilallisten varallisuus kasvoi huomattavasti 1870-luvulta 1910-luvulle.

Talous oli merkittävältä osin muuttunut kasvuhakuiseksi markkinata-loudeksi. Meijerituotteiden ja puutavaran kauppa oli edistänyt laajamit-taista siirtymistä rahatalouteen, jossa tuotot ohjautuivat toisaalta tehok-kaamman tuotannon mahdollistaviin investointeihin ja toisaalta teollis-ten kulutustavaroiden kysyntään. Molempien edellytyksenä oli kehitty-neempi teknologia, ja kasvua tuki infrastruktuurin vahvistuminen – säh-kö ja puhelin otettiin käyttöön 1880-luvulla ja liikenneyhteyksiä paran-

²²⁶ Ks. jakso 6.1.3. sekä 17.3.1879 annetun vaivahoitoasetuksen 24 §; julistus muut-tamisesta toisesta seurakunnasta toiseen sekä työnhakijoista Suomenmaan sisällä tahi ul-kopuolella 17.3.1879, osittain muutettu 4.8.1898 annetulla julistuksella muuttamisesta yhdestä seurakunnasta toiseen; asetus elinkeinoista 31.3.1879 29 §; asetus irtolaisista ja niiden kanssa menettelemisestä 2.4.1883, 1–2 §.

Ks. myös Ståhlberg 1915, 28–31.

²²⁷ Murroksesta ks. em. kirjallisuuden lisäksi Peltonen 1992, 27–31; Soikkanen 1981.

Merkittävä yhteiskunnallinen ilmiö oli myös kansanliikkeiden muodostuminen 1800-luvun lopussa. Varsinkin raittiusliike, työväenliike, osuustoiminta ja naisjärjestöt vaikut-tivat huomattavasti yhteiskunnan kehitykseen – ks. Alapuro ym. 1987.

Osuustoiminnasta perinteisen taloudellisen yhteistoiminnan muunnelmana ks. Mau-ranen 1987, 179.

nettiin jatkuvasti. Näin kasvutekijät vaikuttivat kumulatiivisesti. Myös koulutustason nousu on mainittava tässä yhteydessä²²⁸.

Rinnan agraarisen yhteiskunnan syvällisen muutoksen kanssa lähtivät teollistuminen ja kaupungistuminen liikkeelle. Teollistumiskehitys oli kuitenkin vahvasti sidoksissa maatalouteen, joka 1900-luvulla pysyikin vielä kauan valtaelinkeinona. Maa- ja metsätalouden parissa työskentelevän väestön osuus kaikista ammatissa toimivista ihmisistä laski 87:sta 74:ään prosenttiin vuosina 1870–1910, kun teollisuuden osuus nousi viidestä kahteentoista prosenttiin sekä kaupan ja palvelujen kuudesta kahdeksaan. Teollisuustyöväen taloudellinen asema oli yleensä parempi kuin maatyöläisten²²⁹. Teollisuuden sektori edusti 1910-luvun alussa vain noin 20 prosenttia bruttokansantuotteesta, mutta teollistuminen oli jo silloin syvällisesti vaikuttanut koko kansantalouden kehitykseen. Kaiken kaikkiaan bruttokansantuote asukasta kohti nousi huomattavasti vuosina 1880–1913²³⁰.

Uusien elinkeinojen kasvun ja muuttorajoitusten poistamisen myötä muutoliike lisääntyi siten, että kaupunkien väkiluku kasvoi 131 prosenttia vuosina 1890–1920, kun maaseutuväestö lisääntyi vain 32:lla prosentilla. Kaupunkiväestön osuus koko maan väestöstä kohosi tuolloin 10:stä 16:een prosenttiin²³¹. Elinkeinorakenteen muutoksen lisäksi myös siirtolaisuus helpotti alimpien sosiaaliryhmien toimeentuloa. Vuosina 1881–1914 Suomesta lähti 280 000 henkeä Euroopan ulkopuolisiin maihin, lähinnä Yhdysvaltoihin ja Kanadaan. Noin 100 000 heistä tosin muutti jossakin vaiheessa takaisin kotimaahansa. Yli puolet siirtolaisista oli tilattomia.

²²⁸ Anttila 1974; Haapala 1986 b, 104–105; Antero Heikkinen 1983, 114–115 ja 121–122; Hjerpe 1986, 96; Hjerpe 1988, 71 ja 92; Kuusterä 1986, 132–134; Soikkanen 1980, 90; Turpeinen 1991, 114–117 ja 131–142.

Haatanen 1974, 59–60 pelkistää kehityksen näin: »Näinä vuosikymmeninä eteläinen Suomi siirtyi luontoistaloudesta rahatalouteen, omavaraismaanviljelystä vaihdantaan, käsityötuotannosta tehdastyöntöön ja pienteollisuudesta suurteollisuuteen.»

Metsätalouden vaikutuksen arvioinnista ks. Pelttonen 1986.

Esimerkkinä liikenneyhteyksien surkeudesta Jutikkala mainitsee, että 1800-luvun jälkipuoliskolla puuhioketta kuljetettiin Nokialta Helsinkiin siten, että lasti siirrettiin matkan aikana viisi kertaa kulkuneuvosta toiseen ennen kuin se Helsingin satamassa vihdoin lastattiin laivaan ulkomaille vietäväksi – ks. Jutikkala 1968, 168.

²²⁹ Haapala 1990, 218–223; Haatanen 1968, 129–130; Louhelainen 1984, 30–31; Pulma 1990, 191; Soikkanen 1961, 6; Suomen historian pikkujättiläinen 1987, 588; Suomen taloushistoria 2 1982, 27–39, 88, 140–141 ja 154–155.

²³⁰ Hjerpe 1988, 44–45, 60 ja 64.

²³¹ Haatanen 1968, 135–140; Kuusi ja Kuusi 1948, 424; Rasila 1986, 82–85; Siipi 1967, 10 ja 17; Suomen taloushistoria 2 1982, 136–140.

8.1.2. Toimeentulo, köyhyys ja työttömyys

Köyhimpien sosiaaliluokkien toimeentulo ei kovin paljon helpottunut vielä 1880-luvulla, mutta laajoja hätätilanteita ei silloin esiintynyt. Kuten sanottu työvoiman tarve oli vähentynyt maataloudessa, kun taas metsätalous ja vähemmässä määrin myös teollisuus tarjosivat nyt enemmän työtilaisuuksia. Uudet elinkeinot lisäksi lievensivät senaikaiselle maataloudelle tyypillistä vajaatyöllisyyttä ja talvityöttömyyttä. Ratkaiseva käänne tapahtui 1890-luvun puolivälissä, jolloin palkat ja elintaso alkoivat selvästi kohota. Vuosina 1892, 1899 ja 1902 sattuneet kadot eivät aiheuttaneet varsinaista katastrofia eivätkä ajaneet kerjäläisjoukkoja liikkeelle²³².

Köyhyys oli yhä laaja ja tavallinen ilmiö, mutta sen intensiteetti oli heikkenemässä. Vielä 1880-luvulla maatyöläisillä ei ollut tarpeeksi vaatteita eikä heillä useimmiten ollut varsinaista asuntoa, vaan he asuivat perheineen isännän tilapäisesti luovuttamissa tiloissa. Lisäksi köyhyys oli edelleen laadultaan ainakin osittain absoluuttista²³³. Sairaudesta tai jostakin muusta syystä johtuviin toimeentulohäiriöihin kytkeytyi helposti kysymys hengissä pysymisestä. Asuntokurjuus säilyi suurimpana ongelmana vuosisadan vaihteen jälkeenkin, monilta ihmisiltä puuttui asunto kokonaan ja vähälukuisissa köyhien vuokraamissa tai omistamissa asumuksissa asuttiin äärimmäisen ahtaasti²³⁴.

Työttömyydestä ei ainakaan maalla pidetty lukua eikä sitä käsitteenä juurikaan käytetty. Aikaisemmin laillisen suojelun edellyttämä vuosipalvelu ei suinkaan merkinnyt irtaimelle väestölle ympärivuotista työllisyyttä eikä siihen liittyvää palkkausta. Maataloudessa kausiluonteinen työnpuute katsottiin normaaliksi. Paljon tärkeämpää kuin työllisyys olikin toimeentulo yleensä, joka parani merkittävästi 1900-luvun alussa mm. korkeamman palkkatason takia. Suotuisat taloudelliset suhdanteet heijastuivat myös demografiseen kehitykseen siten, että sekä syntyvyys että pienten lasten kuolleisuus laskivat huomattavasti²³⁵.

²³² Haatanen 1968, 69–72, 101 ja 128; Sakari Heikkinen 1990, 136–137; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 17–20 ja 28–29; Kuusi 1931, 633–637 ja 646–652; Lilius 1888, 11–19, 48–52 ja 66–73; Suomen taloushistoria 2 1982, 39, 50 ja 133–145; Turpeinen 1991, 77–102; Valkonen ym. 1985, 49.

²³³ Ks. jakso 3.2.

²³⁴ Asuntotoimen pääpiirteet 1984, 14–15; Juntto 1990, 139; Markkanen 1983, 38.

²³⁵ Haapala 1986 b, 146; Hjerpe 1988, 85–86 ja 90. Työn ja työajan käsitteistä ks. myös Sarmela 1984, 127.

8.1.3. Maatalouspolitiikka ja torpparikysymys

Maatalous- ja varsinkin maapolitiikkaa pidettiin tärkeänä keinona taistelussa köyhyyttä vastaan. Johtoaatuksena oli, että järjestämällä tilattomille viljelysmaata voitiin kohentaa heidän toimeentuloaan. Toimenpiteiden vaikutus jäi kuitenkin heikoksi²³⁶. Tilojen osittamista, jota oli aikaisemmin tiukasti rajoitettu verotuksellisista syistä, yritettiin edistää antamalla uusia säännöksiä vuosina 1864, 1883 ja 1895. Vasta viimeksi mainitut normit tehosivat jonkin verran.

Sosiaalisen maatalouspolitiikan toinen linja tähtäsi uusien maatilojen perustamiseen myöntämällä valtion varoja. Määrärahoja jaettiin erilaisen järjestelyjen kautta 1880-luvulta lähtien, ja vuosina 1892–1917 perustettiin yhteensä noin 10 400 itsenäistä tilaa. Tulos oli varsin vaatimaton siihen nähden, että Suomen väkiluku kasvoi samaan aikaan lähes miljoonalla. Osittamissäännökset eivät myöskään ratkaisevasti auttaneet, joten tilattomien olot eivät tätä tietä paljonkaan parantuneet ennen itsenäisyyttä. Lisäksi torpparikysymys syrjäytti irtaimen väestön ongelman yhteiskuntapoliittisena teemana, toisin sanoen huomio siirtyi alimman sosiaaliryhmän yläpuolella oleviin ihmisiin.

Torpparit eivät koskaan muodostaneet yhteiskunnan pohjakerrostumaa, osa heistä saattoi olla jopa lähellä tilallisten luokkaa varsinkin 1800-luvun alkupuolella. Vuosisadan lopussa kuilu näiden ryhmien välillä kuitenkin kasvoi talonpoikien vaurastumisen takia. Lisäksi torpparien aseman heikkeneminen johti joissakin tapauksissa kurjistumiseen ja toimeentulovaikeuksiin²³⁷.

Torpparien ohella oli muitakin maanviljelijöitä, jotka viljelivät vuokratua maata, mm. mäkitupalaiset, mutta torpparit olivat suurin yhtenäinen ryhmä. Vuonna 1910 koko maatalousväestöstä noin 20:llä prosentilla oli vuokraviljelmä päätoimeentulolähteenä. Vuokra oli yleensä suori-

²³⁶ Asetus tilusten lohkomisesta 19.12.1864/18; asetus tilusten lohkomisesta 19.2.1883/9; asetus maatilojen osittamisesta 12.6.1895/21.

Haatanen 1968, 123–127 ja 158–170; Jutikkala 1958, 302–305; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 147; KM 1884:4, 62–69; Kuusi ja Kuusi 1948, 430–431; Kuusterä 1989, 172–175 ja 353; Rasila 1986, 82–84; Suomen taloushistoria 2 1982, 141–145.

²³⁷ Haatanen 1968, 170–180; Jutikkala 1958, 370–380; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 16 ja 147–148; Kuusi ja Kuusi 1948, 427–430; Lilius 1888, 7–9; Peltonen 1990, 199–210; Peltonen 1992, 269–272 ja 276–303; Rasila 1986, 78–85; Soikkanen 1961, 80–82; Suomen historian pikkujättiläinen 1987, 571; Suomen taloushistoria 2 1982, 39, 50 ja 141–145; Valkonen ym. 1985, 52–54; Yrjö-Koskinen 1975 (1874), 91–96.

tettava työnä, harvemmin tuotteina tai rahana. Torpparilla oli määrätty nautintaoikeudet, mm. metsänsänttöoikeus. Vuokrakauden pituus – usein 10–25 vuotta – oli määritelty vuokrasopimuksessa, jonka omistaja voi irtisanoa sopimusrikkomuksen perusteella.

Torpparilaitos toimi aikaisemmin hyvin, koska se vastasi molempien osapuolten intressejä. Maanomistajat saivat pienin panoksin pysyvää työvoimaa ja torpparit asunnon ja toimeentulon. Instituution taloudellinen merkitys muuttui kuitenkin perinpohjin rakennemuutoksen johdosta. Puun hinnannousun takia torpparin metsänsänttöoikeus tuli omistajalle kalliiksi ja maatalouden rationalisoituessa torpparin päivätöitä ei enää välttämättä tarvittu, vaan palkkatyövoima tuli edullisemmaksi. Maataloustuotteiden markkinoilla tapahtuneet muutokset johtivat toisaalta suurempaan käteisen rahan tarpeeseen. Palkkatason kohoamisen vuoksi torppari puolestaan alkoi epäillä, että hänen työsuoritustensa arvo ylitti kohtuullisen vuokran.

Uudet olosuhteet aiheuttivat monenlaisia konflikteja, jotka 1900-luvun alussa johtivat lakkoihin ja jopa levottomuuksiin. Torpparikysymystä koskevan julkisen ja poliittisen debatin keskeinen teema oli torpparin heikko oikeusturva. Suullisen tai kirjallisen vuokrasopimuksen puutteita hyväksikäyttäen omistaja saattoi nimittäin irtisanoa vuokralaisensa olemattoman rikkomuksen perusteella, lyhentää vuokra-aikaa sovitusta, korottaa vuokraa yksipuolisesti, supistaa torpparin metsänsänttöoikeutta, jne. Seurauksena oli usein torpparin köyhtyminen.

Tilannetta yritettiin parantaa lainsäädäntöteitse. Kahden tehottoman uudistuksen jälkeen annettiin vuonna 1909 maanvuokra-asetus, joka poisti torpparin oikeusturvan heikkoudet muttei järjestänyt torppien itsenäistymistä. Vihdoin vuoden 1918 torpparivapautuslaki täytti torpparien tärkeimmän vaatimuksen myöntämällä heille oikeuden lunastaa torpan omakseen edullisin ehdoin. Lain tarjoamaa mahdollisuutta käytettiin laajalti hyväksi ja torpat muuttuivat itsenäisiksi tiloiksi nopeassa tahdissa²³⁸.

8.1.4. Muu toimeentuloturva kuin vaivaishoito

Yhteiskunnassa tapahtuneet mullistukset heijastuivat voimakkaasti vaivaishoitoon, kuten jäljempänä selvitetään. Muuhun toimeentuloturvaan sen

²³⁸ Ks. em. kirjallisuus. Asetus torpan, lampuotitilan ja mäkitupa-alueen vuokrauksesta 12.3.1909/12; laki vuokra-alueiden lunastamisesta 15.10.1918/135.

sijaan muutokset vaikuttivat vain hitaasti. Palkollisten ja työläisten turva perustui edelleen miltei yksinomaan isännän huoltovelvollisuuteen.

Vuoden 1879 vaivashoitoasetuksen mukaan isännän tai muun työnantajan oli pidettävä huolta alaisistaan työsopimuksen aikana siten, että he eivät normaalioloissa tulleet vaivashoidolle raskuudeksi. Tämä velvollisuus koski myös palkollisen tai työläisen vaimoa ja kotona olevia alaikäisiä lapsia, jos he oleskelivat samassa kunnassa kuin perheenpää. Satunnaisessa työssä olevat työntekijät ja heidän perheensä jäivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Työsuhteeseen sidotun toimeentulo- ja sairausturvan lisäksi palkollisella tai työläisellä oli oikeus työnantajan kustantamaan eläkkeeseen jos hän oli palvellut tätä vähintään 25 vuotta eikä sairauden tai huonokuntoisuuden vuoksi enää pystynyt elättämään itseään. Eläkkeensaajan oli tehtävä työnantajalle työtä voimiensa myötä²³⁹.

Apukassajärjestelmä kehittyi jonkin verran mutta kattoi silti vain pienen osan väestöstä. Kassojen tarkoitus oli toimia jonkinlaisena alkeellisenä sosiaalivakuutuksena siten, että kerättyjen jäsenmaksujen ja muiden varojen turvin annettiin jäsenille taloudellista tukea sairauden, vanhuuden, tapaturman, kuolemantapauksen tai työttömyyden aiheuttamissa vaikeissa toimeentulotilanteissa. Aikaisemmin jo olemassa olleiden ammatikuntien kassojen ja tehtaankassojen lisäksi alettiin 1880-luvulta lähtien perustaa työväenliikkeen piirissä omia apukassoja ja apurenkaita. Apurenkaan toimintaperiaate oli, että sen jäsenet eivät suorittaneet maksuja etukäteen, vaan he sitoutuivat vaikeuksiin joutuneen renkaan jäsenen (tai tämän perheen) avustamiseen lähinnä sairauden tai kuoleman sattuessa²⁴⁰.

Muiden kuin työttömyyskassojen toiminta säänneltiin asetuksella vuonna 1897. Sääntely oli tarpeellinen mm. sen takia, että vapaaehtoisella pohjalla järjestetyt kassat olivat alttiita häiriöille. Ne eivät nimittäin aina pystyneet täyttämään annettuja sitoumuksia ja niiden työskentelyssä saattoi esiintyä laiminlyöntejä ja väärinkäytöksiäkin. Asetuksessa oli säännöksiä kassojen hallinnosta ja siihen kohdistuvasta viranomaisen valvonnasta.

²³⁹ Ks. edellä, jakso 6.2. 17.3.1879 annetun vaivashoitoasetuksen 5–6 §. Ståhlberg 1915, 297–298.

²⁴⁰ Ks. edellä, jaksot 5.1. ja 6.2.

Jaakkola 1986, 20; Jaakkola 1991, 20–22; Kuusi 1931, 780–788 ja 802–806; Kuusi ja Kuusi 1948, 437–438; Louhelainen 1984, 53–54; Louhelainen 1988, 52–53; Moring 1921, 55–62; Waris 1962, 167–168 ja 186; Waris 1939, 157–160.

Asetus työntekijäin apukassoista 2.9.1897/35.

Apukassojen jäsenet olivat suurimmaksi osaksi teollisuustyöntekijöitä, useimmiten ammattitaitoisia tai ainakin parempipalkkaisia työläisiä, joilla oli varaa maksaa jäsenmaksut. Köyhemmät työntekijät joutuivat turvautumaan vaivaishoitoon. Koko teollisuustyöväestöstä kuului vuonna 1889 noin 40 % sairaus-, eläke- ja hautauskassoihin, maatyöläisiä ei jäsenten parissa ollut. Maatyöläisille ei myöhemminkään perustettu apukassoja eivätkä he liittyneet olemassaoleviin kassoihin. Teollisuuden piirissä jäsenmäärä nousi ajan mittaan, mutta ainakin puolet työntekijöistä oli jatkuvasti järjestelmän ulkopuolella. Työttömyyskassojen merkitys oli myös pieni, vaikka on pantava merkille, että niille ainoana apukassoina myönnettiin valtion taloudellista tukea vuonna 1917 annetussa asetuksessa, jolla niiden toiminta muutenkin säänneltiin erikseen²⁴¹.

Työnvälitystä harjoittivat vuosisadanvaihteessa ammattiyhdistysten lisäksi eräät yksityiset tahot. Vuonna 1903 perustettiin ensimmäinen julkinen työnvälitystoimisto Helsinkiin, ja vähän myöhemmin aloitettiin vastaava palvelu eräissä muissa kaupungeissa. Työnvälityksestä tehtiin lakisääteinen kunnallinen tehtävä tietynsuuruissa kaupungeissa vuoden 1917 työnvälityksellä²⁴².

Työttömyyttä yritettiin varsinkin kaupungeissa torjua vaikeina aikoina myös hätäaputöillä. Tällaisia töitä pantiin toimeen mm. 1890-luvulla vaivaishoitoasetuksen perusteella, osittain valtion taloudellisen tuen turvin. Kunnat ryhtyivät kuitenkin vain harvoin toimenpiteisiin ilman valtion apua. Hätäaputöihin oli turvauduttu jo aikaisemmin edellisen vaivaishoitoasetuksen nojalla esim. 1860-luvun nälkävuosina. Valtio alkoi itse laajemmalti järjestää työllisyystöitä vuonna 1917, jolloin vallitsi suuri työttömyys²⁴³.

Työtaturmasta aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen perustui tarkasteltavan ajanjakson alussa vuoden 1879 elinkeinoasetukseen, jossa viitattiin rikosoikeudelliseen vastuuseen eli korvausvelvollinen oli se, joka laiminlyönnillään tai huolimattomuudellaan oli aiheuttanut toiselle ihmiselle vahinkoa. Työnantajan vastuu ei ollut kovin helposti todistettav-

²⁴¹ Asetus työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa yleisistä varoista 2.11.1917/95, muutettu lailla 8.5.1920/142.

²⁴² Asetus työnvälitystoimesta 2.11.1917/95. Ehrnrooth 1915, 99–100; Laati 1939, 20–21 ja 41–42; Waris 1962, 146.

²⁴³ Ks. edellä, jakso 6.3.3 ja 17.3.1879 annetun vaivaishoitoasetuksen 3 ja 18 §. KM 1907:9, 53; Kuusi 1931, 641, 664–667 ja 670–674; Kuusterä 1989, 226–228 ja 403; Louhelainen 1988, 45–46; Rauhala II 1921, 331, 405–406 ja 522; Waris 1962, 9–10.

sa, ja jollei hän maksanut vapaaehtoisesti korvauksen saaminen edellytti hankalaa oikeudenkäyntiä, joten vahinko jäi usein korvaamatta. Tosin joissakin työpaikoissa oli yksityisesti järjestetty kollektiivisia tapaturmavakuutuksia²⁴⁴.

Työnantaja määrättiin pääsääntöisesti korvausvelvolliseksi vuonna 1895 säädetyssä laissa, joka kattoi vain teollisuuslaitokset, rakennustyöt ja eräät pienemmät alat. Lain mukaan työnantaja oli velvollinen suorittamaan vahingonkorvausta siitä vammasta, joka työntekijälle häntä työssä kohdanneen tapaturman vuoksi syntyi, ja lisäksi työtapaturman aiheuttamasta kuolemasta. Työnantajan täytyi hankkia vakuutus vakavampien työtapaturmien varalle. Laki uusittiin vuonna 1917 siten, että sen piiriin tuli paljon suurempi määrä työntekijöitä²⁴⁵.

Lopuksi on vielä mainittava vähävaraiselle sotilaan perheelle maksettava kunnan avustus, joka perustui vuoden 1878 asevelvollisuuslakiin²⁴⁶.

8.1.5. Sosiaalilainsäädännön kehityksen tila

Kaiken kaikkiaan edellisessä jaksossa kuvatut sosiaalivakuutuksen ainesosat olivat varsin vähäisiä ja soveltuivat vain suppeaan väestöryhmään. Sosiaalivakuutuksen lisäksi myös muu sosiaalilainsäädäntö oli vasta alullaan ja jäi yhteiskuntapoliittisena kysymyksenä maatalous- ja etenkin maapolitiikan varjoon.

Vuoden 1879 elinkeinoasetukseen sisältyivät vain lyhyt ja ylimalkainen säännös työturvallisuudesta ja joitakin lapsityövoiman käyttöä koskevia hyvin lieviä rajoituksia. Normien noudattamisen valvonnasta vastasi vuonna 1884 perustettu teollisuushallitus. Työsuojelu säänneltiin ensimmäisen kerran varsinaisesti teollisuusammateissa olevien työntekijäin suojelemisesta vuonna 1889 annetussa asetuksessa. Asetuksessa asetettiin työntekijöille ehdoton ikäraja (vähintään 12:n vuoden ikä) sekä määrättiin melko yksityiskohtaisesti työturvallisuudesta, työssä käyvien lasten ja nuorten työaikarajoituksista ja heidän koulunkäyntinsä turvaami-

²⁴⁴ Asetus elinkeinoista 31.3.1879/12 42 §. Hartman ja Juselius 1918, 1–2; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 144; Kuusi 1931, 731 ja 765–766; Louhelainen 1988, 43–44 ja 77.

²⁴⁵ Laki, koskeva työnantajan vastuunalaisuutta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta 5.12.1895/44; asetus työväen tapaturmavakuutuksesta 18.8.1917/64, muutettu lailla 24.10.1919/132.

²⁴⁶ Asevelvollisuuslain 27.12.1878/26 105 §. Talas 1905a, 6–7.

sesta. Valvontaa varten perustettiin uusi viranomainen, ammattientarkastajat, joita oli tosin alussa vain kaksi. Asetus uusittiin työturvallisuutta koskevilta osin vuonna 1914 ja muilta osin vuonna 1917. Kahdeksan tunnin työpäivästä säädettiin laki vuonna 1917²⁴⁷.

Muu sosiaalilainsäädäntö rajoittui vuonna 1908 säädettyyn leipomolakiin, liikkeiden ja toimistojen työoloja säätelevään lakiin vuodelta 1919 sekä vuonna 1898 annettuihin valtion asuntolainoja koskeviin säännöksiin. Hallinnon kehityksestä on mainittava, että vuodesta 1899 aloittivat ensimmäiset kunnalliset työväenasiain- tai sosiaalilautakunnat toimintansa, joka keskittyi pääasiassa kunnalliseen asuntopolitiikkaan²⁴⁸.

Senaatin alaisuudessa alkoi ensimmäinen työväenasiain esittelijä työkennellä vuonna 1906. Vuonna 1917 perustettiin senaatin sosiaalitoimituskunta, joka muuttui seuraavana vuonna sosiaaliministeriöksi. Aikaisemmin sosiaaliasiat olivat jakautuneet kauppa- ja teollisuustoimituskunnan ja siviilitoimituskunnan välille. Erillinen sosiaalihallitus muodostettiin vuoden 1917 lopussa ja lakkautettiin viisi vuotta myöhemmin²⁴⁹.

Varsinaisen sosiaalivakuutusjärjestelmän rakentamiseksi tehtiin moneneen otteeseen aloitteita ja aiheesta laadittiin useampia komiteanmietintöjä, mutta mitään uudistuksia ei toteutettu, päinvastoin kuin monessa muussa Euroopan maassa. Kysymys siitä, miksi näin ei käynyt ei sinänsä kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Siihen erityisemmin syventymättä on ajateltavissa, että taloudellisen rakennemuutoksen ja työväenliikkeen nousun luomassa tilanteessa sosiaalivakuutusjärjestelmän kasvu olisi Suomesakin voinut lähteä käyntiin jo silloin. Poliittiset ja yhteiskunnalliset

²⁴⁷ Asetus elinkeinoista 31.3.1879/12 32 § 3 mom., 33 ja 41 §; julistus teollisuushallituksen perustamisesta 6.11.1884/23 3 §; johtosääntö teollisuushallitukselle 13.11.1884/23 2 ja 4 §; asetus teollisuusammateissa olevien työntekijäin suojelemisesta 15.4.1889/18; asetus ammatinvaaralta suojelemisesta 4.4.1914/10; asetus työstä teollisuus- ynnä eräissä muissa ammateissa 18.8.1917/64; asetus ammattientarkastuksesta 18.8.1917/64; laki kahdeksan tunnin työajasta 27.11.1917/103.

Louhelainen 1984, 50; Waris 1962, 9.

²⁴⁸ Laki työstä leipomoissa 4.6.1908/33; laki kauppa-, konttori- ja varastoliikkeiden työoloista 24.10.1919/132; julistus, koskeva lainojen myöntämistä valtiovaraston lainausrahastosta työväenasuntojen rakentamiseen 24.5.1898/19.

Asuntotoimen pääpiirteet 1984, 17–18; Juntto 1990, 92–93; Louhelainen 1988, 62; Pulma 1990, 181–182; Sosiaaliministeriö 1917–1967, 9–23; Waris 1962, 10–11.

²⁴⁹ Asetus toisen protokollasihteerin viran perustamisesta kauppa- ja teollisuustoimituskuntaan 5.7.1906/29; asetus sosiaalihallituksesta 28.12.1917/123; laki sosiaalihallituksen ja valtion vakuutustarkastajan toimen lakkauttamisesta ja niiden tehtävien siirtämisestä sosiaaliministeriölle 30.12.1922/330.

konstellatit eivät vain tuottaneet sellaista tulosta. Muissa maissa noudatettu skenaario ei Suomessa toteutunut, vaikka asia oli täälläkin viireillä²⁵⁰.

Potentiaalisen sosiaalivakuutussäännösten jääminen sikiöasteelle on jälkikäteen selitetty Suomen kehityksen erityispiirteillä. On viitattu siihen, että Suomessa teollistuminen oli hitaampaa ja vaikutuksiltaan heikompaa kuin muualla, työvoimasta oli ylitarjontaa maaseudun ns. liika-väestön takia, työväenliike järjestäytyi verrattain myöhään ja ammattiyhdistysliike oli heikko. Lisäksi suhteet Venäjän johtoon ja sosiaalinen maatalouspolitiikka, josta etsittiin ratkaisua tilattomien toimeentulo-ongelmiin ja torpparikysymykseen, vaativat paljon poliittista huomiota. Asetelmaan vaikuttivat vielä vaivaishoidon vakiintunut asema, vaikka sitä arvosteltiinkin mm. juuri työväenliikkeen piirissä, ja mahdollisesti myös senaatin omat poliittiset pyrkimykset²⁵¹.

Oikeudellistumiskehitystä ajatellen kyseinen tilanne merkitsi sitä, että modernin sosiaalipolitiikan kehitykselle tyypillinen normistojen ja hallintokoneiston ekspansio ei vielä alkanut. Julkishallinnon tehtävien lisääntymisestä ja hallintoviranomaisten eriytymisestä johtuva, jo aikaisemmin liikkeelle lähtenyt oikeudellistumisprosessi sen sijaan jatkui, kuten ilmenee em. harvalukuisten työ- ja sosiaaioikeudellisten säännösten lisäksi jäljempänä selostettavasta vaivaishoitojärjestelmän kehityksestä.

8.2. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetus

8.2.1. Lainsäädännön uudistus

Vaivaishoitoasetuksen esityöt ja pääkohdat

Vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksen muuttamista koskevia aloitteita tehtiin kolmilla valtiopäivillä, vuosina 1863–1864, 1867 ja 1872, mutta pappis- tai talonpoikaissäädystä käsitellyt ehdotukset eivät saaneet enemmistön tukea edes itse kunkin aloitteentekijän omassa säädystä²⁵². Varsinai-

²⁵⁰ Alapuro ja Alestalo 1973, 88–90, 103 ja 108–109; Eräsaari ja Rahkonen 1975, 9–27; Kuusi 1931, 733; Louhelainen 1988, 47–50; Niemelä ja Ruotsalainen 1983, 185–191; Ståhlberg 1915, 431, alaviite 2; Waris 1956, 299–301.

²⁵¹ Hellsten 1993, 184–185; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 144–149; Veikko Piirainen 1958, 416–418; Veikko Piirainen 1974, 118–120; Soikkanen 1966, 300–301.

²⁵² Veikko Piirainen 1958, 147; Pipping 1940, 111; Talas 1905 a, 77–79.

sen lainuudistuksen aloittivat hallintoviranomaiset. Prosessi alkoi Kuopion läänin kuvernöörin Johan August von Essenin kertomuksesta lääninsä tilasta vuonna 1866. Kuvernööri kiinnitti huomiota irtaimen väestön paljouteen ja esitti toimenpiteitä epäkohdan poistamiseksi. Seuraavana vuonna Mikkelin läänin kuvernööri Theodor Thilén ehdotti senaattille toimia kerjuun ehkäisemiseksi. Senaatti otti molemmat asiat yhdessä käsittelyyn ja pyysi von Esseniltä yksityiskohtaisemman uudistus suunnitelman vuonna 1868. Suunnitelma lähetettiin lausunnolle mm. muille kuvernööreille ja kunnille. Hankkeesta kirjoitettiin myös lehdistössä²⁵³.

Uudistuksen konkreettisena taustatekijänä olivat 1860-luvun nälkävuodet. Paikallistasolla ne lisäsivät vaivahoidon kustannuksia ja panivat hallinnolliset rakenteet lujille. Maalaiskuntien hallinnonuudistuksen alkuvaikeudet vielä pahensivat tilannetta. Nälänhädän ahdistamien joukkojen liikehdintä nosti valtakunnallisesti kysymyksen siitä, kuinka ihmisten kuljeksminen saataisiin järjestykseen. Senaatti päätti vuonna 1871 asettaa komitean pohtimaan lähinnä vaivahoito- ja irtolaislainsäädäntöä. Komitean puheenjohtaja oli Thilén, joka oli siirtynyt Uudenmaan läänin kuvernööriksi, ja mietintö jätettiin vuonna 1872. Siihen sisältyi neljä säännöstehtäystä, jotka koskivat vaivahoidon, irtolaisuutta, muuttamista seurakunnasta toiseen ja työnhakijoiden liikkumista. Näistä kaikista aihepiireistä annettiin uudet säännökset seuraavina vuosina²⁵⁴.

Mietinnöstä pyydettiin lausuntoa kuvernööreiltä, tuomiokapituleilta ja hovioikeuksilta, minkä jälkeen senaatti laati tarkistetun esityksen uudeksi vaivahoitoasetukseksi, joka ei juurikaan poikennut komitean ehdotuksesta. Vuosien 1877–1878 valtiopäivillä esitys hyväksyttiin pienin muutoksin ja uusi asetus annettiin 17.3.1879²⁵⁵. Se oli voimassa vuoden 1922 loppuun asti. Asetuksessa oli paljon yhtäläisyyksiä Ruotsin vastaavan asetuksen kanssa, joka oli annettu 9.6.1871, jopa siinä määrin, että puhuttiin jäljennöksestä (näin Helsingius, Ståhlberg, Talas). Ruotsin oikeuskäytäntöä pidettiin ohjenuorana vaivahoidon koskeissa tulkintakysymyksissä²⁵⁶.

Säännösten esitöiden mielenkiintoisena yksityiskohtana voidaan vielä mainita, että Thilénin komitea ehdotti vaivahoidon kustannusten alentamiseksi eräänlaista eläkemaksua palkollisille (joihin luettiin tässä yh-

²⁵³ Veikko Piirainen 1958, 148–154; Pulma 1987, 66; Rauhala II 1921, 238–239; Talas 1905 a, 82–84.

²⁵⁴ KM 1872:3. Uuden vaivahoitoasetuksen lisäksi annettiin 17.3.1879 julistus muutamisesta toisesta seurakunnasta toiseen sekä työnhakijoista Suomenmaan sisällä tahi ulkopuolella. Hanketta täydensivät 2.4.1883 annetut irtolaisasetus ja irtolaisjulistus.

²⁵⁵ Ks. v. 1877–1878 valtiopäivien asiakirjat, esitys n:o 20.

²⁵⁶ Helsingius 1918, 14 ja 163; Veikko Piirainen 1958, 155–156 ja 170–172; Pipping 1940, 111; Ståhlberg 1915, 291, alaviite 1; Talas 1905 a, 57.

teydessä myös työläiset) vuotuisen säästöpankkitalletuksen muodossa. Esitys kuitenkin hylättiin jatkokäsittelyssä²⁵⁷.

Vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksessa oli herättänyt eniten kritiikkiä työkykyisillekin myönnetty oikeus avustukseen, joka oli varmistettu valitusoikeudella. Avustusosoikeuden laajeneminen katsottiin syypääksi avunsaajien määrän huomattavaan lisääntymiseen ja vaivaishoitokustannusten nousuun. Vuoden 1879 asetuksen keskeisiä kohtia olivatkin työkykyisten puutteenalaisten avustusosoikeuden poistaminen ja valitusosoikeuden rajoittaminen pelkkään oikeusvalitukseen. Vastapainoksi korostettiin elatusvelvollisuuden tärkeyttä. Tosin kunta saattoi avustaa työkykyisiä vapaaehtoisesti²⁵⁸.

Vaivaishoidon eri muodoista ei enää mainittu uudessa säännöstössä vaivaistalojen perustamista ja lasten elätehoitoa lukuunottamatta. Asetuksessa annettiin tarkemmat säännökset piirijaosta ja kirjattiin kunnallishallinnon uudistuksen tuomat muutokset. Hätäaputoita koskevaa velvoitetta lievennettiin siten, että kyseisten töiden järjestämisen sijasta puhuttiin vain ryhtymisestä sopiviin toimenpiteisiin²⁵⁹. Merkittäviä uutuuksia olivat kotipaikkaoikeuden sääntely ja sen säännöksen kumoaminen, joka antoi kunnalle oikeuden kieltää ihmisiä muuttamasta kuntaan heistä mahdollisesti koituvien vaivaishoitokustannusten takia. Vaivaishoitoverotuskin muutui jonkin verran²⁶⁰.

Asetukseen sisältyivät erittäin tiukat normit avunsaajan asemasta²⁶¹. Jatkuvasti täysin vaivaishoidon varassa elävä henkilö oli vaivaishoitohallituksen holhouksen alainen, mikä riisti häneltä sekä valtiollisen että kunnallisen äänioikeuden²⁶². Lisäksi vaivaishoitohallituksella oli isäntävalta kaikkien pysyvästi tai väliaikaisesti avustettavien suhteen, määrätyissä tapauksissa myös sellaiseen ihmiseen nähden, jonka vaimolle tai alaikäiselle lapselle annettiin vaivaishoitoa. Palkkaussääntöön perustuva isäntävalta asetti asianomaiset palkollisen asemaan, eikä palkollisella ollut kunnallista äänioikeutta. Kunnallinen äänioikeus perustui tosin varallisuus-

²⁵⁷ KM 1872:3, 13 (33§) ja 25. 1877–1878 vp esitys n:o 20, talousvaliokunnan mietintö n:o 8, s. 19–20 ja 39–40.

²⁵⁸ Ks. ylempänä, jakso 6.5. ja vaivaishoitoasetus 17.3.1879/10 1–4 ja 43 §.

²⁵⁹ Vuoden 1879 asetuksen 10–16, 18 ja 40 §.

²⁶⁰ Asetuksen 19–30 §; Ståhlberg 1915, 28–31.

²⁶¹ Asetuksen 31 § 1–3 kohdat. Ståhlberg 1915, 359–360.

²⁶² Tässä yhteydessä on otettava huomioon, ettei naisella vielä ollut valtiollista äänioikeutta, ja että hänellä oli kunnallinen äänioikeus vain jos hän hallitsi itseään ja omaisuuttaan – toisin sanoen, ei ollut avioliitossa. Ks. Ståhlberg 1901, 70–71.

Asetus kunnallishallituksesta maalla 6.2.1865/4 9 § 1 mom. ja 10 § 3 mom.; asetukset kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873/40 10 §; asetukset maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15.6.1898/21 9 §.

sensukseen, joten sillä oli vain suhteellinen merkitys varattomalle ihmiselle²⁶³. Isäntävallan tai holhouksen alaisen henkilön asemasta on vielä lisättävä, ettei hän saanut muuttaa toiseen kuntaan ilman isännän tai edusmiehen lupaa.

Asetuksen mukaan huollettavaa saatettiin myös rangaista. Sanktiot kohdistuivat lasten lisäksi kurinpitovirheisiin syyllistyneisiin laitoshoidokkeihin ja huonosti käyttäytyneisiin työkykyisiin avunsaajiin. Viimeksi mainittu voi kuvernööri jopa tuomita yleiseen työhön pakkotyölaitokseen tai lääninvankilaan kuten kerjäläisetkin²⁶⁴. Kerjuuta koskevia säännöksiä oli uudessakin asetuksessa melko paljon. Irtolaisuutta koskevat toimenpiteet ja vaivaishoito oli uudistuksen valmisteluvaiheessa kytkeyty toisiinsa entiseen tapaan, mutta irtolaisuuden käsite oli talouspoliittisen uudelleenarvioinnin takia saanut toisenlaisen sisällön²⁶⁵.

Lainuudistuksen ideologiset ulottuvuudet

Vuoden 1879 vaivaishoitoasetus merkitsi selvää köyhäinhoitopoliittista suunnanmuutosta edelliseen asetukseen verrattuna. Talousliberalistinen paradigma pääsi vaikuttamaan vaivaishoitoonkin hyvin voimakkaasti, aluksi lainsäädäntötasolla ja määrätyllä viiveellä myös toimeenpanossa. Yhteiskunnan vastuuta köyhistä haluttiin vähentää ja painottaa päinvastoin yksilön velvollisuutta huolehtia omasta ja omaistensa toimeentulosta. Lainuudistajat katsoivat, että elinkeinojen ja työmarkkinoiden vapauttaminen oli luonut koko väestölle paremmat mahdollisuudet elättää itsensä, joten työkykyisellä ihmisellä ei pitänyt olla oikeutta saada taloudellista apua yhteiskunnalta²⁶⁶.

Kriittinen suhtautuminen avunhakijoihin ja heidän vuoden 1852 asetukseen perustuneisiin oikeuksiinsa sai seuraavan ilmaisun uutta asetusehdotusta koskevassa valtiopäivien talousvaliokunnan mietinnössä²⁶⁷:

»Missä varmuudella voi odottaa ja hätätilassa lain nojassa vaatia ulos apua yleiseltä vaivaishoidolta, siinä puuttuu ponteva ja veltoille luon-

²⁶³ Vuosien 1865 (23 ja 58 §) ja 1873 (10–12 §) asetukset kunnallishallituksesta; vuoden 1898 asetuksen 9 ja 24 §.

²⁶⁴ Vaivaishoitoasetuksen 31 § 4 kohta, 37 ja 38 §.

²⁶⁵ 34–39, 41 ja 46 §.

²⁶⁶ Karisto, Takala ja Haapola 1988, 130–133; KM 1872:3, 21; Louhelainen 1984, 40; Veikko Piirainen 1958, 24–25; Pulma 1987, 66; Pulma 1990, 176–177. Keisarin esitys n:o 20 1877–1878 vp, s. 1–2; em. esitystä koskeva valtiopäivien talousvaliokunnan mietintö n:o 8, s. 2–4.

²⁶⁷ Em. mietintö, s. 2.

noille hyvin tarpeellinen vaikutin säästäväisyyteen; siinä moni, myöntyen hetken houkutusien mukaan, tuhlaa senkin osan työansiosiansa, jonka voisi säästää tulevain päivain tarpeeseen; siinä syntyy helposti se siveydellisesti alhainen mieli, joka ei epäile kernaammin kerjätä leipää tahi luottaa vaivaishoitoon, kuin taipua ututteraan työhön ja rajoittaa tarpeensa, mikä useinkin on tulevaisen turvaton tilan ehtona.»

Uusi linja toi toisaalta työvoimapolitiittisia vapauksia. Talousliberalistien käsitysten mukaan ihmisten liikkuvuus sinänsä ei ollut haitallista, vaan tarjosi heille päinvastoin keinon hakea joustavasti työtä sieltä, mistä sitä oli saatavissa.

Muutenkin jo heikentynyt laillisen suojelun järjestelmä murentui täysin kun vuonna 1879 elinkeinoasetus korvasi puoli vuotta tai vuoden kestävä palvelusuhteen kahden viikon irtisanomisaikaan pohjautuvalla työsopimuksella ja uusi vaivaishoitoasetus samana vuonna vähensi muuttorejoituksia ratkaisevasti. Laillinen suojelu lakkautettiin lopulta kokonaan vuonna 1883 annetulla irtolaisasetuksella²⁶⁸.

Vaikka talouselämän vapautta lisättiin mittavalla toimenpideohjelmalla, samaan ajatusmalliin ei suinkaan kuulunut kansalaisvapauksien edistäminen laajentamalla vaivaishoidon piirissä olevien oikeuksia. Lähtökohdana oli päinvastoin, että yhteiskunnan apuun turvautuvan tuli alistua ankaraan kuriin ja jopa oikeuksien menetykseen. Kovan kohtelun tarkoitus oli pelottaa ihmisiä hakemasta vaivaishoitoa. Tällä tavalla vähennettäisiin kustannuksia ja opetettaisiin köyhille, että kannattaa itse auttaa itseään. Radikaalit toimenpiteet olivat siten uudistajien mielestä myös moraalisesti perusteltuja. Kuuluihan liberalistiseen ideologiaan yhteiskunnan kehittäminen kansan kasvatuksen, ohjauksen ja tarvittaessa holhoamisenkin avulla.

8.2.2. Köyhien omatoimisuuden korostaminen

Uuden vaivaishoitopolitiikan tärkein päämäärä oli viranomaisten avustusvelvollisuuden supistaminen jättämällä ihmisten toimeentulo entistä enemmän heidän omatoimisuutensa varaan. Lainsäätäjän muuttunut lä-

²⁶⁸ Ks. edellä, jakso 6.1.3. Vaivaishoitoasetus 17.3.1879/10 24 §; julistus muuttamisesta toisesta seurakunnasta toiseen sekä työnhakijoista Suomenmaan sisällä tahi ulkopuolella 17.3.1879/10; asetus elinkeinoista 31.3.1879/12 29 §; asetus irtolaisista ja niiden kanssa menettelemisestä 2.4.1883/17.

hestymistapa tuli esille jo heti asetuksen ensimmäisessä lauseessa, jossa määrättiin, että jokainen työkykyinen mies tai nainen oli velvollinen elättämään itsensä ja alaikäiset (alle viisitoistavuotiaat) lapsensa. Edellisessä, vuoden 1852 vaivahoitoasetuksessa ei mainittu mitään työkykyisten puutteenalaisten velvollisuudesta elättää itsensä, vaan myönnettiin heillekin oikeus avustukseen²⁶⁹.

Uutta ajattelutapaa noudattaen kehitettiin kirjallisuudessa omalaatuisen juridinen konstruktio, ns. julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus, jolla tarkoitettiin vaivahoitoasetukseen perustuvaa yksityishenkilön velvollisuutta elättää itsensä ja määrätyt muut ihmiset siten, etteivät vaivahoitoviranomaiset joutuneet antamaan avustusta. Edellä jo mainittiin vanhempien julkisoikeudellinen velvollisuus elättää alle viisitoistavuotiaat lapsensa. Lisäksi aviomies oli vaivahoitoasetuksen nojalla velvollinen elättämään vaimonsa, mutta vaimoa ei vaadittu huolehtimaan miehestään. Julkisoikeudelliseen elatusvelvollisuuteen kuuluviksi luettiin vielä suoraan ylenevää ja alenevaa sukua olevien velvollisuus pitämään kykynsä mukaan huolta toisistaan sekä työnantajan velvollisuus elättää työntekijänsä määrätyissä tapauksissa²⁷⁰.

Julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus palveli selvästi vaivahoitoyhdistyksen taloudellisia intressejä. Se ei antanut puutteenalaiselle mitään varsinaista oikeutta saada elatusvelvolliselta apua, eikä myöskään oikeudellisia keinoja tätä vastaan. Julkisoikeudellisen elatusvelvollisuuden avulla viranomaiset saattoivat kuitenkin pakottaa elatusvelvollisen täyttämään velvollisuutensa ja siten pienentää vaivahoitokustannuksia²⁷¹. Julkisoikeudellisen elatusvelvollisuuden ohella oli edelleen olemassa yksityisoikeudellinen elatusvelvollisuus, joka perustui samoihin periaatteisiin kuin aikaisemmin edellisen vaivahoitoasetuksen aikana²⁷². Niiden mukaan puolisoiden tuli huolehtia toisistaan ja vanhempien lapsistaan, ja elatukseen oikeutettu voi nostaa kanteen elatusvelvollista vastaan etujensa puolustamiseksi.

²⁶⁹ Vuoden 1879 vaivahoitoasetuksen 1 §; vuoden 1852 vaivahoitoasetuksen 20 § – ks. edellä, jakso 6.3.2. Ståhlberg 1915, 293–294.

²⁷⁰ Vaivahoitoasetuksen 1 ja 4–6 § sekä 25 § 2 kohta. Ikkala 1956, 204–216; Ståhlberg 1915, 292–300.

Työnantajan velvollisuus elättää työntekijänsä on käsitelty edellä, jaksossa 8.1.4.

²⁷¹ Toimeenpanokeinoista ks. seuraava jakso.

²⁷² Ks. edellä, jakso 6.3.2. Ikkala 1956, 205–210; Ståhlberg 1915, 298–299.

8.2.3. Kunnan avustusvelvollisuuden laajuus

Kunnan velvollisuus avustaa köyhiä eli ns. pakollinen vaivaishoito rajoittui toisen huoltoa vailla oleviin ihmisiin, joilta ei edellytetty omatoimista toimeentulon hankkimista, nimittäin alle viisitoistavuotiaisiin, mielisairaisiin, vammaisiin, heikkoihin vanhuksiin ja »pitkällisempää tautia» sairastaviin. Kunta saattoi avustaa myös muita hädänalaisia, mutta silloin ei ollut enää kysymys pakollisesta vaan vapaaehtoisesta vaivashoidosta. Uudessa asetuksessa avustusvelvollisuuden supistaminen kohdistui työkykyisiin avunhakijoihin, kuten edellä mainittiin, ja alaikäisiinkin siinä suhteessa, että nuoruuden takia avustettavien ikäraja laskettiin kuudesta toista vuodesta viiteentoista²⁷³.

Pakollisen vaivashoidon yleisenä edellytyksenä oli, että avustettava oli työkyvytön, joko kokonaan tai ainakin siinä määrin, ettei pystynyt elättämään itseään työllä. Lisäksi huollettavan tuli olla puutteenalainen siinä mielessä, ettei hänellä ollut varoja toimeentulonsa turvaamiseksi eikä ketään elatusvelvollista tai muuta ihmistä, joka huolehti hänestä. Pakolliseen vaivaishoittoon luettiin myös kunnan myöntämä apu, jonka se antoi sen takia, että elatusvelvollinen oli jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Toisin sanoen kunta ei voinut kieltäytyä avustamasta sillä perusteella, että avustaminen oli elatusvelvollisen tehtävä, mutta sillä oli oikeus periä tältä avustus takaisin.

Pakollisesti avustettavien ryhmät oli asetuksessa määritelty melko väljästi (alaikäisiä lukuunottamatta), joten kunnalla oli paljon harkintavaltaa. Tulkintakriteereinä käytettiin lähinnä avunhakijan työkykyä ja työkyvyttömyyden kestoa.

Kunnan avustusvelvollisuuden supistaminen ei merkinnyt sitä, että muita kuin pakollisesti avustettavien ryhmiin kuuluvia köyhiä olisi lakattu avustamasta. Tällaisille muille puutteenalaisille voitiin asetuksen nojalla antaa apua »vaivaishoitohallituksen tutkinnon jälkeen ja sen mukaan kuin kunta sen suhteen erikseen on määrännyt»²⁷⁴. Heidän avunsaantinsa riippui siten kunnan omaksumasta vaivaishoitopolitiikasta asetuksen asettamassa viitekehyksessä.

²⁷³ Asetuksen 1–3 §. Serlachius 1915, 57–58; Ståhlberg 1915, 319–324; Talas 1905 a, 113–126.

²⁷⁴ Asetuksen 3 §. KM 1907:9, 11–12; Sarlin 1915, 86; Serlachius 1915, 57–58; Soikkanen 1966, 298–299; Ståhlberg 1915, 293–294 ja 322–324; Talas 1905 b, 127–133; Viipurin läänin maalaiskuntain kunnallispäivät 1911, 103–104.

Eräissä kunnissa suhtauduttiin taloudellisista syistä kielteisesti vapaaehtoiseen vaivaishoitoon. Tämä saattoi johtaa siihen, että jouduttiin antamaan joillekin henkilöille paljon avustusta pakollisena vaivaishoitona, kun pienempi vapaaehtoinen apu olisi aikaisemmassa vaiheessa riittänyt heidän vaikeuksiensa ratkaisemiseksi. Näin pyrkimys kustannusten pienentämiseen aiheutti joskus päinvastaisen tuloksen silloin kun huollettavan elämäntilannetta ei otettu huomioon kokonaisuudessaan.

8.2.4. Pakollisen vaivaishoidon korvaaminen kuntien kesken ja kotipaikan merkitys

Aikaisemmin kunnalla oli ollut oikeus kieltää ihmisiä muuttamasta kuntaan heistä mahdollisesti koituvien vaivaishoitokustannusten takia²⁷⁵. Säännös kumottiin, mutta ulkokuntalaisten aiheuttamaa räsistystä haluttiin edelleen rajoittaa. Tähän tarkoitukseen asetus kytki kotipaikkaoikeusjärjestelyt pakollisen ja vapaaehtoisen vaivaishoidon dikotomiaan.

Kunnalla oli oikeus saada korvaus ulkokuntalaiselle (tai hänen vaimolleen tai lapselleen) annetusta vaivaishoidosta siltä kunnalta, jossa avunsaajalla oli kotipaikkaoikeus, mutta vain siltä osin kuin apu oli ollut pakollista vaivaishoitoa²⁷⁶. Korvaushakemus oli toimitettava kuvernöörille kolmen kuukauden kuluessa vaivaishoidon myöntämisestä. Koska ei ollut mitenkään harvinaista, että korvausvelvollinen kunta kieltäytyi maksamasta vedoten annetun vaivaishoidon ei-pakolliseen luonteeseen (mistä päätöksestä toinen kunta voi valittaa kuvernöörille ja edelleen senaattiin), ulkokuntalaisten oli monin paikoin vaikeampi saada pakollista vaivaishoitoa kuin kunnan omien asukkaiden.

Korvausjärjestelyjen merkitys korostui sen takia, että kotipaikkaoikeuden saamiseksi kunnan uuden asukkaan tuli olla siinä ainakin kaksi vuotta henkikirjoitettuna. Kahden vuoden jakso keskeytyi, jos asukas joutui turvautumaan pakolliseen vaivaishoitoon. Viimeksi mainittu säännös huononsi vieraskuntalaisten jo muutenkin heikkoa asemaa. Sen lisäksi,

²⁷⁵ Vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksen 26 § ja vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen 24 §. 1877–1878 vp esitys n:o 20, talousvaliokunnan mietintö n:o 8, s. 14–15; ks. edellä, jakso 4.2.4.

²⁷⁶ Asetuksen 14 § 1 kohta, 22 § ja 25 § 1 kohta ja hallituksen esitys n:o 40, 1921 vp, s. 7. KM 1907:9, 11–12; Ståhlberg 1915, 332–335.

Jos pakollisesti avustettavan kotipaikkaoikeutta ei saatu selville, valtio korvasi vaivaishoitokustannukset. Samoin meneteltiin silloin kun avunsaaja oli ainakin viisi vuotta yhtäjaksoisesti oleskellut Venäjällä tai ei ollut Suomen kansalainen – ks. asetuksen 28 §.

että ulkokuntalaiselle annetusta vapaaehtoisesta vaivashoidosta ei voitu periä korvausta toiselta kunnalta, ehkäisevän vaivashoidon^{276a} myöntäminen vieraskuntalaiselle oli erityisen epäedullista silloin, kun se tarjosi hänelle mahdollisuuden saavuttaa kotipaikkaoikeus ennen kuin hän tarvitsi pakollista vaivashoitoa.

Ulkokuntalainen avunsaaja voitiin myös lähettää kotipaikkakuntaansa hoidettavaksi, jolloin kotikunnan tuli korvata muualla annetun pakollisen vaivashoidon lisäksi matkakustannukset. Huollettavaa ei saanut kuitenkaan lähettää kotiin, jos hänen terveytensä olisi siitä kärsinyt tai vaivashoito oli ollut vain satunnainen²⁷⁷. Tämä järjestelmä kavensi avustettavan liikkumisvapautta, ja joissakin tapauksissa vielä houkutteli oleskelukunnan viranomaisia rajoittamaan avustamisen matkan edellyttämään minimiin.

8.2.5. Kotipaikkaoikeus

Kotipaikkaoikeus oli säännelty yksityiskohtaisesti vaivashoitoasetuksessa. Asetuksen mukaan jokaisella oli kotipaikkaoikeus siinä kunnassa, missä hän oli henkikirjoissa. Tätä kutsuttiin itsenäiseksi kotipaikkaoikeudeksi, koska se ei riippunut toisen ihmisen (miehen tai vanhemman) kotipaikkaoikeudesta, vaan perustui kunnan asukkaan omaan asemaan suhteessa vaivashoitoyhdyskuntaan. Se, joka täytti 50 vuotta tai tuli vammaiseksi tai mielisairaaksi, säilytti kotipaikkaoikeuden, joka hänellä silloin oli. Toiseen kuntaan muuttanut sai kotipaikkaoikeuden uudessa asuinpaikassaan vasta sen jälkeen kun hän oli ollut siinä kaksi vuotta henkikirjoitettuna turvautumatta pakolliseen vaivashoittoon, kuten ylempänä mainittiin. Normaalisti ihmisellä voi olla kotipaikkaoikeus vain yhdessä kunnassa²⁷⁸. Epäitsenäinen kotipaikkaoikeus koski lapsia ja naimisissa olevia naisia. Vaimolla oli iästään riippumatta sama kotipaikkaoikeus kuin miehellään. Alle viisitoistavuotiaista lapsista määrättiin asetuksessa, että avioliapsi seurasi isän kotipaikkaoikeutta ja avioton lapsi äidin²⁷⁹.

^{276a} Ks. jäljempänä jakso 8.2.6.

²⁷⁷ Asetuksen 26 § 1 kohta. Talas 1906, 9–10.

²⁷⁸ Asetuksen 19–28 §. Soikkanen 1966, 297; Ståhlberg 1915, 324–343; Talas 1905 a, 97–187; Talas 1906, 1–14 ja 53–63.

²⁷⁹ Kirjallisuudessa mainitaan erikoisesta tapauksesta, jossa neuvokas kunta yritti pienentää vaivashoitokustannuksia lupaamalla myötäjäiset naiselle, jolla oli paljon aviottomia lapsia, sillä ehdolla, että hän meni naimisiin vieraskuntalaisen kanssa – ks. Talas 1906, 61–62.

Kotipaikkaoikeuskonstruktio perustui ajatukseen, että vaivaishoito oli nimenomaan kunnan velvollisuus, jota ei saatu siirtää toiselle kunnalle silloin kun oli kysymys »omista» vaivaisista. Teoreettisesti tätä oikeudenmukaiseen kustannusten jakoon tähtäävää järjestelmää perusteltiin sillä, että kunnan antama vaivaishoito oli korvaus siitä taloudellisesta hyödyistä, jonka kunta oli aikaisemmin saanut vaivaiselta verotuloina ja muulla tavalla. Tämä ns. korvausteoria ei yksinään riittänyt, koska sillä ei esim. voitu selittää, miksi koko ikänsä vaivaishoidon varassa elänyt tuli avustaa. Sen takia käytettiin kahta muuta perustelukaavaa, nimittäin kotiseututeoriaa ja oleskelupaikkateoriaa²⁸⁰. Kotiseututeorian mukaan sen kunnan, missä ihminen vakituisesti asui ja johon monet siteet hänet yhdistivät, tuli pitää hänestä huolta. Oleskelupaikkateoria taas perusti avustusvelvollisuuden vaivaisen oleskeluun kunnan alueella.

Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus oli huomattavasti lisännyt vaivaishoidon yhtenäisyyttä ja järjestelmällisyyttä. Kotipaikkaoikeuden sääntely vuoden 1879 asetuksessa jatkoi samaa linjaa, mutta oli samalla ilmentymä uudesta talousliberalisesta paradigmasta. Kotiseututeoria oli lähellä perinteistä ajattelua, jossa yhteisön jäsenten avustaminen perustui yhteenkuuluvuuteen, kirkonoppiin ja kerjuuteen myönteisesti suhtautuneeseen tapakulttuuriin. Kärjistäen voitaisiin sanoa, että korvausteoria pohjautui jonkinlaiseen voimistuvaan kustannus-hyötymalliin tai ansionäkökohtaan, kotiseututeoria päinvastoin väistyvään yhteistoimintahenkeen. Pitkälle kehitettynä oikeudellisena instituutiona kotipaikkaoikeus palveli selvästi uutta taloudellista ja organisatorista rationaliteettia.

Kotipaikkaoikeuden sääntelyn heikko puoli oli sen kielteinen vaikutus ulkokuntalaisten vaivaishoidolliseen asemaan, joka oli alisteinen kunnan vaivaishoitopoliittisille ja -hallinnollisille pyrkimyksille. Varsinkin vieraskuntalaisen kotiinlähettämisessä kuntien taloudelliset intressit tulivat voimakkaasti esille. Vaivaishoidon tiukka sitominen paikallisyhdyskuntiin oli luonnollinen ratkaisu historiallisista syistä ja sen takia, että valtion hallintokoneisto oli vielä melko pieni. Sitä alettiin kuitenkin vuosisadan vaihteessa tarkastella kriittisesti, jolloin köyhien ja varakkaiden kuntien välisten erojen tasaamiseksi ehdotettiin valtion suurempaa panosta vaivaishoitoon²⁸¹.

²⁸⁰ Talas 1905 a, 17–34. Kotiseututeorian taustalla olevasta yhteisöllisestä elämänmuodosta ks. Hellsten 1993, 82.

²⁸¹ Talas 1906, 62–62.

8.2.6. Avustusmuodot

Avustusmuodoista ei asetuksessa mainittu suoraan laitoshoidtoa ja lasten elätehoitoa lukuunottamatta. Talousvaliokunnan mietinnössä tämä perusteltiin sillä, että pakollinen vaivaishoito tulisi kysymykseen vain harvoissa tapauksissa ja että hoitotavoista määrättäisiin kuntien ohjesäännöissä, jotka olisi alistettava kuvernöörille²⁸².

Ehkäisevä vaivaishoito, kylänkierto ja kerjuukiello

Ehkäisevän vaivaishoidon käsitteellä oli kirjallisuudessa kaksi merkitystä, laaja ja suppea. Suppeassa merkityksessä sillä tarkoitettiin varsinaista avustamista pakollisen vaivaishoidon tarpeen ehkäisemiseksi. Ehkäisevät toimenpiteet olivat vapaaehtoista vaivaishoidtoa. Tällaisia toimenpiteitä olivat esim. työkalujen ja työvaatteiden hankkiminen tai lainaaminen puutteenalaisille, koulutuksen kustantaminen, sairaanhoidon maksaminen niissä tapauksissa, joissa sitä ei ollut pidettävä pakollisena vaivaishoitona, lehmän antaminen köyhän perheen käyttöön ruoanpuutteen helpottamiseksi²⁸³.

Ehkäiseväksi vaivaishoidoksi laajassa merkityksessä luettiin kaikki järjestelyt, joilla voitiin tai joiden otaksuttiin voivan vähentää köyhyyttä vaikuttamalla sen syihin. On tyypillistä ajan hengelle, että myös moraalisten ja siveydellisten keinojen katsottiin kuuluvan tähän joukkoon. Vaivaishoitoon haluttiin sisällyttää säästäväisyyden edistäminen, raittiustyö, arpajaisten ja uhkapelin vastustaminen, taistelu »laiskuutta ja huikentelevaisuutta» vastaan, »yhteiskuntaelämän varjopuolia käsittelevä reformityö», siveellinen kasvatusta, »heikomman holhous», jne.²⁸⁴ Lainsäätäjän ideologiset kannanotot kietoutuivat usein myös moraalisiin seikkoihin, mutta vaivaishoitoasetukseen ei kuitenkaan sisältynyt kovin paljon moraalisia ohjeita²⁸⁵. Käytännön vaivaishoitotyöhön mainitut eettiset tavoitteet varmasti heijastuivat enemmän.

²⁸² Vaivaishoitoasetuksen 14 § 2 mom. ja 40 §. 1877–1878 vp esitys n:o 20, talousvaliokunnan mietintö n:o 8, 10–11.

²⁸³ Helsingius 1917, 26 ja 181–182; Juusela 1917, 173; KM 1907:9, 51–52.

²⁸⁴ Helsingius 1918, 198–202; Juusela 1916, 180; Juusela 1917, 169–175; Kuusterä 1990, 81; Veikko Piirainen 1958, 68; Sarlin 1915, 73–74.

²⁸⁵ Asetuksen 14 § 2 kohdan mukaan vaivaishoidon varassa ollutta lasta tuli kristillisesti kasvattaa ja opettaa. Vaivaishoitohallituksen isäntävallan alaiseksi joutui 31 § 2 koh-

Sanan väljän merkityksen mukaan ehkäisevänä vaivashoitona pidettiin vuoden 1879 vaivashoitoasetuksen aikana lisäksi sosiaaliturvaa, koulutusta, työllisyyspoliittisia toimenpiteitä, asuntopolitiikkaa, osuustoimintaa, säästöpankkien perustamista ja tukemista sekä asutuspolitiikkaa (1920-luvulla myös siirtolapuutarhojen perustamista ja jopa rotuhygienisiä toimenpiteitä). Ajatusmalli, joka näin kirjallisuudessa hahmottui, kurottui jo hapuilevasti hyvinvointivaltiota kohti, vaikka sosiaalilaisäädäntö oli varsin kehittymätön eikä vaivashoitoasetus antanut lainkaan tukea tällaiselle visiolle. Asetuksessa oli tosin säännös, joka velvoitti toimenpiteisiin jos kato tai muu »yleinen onnettomuus» aiheutti työllisyyden heikkenemisen takia puutetta, mutta käytännössä sillä ei ollut vaikutusta²⁸⁶.

Ehkäisevän vaivashoidon siveellissosiaalisista pyrkimyksistä huolimatta Suomessa esiintyi edelleen kerjuuta. Vaivashoitoasetukseen sisältyikin säännöksiä kerjäläisten käsittelystä ja rankaisemisesta. Toisaalta kylänkiertoa, joka oli eräänlaista virallistettua kerjuuta, käytettiin yhä vaivashoitomuotona ylempien vaivashoitoviranomaisten vastustuksesta huolimatta²⁸⁷.

Ruotuhoito

Ruotuhoito oli toinen perinteinen avustusmuoto, jota vastaan varsinkin uusi valvontaviranomainen, vuonna 1889 toimintansa aloittanut vaivashoidontarkastaja, kävi jatkuvaa taistelua. Maalla se oli vuosisadan lopussa vielä suosittu hoitomenetelmä, jonka merkitys kuitenkin supistui rahatalouden yleistymisen ja vaivashoitoverojärjestelmän muuttumisen vaikutuksesta²⁸⁸. Kaupungeissa ruotuhoito ei ollut enää kovin yleistä 1800-luvun jälkipuoliskolla, ja 1890-luvulla se jäi niissä kokonaan pois käytöstä. Maalla tämä kehitys eteni hitaammin²⁸⁹.

dan perusteella se, joka saattoi juopumuksen, laiskuuden tai huolettomuuden takia vaimonsa tai alaikäisen lapsensa satunnaisen vaivashoidon tarpeeseen.

²⁸⁶ 18 §. KM 1907:9, 53; KM 1918:7, 84–85.

²⁸⁷ Asetuksen 34–39, 41 ja 46 §. Veikko Piirainen 1958, 309–318.

²⁸⁸ Eenilä 1971, 11; Helsingius 1917, 28–30; Helsingius 1918, 25–27 ja 73; Veikko Piirainen 1958, 312–317; Soikkanen 1966, 318.

²⁸⁹ Suomen kaupunkilaitoksen historia 2 1983, 339.

Kaupunkien ylläpitämiä ruotilaisia oli 1880-luvulla köyhäinhuoltotilastojen mukaan vain 1 tai 2, 1890-luvun ja myöhemmissä tilastoissa ei enää yhtään. Maalaiskuntien ruo-

Ruotuhoidon antamista pidettiin perinteisesti verosuorituksena, jonka arvo laskettiin kiinteistöverona manttaalin perusteella²⁹⁰. Ruotuvelvoitteiden määrittelemisen oli helppoa, koska tilojen ja muiden kiinteistöjen manttaalmäärissä tapahtui harvoin muutoksia. Uudessa vaivaishoitoasetuksessa vaivaishoitoverojärjestelmä muutettiin kiinteistöveron osalta siten, että manttaalin sijasta otettiin perusteeksi tulojen pohjalta määrättävä veroäyrimäärä, joten ruotuhoidon rasitusten jakaminen mutkistui²⁹¹. Ruotuhoidolla oli kuitenkin niin paljon etuja, että sitä kannatti edelleen harjoittaa. Ruotuosakkaat arvostivat ruotuhoidon taloudellisuutta ja osittaista vapaaehtoisuutta, kun taas monet ruotuvaivaiset olivat sitä mieltä, että he saivat parempaa hoitoa kuin elätehoidossa olevat ja että heillä oli enemmän vapautta kuin vaivaistalon asukkailla. Ruotilaisten kohtelu tosin vaihteli ja saattoi olla julmaakin²⁹².

tilaisten kokonaismäärä oli vuonna 1895 (vuoden viimeisenä päivänä) vielä n. 4200 eli n. 7,5 prosenttia kaikista maalaiskuntien avustetuista, kun heitä kymmenen vuotta aikaisemmin oli ollut kaksi kertaa enemmän. Vuonna 1905 oli enää n. 700 ruotilaista eli n. 1,3 prosenttia maaseudun kaikista avunsaajista ja vuonna 1915 heidän lukumääränsä oli laskenut 15:een.

Jollei toisin mainita kaikki vaivaishoitoa koskevat tilastotiedot on otettu Suomen virallisesta tilastosta, sarja XXI (A), vuodet 1881–1922, mihin julkaisusarjaan ei enää erikseen viitata.

Joillakin alueilla »ruotuvaivaisella» tarkoitettiin ketä tahansa vaivaishoidon piirissä olevaa ihmistä (ks. Veikko Piirainen 1958, 328), mikä on saattanut vaikuttaa vaivaishoitoyhdyskuntien antamiin tietoihin varsinkin tilastoinnin alkuvuosina. Valtakunnallisista tilastoista vastaava tilastollinen päätoimisto kiinnitti muutenkin moneen otteeseen huomiota perustietojen puutteellisuuksiin.

²⁹⁰ Vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksen 50–51 §.

²⁹¹ Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen 29 §, jossa viitataan kunnallishallituksesta maalla 6.2.1865 annetun asetuksen 54 ja 56 §:ään sekä kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873 annetun asetuksen 53–57 §:ään.

²⁹² Eenilä 1971, 28–31; Helsingius 1886, 5–11; Veikko Piirainen 1955, 87; Veikko Piirainen 1958, 325–328.

Ruotuhoidon epäkohtien yleisyydestä ei ole tiettävästi esitetty luotettavia arvioita. Kirjallisuudessa mainitaan tapauksia, joissa sairaita ruotilaisia ei hoidettu asianmukaisesti, mielisairaita pidettiin eräissä hoitopaikoissa kahleissa tai heitä pahoinpideltiin, avuttomia vaivaisia jätettiin yksin kotiin varsinkin kiireisenä kesäaikana, naispuolisia ruotilaisia joutui seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, hoitopaikat vaihtuivat liian usein ja kuljetukset talosta toiseen rasittivat liikaa huonokuntoisia vaivaisia, ruotilaisille annettiin jätettä syötäväksi, jne. Epäkohtia painotti etenkin Helsingius, joka pitkän uransa aikana vaivaishoidontarkastajana sekä jo ennen sitä ajoi voimakkaasti laitoskeskeistä linjaa ja esitti usein muut hoitomuodot huonossa valossa.

Ruotuhoidon supistuttua senaatti julisti sen vuonna 1916 laittomaksi päätöksessä, jossa Pyhäjoen kunta velvoitettiin laatimaan uusi köyhäinhoito-ohjesääntö ilman mainintaa ruotuhoidosta. Päätöksen perusteluksi esitettiin vain, ettei ruotuhoitoa ollut pidettävä vaivahoitoasetuksen tarkoitusperiä vastaavana ja että »senlaatuinen hoitotapa on muutenkin katsottava ristiriitaiseksi nykyaikaisen ja kohtuudenmukaisen vaivahoidon kanssa»²⁹³. Pitkäaikainen vaivahoidontarkastaja G.A. Helsingius oli jo aikaisemmin väittänyt, että ruotuhoito oli vastoin lainsäätäjän tavoitteita. Helsingiuksen mukaan vaivahoitoasetuksen verotusta koskevat säännökset osoittivat, että ruotuhoito haluttiin lopettaa. Hän ei kuitenkaan perustellut väitettään, jolle ei myöskään löydy tukea muualta. Ainoa asetuksesta johtuva rajoitus oli säännös, jonka perusteella vaivahoidon piirissä olevalle lapselle oli järjestettävä »vakainainen asunto»²⁹⁴.

Elätehoito ja vaivaishuutokaupat

Ruotuhoidon väistyessä muiden avustusmuotojen merkitys korostui. Alaikäiset huollettavat sijoitettiin usein elänteelle (yksityishoitoon). Vaivahoitoasetus sulkikin ruotuhoidon pois alle viisitoistavuotiaiden hoitomenetelmänä, mutta kyseistä säännöstä ei noudatettu kovin hyvin²⁹⁵.

²⁹³ Senaatin talousosaston päätös 10.5.1916, julkaistu Köyhäinhoitolehdessä 1917:1, s. 3. Helsingius 1917, 28; Helsingius 1918, 25–28; Veikko Piirainen 1958, 313–317.

²⁹⁴ Asetuksen 14 § 2 mom. Siitä huolimatta alle viisitoistavuotiaita oli vuosisadan lopussa ruotuhoidossa varsin paljon. Vuonna 1900 alle viisitoistavuotiaista avustetuista oli ruotuhoidossa n. 5,8 prosenttia, mikä oli suurempi luku kuin 15 vuotta täyttäneiden ruotilaisten osuus ikäryhmänsä avunsaajista. Viisi vuotta myöhemmin alaikäisten osuus oli laskenut 0,7 prosenttiin, mutta pysyi samalla tasolla vuoteen 1911, jolloin edelleen melkein 100 lasta oli ruodulla. Kaksi vuotta myöhemmin ainoastaan yksi kunta ilmoitti enää alaikäisistä ruotilaisista, joita oli 30. Samantyyppinen määräys oli vaivahoidontarkastajan vuosien 1888 ja 1893 johtosäännöissä. Niiden nojalla vaivahoidontarkastajan tuli huolehtia siitä, että sairaita ja mielisairaita hoidettiin tarvittaessa vakinaisessa asunnossa. Ks. 9.10.1888 annettu johtosääntö vaivahoidonjalle, 1 § 2 mom b-kohta ja 16.8.1893 annettu johtosääntö vaivahoidon tarkastelijalle, 1 § 2 mom b-kohta.

²⁹⁵ Asetuksen 14 § 2 mom. Ks. edellä, jakso 6.3.3. Helsingius 1917, 35–44; Veikko Piirainen 1958, 291–301; Suomen kaupunkilaitoksen historia 2 1983, 346.

Vuonna 1893 27 prosenttia kaikista avunsaajista oli elätehoidossa ja alle 15-vuotiaista melkein kaksi kolmasosaa. Vuonna 1900 vastaavat luvut olivat 37 ja 80 prosenttia ja kymmenen vuotta myöhemmin elätehoidossa olevien osuus oli laskenut n. 34:ään prosenttiin mutta lasten osuus noussut 84:ään prosenttiin. Lasten osuus pysyikin vuoteen 1915 asti samalla tasolla, vaikka elänteelle annettujen kokonaismäärä aleni suhteellisesti 29:ään pro-

Toinen suuri ryhmä elänteelle annettuja muodostui mielisairaista²⁹⁶. Sijoittaminen yksityishoitoon oli yleisempää maalla kuin kaupungeissa. Elätehoito järjestettiin alussa samalla tavalla kuin aikaisemminkin siten, että huollettavien sijoituksesta päätettiin vuodeksi kerrallaan vaivaishoitohallituksen julkisessa kokouksessa, jossa hoitoon annettavat olivat yleensä läsnä. Lapset sijoitettiin monessa tapauksessa vuotta pitemmäksi ajaksi. Kaupungeissa oli tapana lähettää avustettavat maalaiskuntiin hoidettaviksi.

Kunnalle maksettavaksi lankeava hoitokorvaus määräytyi 1880-luvulla vaivaishuutokaupalla, toisin sanoen vaivaishoitohallitus määräsi hoidettavan sille, joka kokouksessa ilmoitti tyytyvänsä pienempään hoitomaksuun kuin muut huutajat. Huutokaupat kiellettiin 1890-luvulla, kuten jäljempänä tarkemmin selostetaan. Monin paikoin sijoitettavia ei enää kutsuttu näytteille julkiseen vaivaishoitohallituksen kokoukseen tai tällaista kokousta ei lainkaan järjestetty, vaan hallitus hankki hoitajat muilla keinoin.

Hoitopaikkojen vaihdon tiheyttä lukuun ottamatta elätehoito ei välttämättä avustusmuotona merkittävästi poikennut ruotuhoidosta. Molempia rasittivat hoitajien ahneudesta tai mielivallasta johtuvat väärinkäytökset ja valvonnan puute²⁹⁷. Järjestelmänä elätehoito oli kuitenkin sentyyppiinen, että sitä saatettiin muokata hallinnoinnin avulla viranomaisten suositamaan malliin, kun taas vahvasti omaehtoinen ruotuhoito ei tarjonnut tällaisia mahdollisuuksia. Ruotuhoito ei enää sopinut yhä enemmän hallinnollistuvaan vaivaishoitoon kun taas elätehoito puristettiin ylempien viranomaisten määräämään muottiin.

Elätehoidossa siirryttiin vähitellen satunnaisesta sosiaalisesta kontrollista kirjalliseen menettelyyn ja tarkastuskäynteihin perustuvaan valvonta- ja seurantajärjestelmään. Senaatin tukeman vaivaishoidontarkastajan toiminnan johdosta kuntien vaivaishoito-ohjesääntöihin tuli kirjallisia elätehoitosopimuksia ja tarkastuspöytäkirjoja koskevia määräyksiä. Kunnal-

sentiin. Vuonna 1918 tilastointijärjestelmä muutettiin ja kansalaissodan vaikutukset, jotka tuntuivat myös seuraavina vuosina, vaikeuttavat lukujen vertailua.

²⁹⁶ Vaivaishoidontarkastajan johtosäännössä määrättiin, että tämän viranomaisen oli erityisesti huolehdittava siitä, että sairaille ja mielisairaille hankittiin tarvittaessa »sopivaa hoitoa vakinaisissa asunnoissa» – ks. 9.10.1888 annettu johtosääntö vaivaishoidontarkastelijalle, 1 § 2 mom b-kohta ja 16.8.1893 annettu johtosääntö vaivaishoidontarkastelijalle, 1 § 2 mom b-kohta.

²⁹⁷ Elätehoidon epäkohdista ks. Helsingius 1917, 31; KM 1907:9, 71; Viipurin läänin maalaiskuntain kunnallispäivät 1911, 106 ja 118–120.

listen viranomaisten oli säännöllisesti tarkastettava hoitopaikat, ja tarkastuksista oli laadittava asiakirjat, jotka vaivaishoidontarkastaja tai hänen edustajansa voi käydä läpi omalla tarkastuskäynnillään²⁹⁸. Lisääntyvä valvonta vaati myös enemmän kenttätöntehtäjiä. Kustannusten välttämiseksi otettiin »kaitsijoiksi» (valvojiksi) usein vapaaehtoisia, missä seurattiin monessa tapauksessa ns. Elberfeldin järjestelmää. Tähän kysymykseen palataan seuraavassa jaksossa.

Vaivaishuutokaupat, joita pidettiin jo 1800-luvun alkupuoliskolla, olivat sittemmin yleistyneet. Helsingiuksen keräämät tiedot, jotka kattoivat valtaosan maalaiskunnista, kertovat, että vuonna 1886 elätteelle sijoitettua enemmän kuin kaksi kolmasosaa oli saanut hoitopaikan huutokaupalla. Huutokaupat joutuivat kuitenkin 1880-luvulla lehdistössä ankaran kritiikin kohteeksi²⁹⁹. Arvostelijoiden mukaan huutokaupat olivat alentavaa ihmiskauppaa, joka kunnallisten vaivaishoitoviranomaisten säästämishalun ja hoitajien ahneuden takia johti siihen, että huutolaisia kohdeltiin huonosti ja heillä teetettiin mahdollisimman paljon työtä. Myös vaivaishoidontarkastaja vastusti jyrkästi huutokauppoja. Kun Suomessa pidettyjä huutokauppoja arvosteltiin jopa ulkomaalaisissa lehdissä, kenraalikuvernööri teki vuonna 1890 aloitteen arveluttavan käytännön lakkauttamiseksi.

Senaatti ei kieltänyt suoraan huutokauppoja, vaan käski 3.11.1891 kuvernöörejä jättämään vahvistamatta sellaisia ohjesääntöjä, jotka sallivat huutokaupat. Seitsemän vuotta myöhemmin valtaosa kunnista olikin saanut vaivaishoidon ohjesäännöt, joissa ei enää mainittu huutokauppoista. Uusista ohjesäännöistä huolimatta järjestettiin paikoitellen kuitenkin vielä huutokauppoja vastaavia julkisia sijoituskokouksia³⁰⁰.

²⁹⁸ Helsingius 1917, 32 ja 45–52; Veikko Piirainen 1958, 276–277 ja 291–294. Senaatin kirjeessä 9.2.1892 kehoitettiin kuvernöörejä ohjesääntöjen tarkastuksessa huolehtimaan mm. siitä, että niissä oli määräyksiä kirjallisista hoitosopimuksista.

²⁹⁹ Eenilä 1971, 38–43; Helsingius 1886, 14–15; Helsingius 1887, 47; Helsingius 1918, 20–23; Veikko Piirainen 1958, 261–275, 284, 297 ja 306; Pulma 1987, 69; Soikkanen 1966, 317.

Valtio oli itsekin myötävaikuttanut huutokauppojen yleistymiseen vaatimalla, että turvattomien lasten hoitoon suoritettavia valtion avustusrahoja säästettäisiin julkisen »tarjouskilpailun» avulla – ks. Eenilä 1971, 38; Pulma 1987, 31; Soikkanen 1966, 316.

³⁰⁰ Vielä 1910-luvullakin esiintyi lehdistössä kirjoituksia, joissa väitettiin, että huutokauppoja edelleen pidettiin. Väitteiden johdosta tehdyissä virallisissa tutkimuksissa ei kuitenkaan löydetty mitään todisteita – ks. Veikko Piirainen 1974, 36–37.

Huutokauppojen kritiikki oli osittain oikeutettua, mutta epäkohdista huolimatta järjestelmä ei välttämättä ollut huono, kuten Veikko Piirainen on huomauttanut³⁰¹. Sijoitettavan sukulaiset ja ystävät voivat myös huutaa tarjouksia, jolloin tilaisuus saattoi olla ainoastaan keino määrätä hoitokorvauksen oikea hinta. Joissakin tapauksissa tuli vain yksi tarjous, joten hoidon taso ei ainakaan tarjouskilpailun vuoksi alentunut. Huutolaisten läsnäoloa julkisessa kokouksessa pitivät monet alentavana, mutta toisaalta se takasi omalta osaltaan menettelyn julkisuuden. Se antoi mahdollisuuden ainakin pintapuolisesti todeta, missä kunnossa hoitettava oli hoitovuoden jälkeen tai ennen uuden hoitovuoden alkamista. Jos oli syytä epäillä, että alimman tarjouksen tehnyt henkilö ei ollut sopiva hoitaja, vaivaishoitohallitus antoikin joskus sopimuksen toiselle huutajalle.

Ruotuhoidon kieltämisessä ja huutokauppojen lopettamisessa on nähtävissä yhteisiä piirteitä. Molemmat tapahtumat siirsivät valtaa vaivaishoitoviranomaisille eikä kumpikaan perustunut varsinaisesti uuteen vaivaishoitoasetukseen. Keskushallinnon siivittämä kehitys kulki kohti normitettua toimintaa ja paikallisyhteisöjen ulkopuolelta tulevan valvonnan laajentamista. Lainsäätäjä oli antanut kunnille valtuudet pienentää avustettavien määrää ja säästää rahaa, muttei edellyttänyt yhtenäistä vaivaishoitojärjestelmää. Tällaisesta yhtenäisestä mallista tuli kuitenkin yhä enemmän senaatin ja varsinkin vaivaishoidontarkastajan oma vaivaishoitopoliittinen tavoite. On luonnollista, että valtakunnallinen valvonta johti vaatimukseen vertailukelpoisten ja verifioitavissa olevien työskentelytapojen soveltamiseksi. On myös loogista, että siinä yhteydessä tapahtunut vallansiirto ei pysähtynyt muodollisiin seikkoihin, vaan valvontaviranomaiset alkoivat myös määrätä vaivaishoidon sisällöstä omista ideologisista näkemyksistä käsin.

Kotiavustus ja sen käytön valvonta

Kotiavustuksella tarkoitettiin kotona asuville suoritettavaa säännöllistä tai tilapäistä avustusta rahana, viljana tms. Apua annettiin ruoka- ja vaatehuoltoon, sairaanhoitoon, hautausmenoihin, jne. Kotiavustuksen etuna pidettiin sen taloudellisuutta ja sitä, ettei kotona avustettua perhettä tar-

³⁰¹ Veikko Piirainen 1958, 118, 297, 306 ja 404.

vinnut hajottaa hoitoa varten³⁰². Jatkuva kotiaivustusta järjestettiin pääasiallisesti leskille ja monilapsisille naimattomille äideille³⁰³. Kotiaivustuksen väärinkäytön ehkäisemiseksi vaivaishoitoviranomaiset usein välttivät avustuksen suorittamisen rahana tai maksoivat suoraan huollettavan velkojalle, esim. vuokranantajalle. Joissakin tapauksissa myös vaadittiin avustuksen takaisinmaksua tai korvaamista työllä, esim. metsämarjojen keruulla tai kansakoulun pihan kunnostamisella. Lisäksi korostettiin avunsaajaan kohdistuvan valvonnan merkitystä.

Vaivaishoitoasetuksen mukaan vaivaishoitohallituksen tuli valvoa, että myönnettyä avustusta käytettiin oikein ja että ne, jotka olivat saaneet hallitukselta lapsia tai muita avustettavia hoitoonsa, täyttivät velvollisuutensa³⁰⁴. Valvontaa varten vaivaisyhdyskunta oli jaettava tarkastusalueisiin. Jokaisella alueella oli tarkastusmies, joka piti valita mieluummin vaivaishoitohallituksen jäsenistä.

Käytännössä alettiin tarkastusmiesten ohella käyttää vapaaehtoisia »kaitsijoita» kenttätöön ja valvonnan tehostamiseksi. Esikuvana oli tarjolla saksalainen Elberfeld-järjestelmä, jota joissakin kunnissa sovellettiin valikoiden tai sellaisenaankin³⁰⁵. Järjestelmä oli kehitetty Elberfeldin kaupungissa (nykyisin Wuppertal), missä se otettiin käyttöön vuonna 1853. Vaivaishoitoasiat oli vähän aikaisemmin siirretty entistä enemmän valtiolta kunnille, ja kaupunginisten tarkoitus oli uudistuksen avulla kohentaa kaupungin taloudellista tilaa vähentämällä vaivaishoitokustannuksia.

Vapaaehtoisten vaivaishoitajien avulla rakennettiin Elberfeldissä tiheä valvontaverkosto, joka keskittyi avustettavien avuntarpeen yksityiskohtaiseen ja toistuvaan kontrolliin. Yksilöllisen seurannan mahdollistamiseksi valvottavien joukon täytyi olla sopivan pieni, 4–5 tapausta kait-

³⁰² Helsingius 1910, 211; Helsingius 1917, 52–57; Veikko Piirainen 1958, 400–403; Viipurin läänin maalaiskuntain kunnallispäivät 1911, 130–131.

Helsingius pohti kotiaivustuksia varten laadittavan elinkustannusten tariffin käyttökelpoisuutta mm. Saksasta ja Ruotsista saatujen tietojen perusteella – ks. Helsingius 1913 b, 1–2.

³⁰³ Helsingius 1910, 211. Köyhäinhoitotilastojen mukaan kaikista avunsaajista neljäsosa sai jatkuvaa ja neljäsosa satunnaista kotiaivustusta vuosina 1893–1917.

³⁰⁴ Asetuksen 15 §.

³⁰⁵ Hannula 1911; Kivekäs 1910; Kuusi 1931, 972–973; Sarlin 1915, 83 ja 85; Sarlin 1916, 77–79; Suomen kaupunkilaitoksen historia 2 1983, 354; Valkama 1953; Viipurin läänin maalaiskuntain kunnallispäivät 1911, 99–101 ja 134–135; Voionmaa 1932, 602–603.

sijaa kohti. Kaitsijan piti olla »yhteiskunnan näkevänsä silmänä ja kuulevana korvana»³⁰⁶, ja sen takia hänen tuli käydä huollettavan kodissa ainakin kerran kahdessa viikossa. Järjestelmän yhtenä johtoaikutuksena oli, että köyhät tarvitsevat useinkin enemmän siveellistä kuin taloudellista apua. Avustukset maksettiin kaitsijan kautta enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan. Avustusten suuruus määräytyi yhtenäisen tariffin mukaan.

Ennen kaikkea köyhälle oli kuitenkin varattava tilaisuus omin voimin hankkia elatuksensa tekemällä työtä. Kuten valvonnan tehostaminen myös köyhien itsensäelättämisvelvollisuus vastasi Suomen vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen henkeä. Suomalaisia vaivaishoitoviranomaisia kiinnosti erityisesti se, että Elberfeldissä vaivaishoitokustannukset oli saatu jyrkästi laskemaan uuden järjestelmän ansiosta.

Elberfeldin oppien herättämästä innostuksesta huolimatta niiden soveltaminen ei muissa maissa tuottanut samanlaisia tuloksia, päinvastoin, vaivaishoitomenoja ei juurikaan pystytty pienentämään. Suomessa järjestelmää käytettiin mm. Helsingissä (vain rajoitetulla alueella), Tampereella, Oulussa, Kuopiossa, Lahdessa ja maaseudullakin. Sovellutuksilla ei kuitenkaan saavutettu toivottuja taloudellisia eikä myöskään kaikkia hallinnollisia päämääriä.

Vapaaehtoisten työntekijöiden hankkiminen ei aina onnistunut kovin helposti ja niiden työskentely aiheutti ongelmia. Kaitsijat saattoivat osoitautua sopimattomiksi vaivaishoitotehtäviin tai menettää kiinnostuksensa hyvin pian. Vapaaehtoisessa työssä ei ylhäältä annettuja ohjeita välttämättä noudatettu eikä viranomaisilla ollut keinoja saada kaitsijoita aisoihin. Joissakin kunnissa alettiinkin käyttää vapaaehtoisten sijasta palkattuja virkamiehiä.

Joka tapauksessa Elberfeldin järjestelmästä käyty keskustelu ja kenttätöön organisaatio- ja tehostamishankkeet osoittivat, että vaivaishoitoa lähestyttiin uudella tavalla. Painopiste oli siirtymässä vaivaishoidon järjestämi-

³⁰⁶ Sarlin 1915, 98.

Elberfeldin köyhäinhoitajia koskevan ohjesäännön 16 §:n mukaan kotikäynnillä oli mm. tarkistettava, olivatko kaupungin varoilla hankitut vaatteet ja huonekalut tallella. Lisäksi köyhäinhoitajalle oli annettu tehtäväksi käynneillään »ojennella pahantapaisia ja vallattomia, kehottaa kaikkia säädyllisyyteen, siisteyteen ja vilpittömyyteen, neuvoa vanhempia miten lapset ovat kasvatettavat ja ahkeraan koulussa käytettävät, nuhdella lapsia, mikäli he eivät arvaa kunnioittaa ja auttaa vanhempiaan, ja yleensä, sen virka-arvon nojalla, minkä hän kaupungilta on saanut, koettaa terveellisesti vaikuttaa köyhäin siveudentuntoon» – ks. ohjesäännön käännös, Kivekäs 1910, 151–152.

sen keinoista avun myöntämisen edellytyksiin ja rajoituksiin, mikä siirtymä oli sopusoinnussa lainsäädännön moraalisten ja muiden tavoitteiden kanssa.

Vaivaishoitolaitosten kehitys

Vaivaishoitoasetuksen voimassaoloaikana vaivaishoitolaitoksista tuli merkittävä hoitomuoto mm. ylempien viranomaisten toiminnan tuloksesta. Perustettiin paljon uusia laitoksia ja vaivaistaloissa asuvien ihmisten määrä kasvoi voimakkaasti. Laitosten hankkimista ja ylläpitämistä ei kuitenkaan määrätty pakolliseksi³⁰⁷. Laitoksiin ei juurikaan kiinnitetty huomiota asetuksen valmistelutyössä, lukuun ottamatta vuoden 1872 komiteanmietintöä, jossa niiden arvioitiin vähentävän avunhakijoiden määrää ja alentavan hoitokustannuksia. Komitean arvio perustui olettamukseen, että laitosasukkaiden työn tuotto kattaisi huomattavan osan laitoshoidon kustannuksista ja että hoidokkien työvelvollisuus ja laitoksissa vallitseva ankara kuri karsisivat perusteettomat avustuspyynnöt pois³⁰⁸.

Vaivaismajojen lisäksi, jotka olivat yleensä hyvin pieniä, tilapäisiä hoitopaikkoja, laitoshoidoa annettiin vuonna 1886 vain muutamassa vaivaistalossa. Vuonna 1900 vaivaistaloja oli jo 112, ja niissä asui 12 prosenttia kaikista avunsaajista. Laitosta kohti oli keskimäärin 62 hoidokkia. Laitoshoido oli yleisempää kaupungeissa, missä laitokset olivat myös suurempia kuin maaseudulla. Helsingin vaivaistalossa hoidettiin jopa yli 400 henkeä, Tampereen ja Turun noin 300³⁰⁹. Seuraavien vuosien kasvu johti siihen, että vuonna 1910 laitosasukkaiden osuus kaikista avunsaajista oli yli 16 prosenttia, vuonna 1917 19 prosenttia³¹⁰.

Vuoden 1872 komitea oli jo ehdottanut, että valtio osallistuisi laitosten perustamiskustannuksiin. Laitoksia vastustettiinkin kunnissa usein juuri sen takia, että niiden hankkiminen tuli liian kalliiksi. Valtion lainoja vaivaistalojen perustamiseen myönnettiin ainakin vuodesta 1885 lähtien³¹¹. Luottojärjestelmä säänneltiin kaksi vuotta myöhemmin, jolloin

³⁰⁷ Vaivaishoitoasetuksen 40 §.

³⁰⁸ Helsingius 1918, 32; KM 1872:3, 1–2 ja 27; Veikko Piirainen 1958, 167–168.

³⁰⁹ Tilastotiedoista ks. edellä, alaviite 289. Helsingius 1917, 69.

³¹⁰ Vuonna 1910 kaupungeista 76:lla prosentilla oli oma vaivaishoitolaitos, maalaiskunnista 29:llä prosentilla ja laitosten kokonaismäärä kohosi 166:een. Sama kehitys jatkui siten, että vuonna 1917 oma laitos oli 84:llä prosentilla kaupungeista ja 36:lla prosentilla maalaiskunnista. Laitosten kokonaismäärä nousi 206:een ja niissä hoidettiin keskimäärin jonkin verran enemmän ihmisiä kuin aikaisemmin.

³¹¹ Eenilä 1971, 72; Helsingius 1918, 37–38 ja 46–48; Kaukovalta 1940, 322; KM 1872:3, 2; Kuusterä 1989, 237–240; Veikko Piirainen 1958, 331–335 ja 366–371.

annettiin julistus »valtiovaraston lainausrahastosta»³¹². Kunnat (lähinnä maalaiskunnat) saivat vaivaistaloja varten yhteensä 116 lainaa vuosina 1885–1913. Lainat olivat suuria, monissa tapauksissa ne peittivät perustamiskustannukset kokonaan. Lisäksi ne olivat keskimäärin selvästi kansakoulujen perustamiseen myönnettyjä lainoja suurempia. Vaivaistalojen lukumäärän nopea kasvu 1880-luvun jälkipuoliskolla ja 1890-luvulla perustuikin osaltaan tähän huomattavaan valtion tukeen. Lastenkoteja perustettiin valtionavun turvin lähinnä kansalaissodan jälkeen³¹³.

Lainapäätöksiin senaatti alkoi liittää vaivaishoidontarkastaja Helsingiuksen ehdotuksesta erityisehtoja, jotka palvelivat ylempien viranomaisten ja varsinkin vaivaishoidontarkastajan pyrkimyksiä. Sellaisia ehtoja olivat esim. rakennuspiirustusten alistaminen (varmuuden vuoksi kunnat voivat käyttää Helsingiuksen suosittelemia mallipiirustuksia), yli kolmevuotiaiden lasten laitossijoitusten rajoittaminen vain poikkeustapauksiin ja vaatimus, että laitoksen johtajana sai toimia vain henkilö, jonka nimityksen kuvernööri oli hyväksynyt vaivaishoidontarkastajaa kuultuaan. Viimeksi mainittu ehto liittyi vaivaishoidontarkastajaa koskevaan johtosääntöön, jonka mukaan tarkastajan tehtäviin kuului »kunnille huomauttaa sen tarpeellisuutta, että vaivaishoitolaitoksille hankitaan kelvolliset johtajat». Hänen tuli myös huolehtia siitä, että laitoksia järjestettiin asianmukaisesti³¹⁴. Käytännössä kunnissa usein pidettiin johtajan tärkeimpänä ominaisuutena hänen kykyään hoitaa taloudellisia asioita. Joka tapauksessa johtajien ja laitosten muun henkilökunnan palkkaaminen synnytti uuden ammattiryhmän.

Vaivaistaloon päässeet olivat vaivaishoitohallituksen tai laitoksen johdon isäntävallan alaisia, mikä merkitsi työvelvollisuuden lisäksi alistumista ankaraan kuriin ja liikkumisvapauden rajoittamista. Vaivaishoidon-

³¹² Julistus valtiovaraston lainausrahaston perustamisesta 11.7.1887/10; julistus vaivaistalolainain koron alentamisesta 6.10.1896/35.

³¹³ Kaarninen 1986, 39.

³¹⁴ Em. vuosien 1888 ja 1893 johtosäännöt, 3 § a- ja b-kohdat. Vuoden 1893 johtosäännön 1 § 2 mom. a-kohdassa määrättiin, ettei alle 15-vuotiaita saanut sijoittaa laitokseen, paitsi jos oli kysymys erillisestä lastenosastosta tai lastenkodista. Käytännössä kieltoa melko usein rikottiin varsinkin pienten lasten kohdalta perheiden hajottamisen välttämiseksi.

Vaivaishoitohallitukselle vaivaishoitoasetuksen 31 §:ssä myönnettyyn edusmiesoikeuteen ja isäntävaltaan sisältyi oikeus määrätä lapsista ilman huostaanottoa tai muuta vastaavaa menettelyä.

Ks. Veikko Piirainen 1958, 375–380; Ståhlberg 1915, 425.

tarkastaja Helsingius esitti, että laitoksessa suoritettavan työn pelko pidi työkkyisiä köyhiä turvautumasta vaivashoittoon ja pakotti heidät itse ansaitsemaan elatuksensa. Tämä kanta oli sopusoinnussa lainuudistuksen tavoitteiden kanssa³¹⁵. Jos laitosasukas karkasi, vaivashoitohallituksella oli isäntävallan perusteella oikeus saada poliisilta apua karkurin palauttamiseksi. Tämä oikeus perustui palkkaussääntöön, joka säänteli isännän ja palkollisen väliset suhteet³¹⁶.

Vaivashoitoasetuksen mukaan avustettaville voitiin antaa kurinpitorangaistuksia. Laitoksen johtajalla oli valta rangaista hoidokkia tottelemattomuudesta tai järjestyksen rikkomisesta eristyksellä tai ruoan vähentämisellä. Vaivashoitohallituksen päätösvaltaan kuuluivat lapsen tuomitseminen ruumiilliseen rangaistukseen, varoituksen antaminen täysi-ikäiselle avunsaajalle ja jos varoitus ei tehonnut, kurinpitoasian siirtäminen kuvernöörin ratkaistavaksi. Kuvernööri joko antoi myös varoituksen tai tuomitsi syylliseksi todetun pakkotyöhön yhdestä kuuteen kuukauteen. Käytännössä saatettiin käyttää rangaistuksena myös muita oikeuksien rajoituksia kuin ruoan vähentämistä³¹⁷.

Laitosten merkitys ja niiden arvostelu

Laitoksista tuli uusi vaivashoidon kulmakivi. Hoitomuotona laitostjärjestelmä vastasi lainuudistuksen tavoitteita vain osittain. Laitostyö ei korvannut hoitokustannuksia siinä määrin kuin vuoden 1872 komitea ja vaivashoidontarkastaja olivat ajatelleet. Monessa paikassa työkkyisten laitosasukkaiden osuus ei ollut kovin suuri, joten työteho jäi heikoksi, ja talvella ei pystytty järjestämään muutenkaan riittävästi tuottavaa työtä. Työkkyisten työn sijasta työkkyvottomien hoito nousi laitosten tärkeimmäksi toiminnaksi³¹⁸. Köyhien pelottaminen laitoksen ankaralla kurilla ei

³¹⁵ Vaivashoitohallituksen tai sen valtuuttaman edustajan isäntävalta perustui vaivashoitoasetuksen 31 §:ään; Helsingius 1917, 70–72; Veikko Piirainen 1958, 372.

Lainuudistuksen tavoitteista ks. edellä, jakso 8.2.2.

³¹⁶ Helsingius 1917, 116–118. 30.1.1865 annetun palkkaussäännön 45 § 2 mom. ja 53 § 1 mom.

³¹⁷ Asetuksen 31 § 4 kohta, 37 § 2 kohta ja 38 § 1 kohta. Helsingius 1917, 106–108; Tolonen 1952, 146.

³¹⁸ KM 1918:7, 104. Veikko Piirainen 1958, 373–374, 388–390 ja 396–397; Viipurin läänin maalaiskuntain kunnallispäivät 1911, 116–117, mistä ilmenee, että vaivashoidontarkastaja Bruno Sarlin piti hoidon järjestämistä huonokuntoisille vaivaistalon tärkeimpänä tehtävänä.

toiminut sillä tavalla kuin kireän vaivaishoitopolitiikan kannattajat olivat tarkoittaneet. Joissakin kunnissa osa hoidon tarpeessa olevista työkyvyttömistä ei halunnut mennä laitokseen, ja toisaalta vaikeina aikoina jouduttiin joka tapauksessa ottamaan tilapäisesti vastaan suurempia määriä työkykyisiä³¹⁹.

Viranomaiset pitivät laitospopulaation epäkohtina laitospopulaation heterogeenisuutta, joka vaikeutti hoidokkien erottelua sopiviin ryhmiin. Laitoksessa oli molempien sukupuolten ja monen ikäpolven edustajien lisäksi yleensä sairaita ja vammaisiakin hoidettavia. Mielisairaiden melko suuri määrä eri vaivaistaloissa aiheutti erityisongelmia varsinkin silloin kun heitä ei voitu sijoittaa erilleen³²⁰. Viranomaiset olivat huolissaan myös näin kirjavan joukon siveellisyyden varjelemisesta.

Laitoksia koskevassa kriittisessä keskustelussa kunnissa ja lehdistössä³²¹ olivat luonnollisesti esillä vanhat teemat, kerjuun vähentäminen ja vaivaishoidon kustannukset. Laitosjärjestelmän nousun aikana kerjuuta esiintyi vähemmän kuin aikaisemmin, mutta on epäselvää missä määrin tämä oli laitosten ansiota, kuten jotkut väittivät. Vaikuttivathan kerjäläisten määrään monet muutkin seikat, esim. elintason kehitys ja kerjäläisiin kohdistettujen järjestystoimenpiteiden tehokkuus. Laitoslinjan puolustajat olivat esittäneet, että laitosten avulla voitaisiin säästää kustannuksia. Tätä väitettä ei tiettävästi voitu todistaa, mutta laitos oli joka tapauksessa huomattavasti kalliimpi hoitomuoto kuin kotiaavustukset, ruotu- ja elätehoito. Siitä huolimatta laitosjärjestelmä levisi laajalti, mikä johtui mm. valtionavusta ja vaivaishoidontarkastajan toiminnasta. Merkittävinä tausta-

³¹⁹ Mm. heikot satovuodet, kansalaissodan seuraukset ja Venäjältä vallankumouksen jälkeen tulleet pakolaiset lisäsivät laitoksiin pyrkijöiden määrää – ks. Hytönen 1921, 724 ja Suomen köyhäinhoito-olot vuonna 1921, 821.

³²⁰ Ehrnrooth 1915, 122–123; Helsingius 1918, 50–54; KM 1907:9, 90–99. Em. vuosien 1888 ja 1893 vaivaishoidontarkastajan johtosääntöjen 1 § 2 mom. c-kohtien mukaan tarkastajan tuli valvoa, että laitoksissa »miehet ja naiset, siveellisesti turmeltuneet ja kunnialliset vaivaishoitolaiset sekä sairaat ja terveet henkilöt, mahdollisuutta myöten, eri huoneissa hoidetaan ja elätetään».

Sairasmielisten hoidosta 28.5.1889 annetun asetuksen 10 §:n ja samana päivänä samasta aiheesta annetun julistuksen 49 §:n mukaan uusissa vaivaistaloissa oli järjestettävä ainakin kolme paikkaa mielisairaille.

³²¹ Laitoksia koskevasta keskustelusta ks. Eenilä 1971, 72–73; Katsaus viime vuoteen 1915, 2; Veikko Piirainen 1955, 84–87; Veikko Piirainen 1958, 329–330, 396–397 ja 409–410; Veikko Piirainen 1974, 38–41; Soikkanen 1966, 299–300 ja 323; Viipurin läänin maalaiskuntain kunnallispäivät 1911, 115 ja 123–130.

tekijöinä voidaan lisäksi mainita kuntien tehtävien lisääminen ja niiden liittäminen suurempiin rakenteisiin erityislainsäädännön avulla 1800-luvun loppupuolella³²².

Myös laitoshoidon sisältöä arvosteltiin, vaikka myönnettiin, että laitos tarjosi usein parempaa hoitoa sairaille ja huonokuntoisille. Ankaran kurin ja köyhien pelottamisen katsottiin kuitenkin vähentävän laitoshoidon merkitystä. Lisäksi alettiin mm. työväenliikkeen taholta kritisoida laitosasukkaiden holhoavaa ja alentavaa kohtelua, liikkumis- ja muiden vapauksien rajoittamista ja hoidokkien eristämistä muusta yhteiskunnasta³²³. Ratkaisuksi työväenliike ehdotti sosiaalivakuutusta, mutta sitä koskevat lainsäädäntöhankkeet eivät johtaneet tuloksiin.

8.2.7. Vaivashoidon hallinto

Vuoden 1879 vaivashoitoasetuksen mukaan jokainen kunta oli yksi vaivashoitoyhdyskunta³²⁴. Vaivashoidosta päättivät kuntakokous (tai valtuusto) ja toimeenpanoelimenä vaivashoitohallitus tai kunnallislautakunta. Yhdyskuntien valvonnasta vastasivat kuvernöörit ja sittemmin myös uusi vaivashoidontarkastajan virasto, jotka olivat senaatin alaisia.

Kuntakokous, raastuvankokous, valtuusto ja vaivashoitohallitus

Kuntakokouksen, raastuvankokouksen tai valtuuston tehtävä oli valita vaivashoitohallitus tai kunnallislautakunta, vahvistaa tulo- ja menoarvio vaivashoitoa varten, hyväksyä vaivashoidon ohjesääntö, päättää piirijaosta (maalla) ja ratkaista avunhakijoiden valitukset vaivashoitohallituksen tai kunnallislautakunnan päätöksistä³²⁵. Äänioikeus kunta- tai raastuvankokouksessa perustui sensukseen, jokaisen äänioikeutetun ääniluku riippui hänen maksamiensa veroäyrien määrästä. Köyhät eivät maksaneet kunnallisveroa, joten heillä ei ollut vaikutusmahdollisuuksia. Vä-

³²² Tiihonen ja Tiihonen 1984, 148.

³²³ Ns. punahallinnon aikana vasemmisto yritti joissakin kunnissa muuttaa myös vaivashoitoa, mutta eräitä henkilönvaihdoksia lukuunottamatta tuloksia ei juurikaan syntynyt – ks. Piilonen 1982, 46–48.

³²⁴ Asetuksen 8 §.

³²⁵ Kunnallishallituksesta maalla 6.2.1865 annetun astuksen 6 § mom. 4 kohta; maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15.6.1898 annetun asetuksen 6 § 1 mom. 4 kohta; vuoden 1879 vaivashoitoasetuksen 9, 10, 29 ja 43 §. Ståhlberg 1915, 306–307.

häväraisten lisäksi kokonaan vailla äänioikeutta olivat naimisissa olevat naiset ja huomattava osa palvelussuhteessa olevista³²⁶.

Vaivaishoidon toimeenpanoelin oli maalla kunnallislautakunta tai kuntakokouksen päätöksellä asetettu vaivaishoitohallitus, kaupungeissa aina vaivaishoitohallitus. Kaupungeissa hallitus koostui puheenjohtajasta ja vähintään viidestä jäsenestä, jotka raastuvankokous tai valtuusto valitsi. Maalaiskunnissa vaivaishoitohallituksen asettamiseen ja työskentelyyn sovellettiin samoja säännöksiä kuin kunnallislautakuntaan, joten kuntakokouksen (ei valtuuston) tuli valita siihen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja vähintään viisi jäsentä (myöhemmin kolme) sekä varajäseniä³²⁷.

Kirkkoherralla tai hänen sijaisellaan oli oikeus osallistua vaivaishoitohallituksen tai kunnallislautakunnan keskusteluihin ja päätöksentekoon. Naisen valitseminen vaivaishoitohallitukseen tuli mahdolliseksi vasta vuonna 1889 annetun asetuksen ansiosta. Asetuksessa säädettiin, että kunnan äänioikeutettu naispuolinen jäsen oli vaalikelpoinen vaivaishoitohallitukseen. Näin suljettiin pois naimisissa olevat naiset, koska heillä ei ollut äänioikeutta. Lisäksi asetus ei antanut naisille vaalikelpoisuutta kunnallislautakuntaan. Käytännössä meneteltiin joissakin kunnissa siten, että vaivaishoitohallituksena toimi kunnallislautakunta täydennettynä erikseen valituilla naisjäsenillä³²⁸.

Vaivaishoidon hakemisesta määrättiin vaivaishoitoasetuksessa, että hakijan oli ilmoitettava siitä vaivaishoitohallituksen puheenjohtajalle tai jäsenelle, jonka tuli hankkia »tarkka tieto hakijan elämänsuhteista ja tarpeesta» ja sitten esitellä asia hallitukselle. Päätösvalta kuului hallitukselle, mutta kiireellisissä tapauksissa puheenjohtaja saattoi päättää hakemuksesta jo ennen hallituksen kokousta. Siellä missä hallitus kokoontui har-

³²⁶ Vuoden 1865 kunnallisasetuksen 9, 23, 57 ja 58 §; kunnallishallituksesta kaupungeissa 8.12.1873 annetun asetuksen 10 ja 12 §; vuoden 1898 kunnallisasetuksen 9 ja 24 §. Ståhlberg 1901, 68–73 ja 103–106.

³²⁷ Vaivaishoitoasetuksen 11 § 1 mom. ja 12 §; vuoden 1865 kunnallisasetuksen 31 § e-kohta, 39 § b-kohta ja 41 § 1 mom.; vuoden 1898 kunnallisasetuksen 32 § 5 kohta, 54 ja 65 §. Ståhlberg 1915, 303–305.

Vaivaishoitohallitusta kutsuttiin joissakin kunnissa köyhäinlaitokseksi.

³²⁸ Kirkkoherran osallistumisoikeudesta säädettiin vaivaishoitoasetuksen 11 § 3 kohdassa ja vuoden 1865 kunnallisasetuksen 45 §:ssä. Kyseisellä oikeudella ei ollut ainakaan 1910-luvulla enää paljoakaan käytännön merkitystä – ks. KM 1918:7, 76–77. Asetus naisen valitsemisesta jäseneksi vaivaishoitohallitukseen annettiin 6.8.1889.

Ks. lisäksi Veikko Piirainen 1958, 253–254; Serlachius 1915, 61–62; Soikkanen 1966, 306; Viipurin läänin maalaiskuntain kunnallispäivät 1911, 104.

voin päätösvalta siirtyi käytännössä jäsenille, joiden toimenpiteet hallitus jälkikäteen muodollisesti vahvisti³²⁹. Hakemukset ja niiden esittely olivat maalla useimmiten suullisia 1800-luvun loppuun asti. Vaivashoitohallituksen puheenjohtajan ja jäsenten tuli myös oma-aloitteisesti yrittää saada tietoa vaivaisista ja varsinkin lapsista, jotka eivät omassa kodissaan saaneet tarkoituksenmukaista hoitoa, ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin. Sama velvollisuus oli papistolla ja kruununpalvelijoilla³³⁰.

Hallituksen täytyi pitää luetteloa avunsaajista ja valvoa heitä. Valvontakohteina mainittiin vaivashoitoasetuksessa avustuksen käyttö ja hallituksen määräyksestä lapsista tai muista avustettavista huolehtivat ihmiset. Valvonnan helpottamiseksi vaivashoitokunta oli jaettava tarkastusalueisiin. Kustakin alueesta vastasi tarkastusmies, joka oli valittava mieluummin hallituksen jäsenistä. Tarkastusmiesten lisäksi käytettiin vapaaehtoisia kenttätöntekijöitä (kaitsijoita)³³¹.

Vaivashoitohallituksen muista tehtävistä on vielä mainittava tulo- ja menoarvion laatiminen, hallituksen käytössä tai hallussa olevia varoja koskeva kirjanpito, tilinteko, velvollisuus antaa kuvernöörille kaikki tämän pyytämät selvitykset ja tilastotietojen toimittaminen. Hallituksen oli määrä myös esitellä kunta- tai raastuvankokoukselle (tai valtuustolle) sopivia toimenpiteitä siinä tapauksessa, että kadon tai jonkin muun vastaavan tapahtuman takia vähentyneet työtilaisuudet aiheuttivat puutetta, mutta tätä säännöstä ei juurikaan sovellettu³³².

Se, että vaivashoidon toimeenpano saattoi olla maalla joko kunnallislautakunnan tai vaivashoitohallituksen vastuulla, herätti ristiriitoja. Eri-

³²⁹ Asetuksen 13 § 1 kohta ja 14 § 1 kohta. KM 1907:9, 31–32; Veikko Piirainen 1958, 256; Sarlin 1916, 78–79. »Tarpeettoman» avustamisen välttämiseksi (ja toisaalta myös kerjäämisen vähentämiseksi) merkittiin ainakin Helsingissä kaikki sellaiset ihmiset julkiseen rekisteriin, joita joko kaupunki tai jokin yksityinen yhteisö tai henkilö oli avustanut. Hyväntekeväisyyttä harjoittavat yhdistykset ja laitokset käyttivät ahkerasti tätä tietopalvelua, mihin vaikutti mahdollisesti se, että ne olivat vaivashoidontarkastajan valvonnan alaisia. Rekisterin julkisuus oli ilmeisesti johdonmukainen seuraus siitä, että vaivaisavun antaminen oli perinteisesti järjestetty julkisessa kokouksessa. Ks. Helsingin historia IV:2, 250 ja 275; Veikko Piirainen 1958, 257; Sarlin 1916, 87–88; Serlachius 1915, 60; em. vuosien 1888 ja 1893 johtosäännöt vaivashoidontarkastelijalle 2 § 2 mom.

³³⁰ Vaivashoitoasetuksen 13 § 2 mom.

³³¹ Asetuksen 15 §. Sarlin 1915, 86. Kaitsijoiden käytöstä ks. edellä, jakso 8.2.6.

³³² Asetuksen 15 ja 18 §. Hätäaputoistia ks. edellä, jakso 8.1.4. Tilastotietojen toimittamista koskevat määräykset sisältyivät 10.2.1891 annettuun julistukseen, johon tehtiin muutoksia 18.11.1895 ja 5.12.1898.

tyinen vaivashoitohallitus oli vuonna 1920 251:llä maalaiskunnalla. Kunnallislautakunnan toimimista vaivashoitohallituksena arvosteltiin siitä, että joissakin kunnissa lautakunta ei suuren työtaakkansa vuoksi ehtinyt perehtyä kunnolla vaivashoittoon tai puuttuvan kiinnostuksen takia tyytyi kaavamaisiin ratkaisuihin. Toisaalta lautakuntia moitittiin siitä, että ne keskittyivät liikaa vaivashoittoon muiden tehtäviensä kustannuksella. Kaupungeissa vaivashoitohallituksen asettaminen oli pakollista. Siellä vaivashoitohallinnon parannuskeinoiksi omaksuttiin palkattujen virkamiesten käyttö ja hallituksen jakaminen osastoihin, jotka käsittelivät vain määrätyn alueen vaivashoitoasiat (esim. Helsingissä) tai ainoastaan tiettytyypiset asiat (esim. Turussa)³³³.

Piirijako ja ohjesäännöt

Vaivashoidon toimeenpanoa varten voitiin kunta jakaa maalla piireihin, jotka huolehtivat kokonaan tai osittain vaivashoidosta omalla alueellaan. Vaivashoitorasituksen tasaamiseksi piirien kesken oli jaon yhteydessä päätettävä ylimääräisten varojen ohjaamisesta epäedullisessa asemassa oleville piireille joko ennalta määrättyjen perusteiden mukaan tai harkinnanvaraisesti. Käytännössä tasaus saatettiin suorittaa myös vaihtamalla avustettavia piirien välillä³³⁴.

Piirijaosta oli tehtävä päätös kuntakokouksessa ja siihen vaadittiin määräenemmistö. Jaon tuli olla voimassa vähintään viisi vuotta. Päätös oli alistettava kuvernöörille, jonka päätöksestä kunta voi valittaa senaattiin. Kotipaikkaoikeutta koskevia säännöksiä oli sovellettava vastaavasti piirien välisiin suhteisiin. Piirin johdossa oli piirikunnan valitsema johtaja tai piirin oma vaivashoitohallitus, johon kuului puheenjohtaja ja vähintään kaksi jäsentä³³⁵. Piirejä valvoi kunnan vaivashoitohallitus. Hallitus myös ratkaisi sellaiset piirien väliset riidat, jotka liittyivät velvollisuuteen kustantaa vaivashoitoa jollekin asukkaalle³³⁶. Piirijakoa perus-

³³³ Helsingius 1917, 291–293; Kaukovalta 1940, 151–152; KM 1907:9, 45–46; Veikko Piirainen 1958, 252–253 ja 259; Sarlin 1915, 86; Sarlin 1916, 86; Soikkanen 1966, 306; Suomen köyhäinhuolto vuonna 1920, 283; Viipurin läänin maalaiskuntain kunnallispäivät 1911, 104–105.

³³⁴ Vaivashoitoasetuksen 10 § 1 kohta, 16 § 1 kohta ja 42 §. Veikko Piirainen 1958, 234–251; Ståhlberg 1915, 302 ja 308.

³³⁵ Asetuksen 10 § ja 11 § 2 kohta. Eenilä 1971, 101 ja 126.

³³⁶ Asetuksen 16 §.

telttiin valtiopäivien talousvaliokunnan mietinnössä sillä, että piirissä tunnettiin paikalliset avustettavat paremmin ja pystyttiin valvomaan heitä tehokkaammin. Paikallistuntemusta järjestelmä varmasti lisäsi, koska monessa kunnassa piirien määrä nousi 10:een, 20:een tai vielä suuremmaksi³³⁷.

Piirijaon hajautetulla hallintomallilla oli selvät etunsa varsinkin pinta-alaltaan suurissa kunnissa, mutta sitä myös arvosteltiin. Joissakin kunnissa piirit olivat hyvin itsenäisiä, mikä johti hallinnolliseen kirjavuuteen ja avustettavien väliseen eriarvoisuuteen saman kunnan sisälläkin. Lisäksi piirijako aiheutti riitoja piirien välillä vaivaishoitorasituksen oikeudenmukaisesta jakamisesta. Niissä kunnissa, missä osa huollettavista oli koko kunnan eikä piirien vastuulla, syntyi konflikteja kunnan ja piirien työjaostakin. Valtion viranomaiset taas katsoivat, että piirijako vaikeutti vaivashoidon valvontaa ja vaivaistalojen hankkimista. Etenkin vaivaishoidontarkastaja vastusti piirijakoa³³⁸.

Valvontaviranomaisten pyrkimys vähentää piirijakoa tuotti tuloksia. Vuonna 1891 aloitettu vaivaishoito-ohjesääntöjen uudistaminen johti mm. siihen, että vuonna 1897 piirijako oli säilynyt enää 44:n kunnan ohjesäännössä. Joissakin kunnissa, missä jako oli muodollisesti lakkautettu, sitä kuitenkin vielä sovellettiin käytännössä. Vuonna 1903 piirejä oli virallisesti vielä 42:ssa kunnassa ja vuonna 1918 enää 18:ssä³³⁹.

Vaivaishoitoasetuksessa määrättiin, että vaivaishoitokunnan (eli kuntat tai raastuvankokouksen tai valtuuston) tuli hyväksyä ehdotus vaivaishoidon ohjesäännöksi, joka ei saanut olla ristiriidassa vaivaishoitoasetuksen tai muun lainsäädännön kanssa. Ehdotus oli alistettava kuvernöörille. Kuvernööri saattoi palauttaa ehdotuksen muutoksia varten lainvastaisu-

³³⁷ 1877–1878 vp esitys n:o 20, talousvaliokunnan mietintö n:o 8, s. 8–10. KM 1907:9, 26; Veikko Piirainen 1958, 235–236.

³³⁸ Helsingius 1918, 73; KM 1894:1, 33–36; KM 1907:9, 26–28; KM 1918:7, 70–73; Veikko Piirainen 1958, 241–251; Soikkanen 1966, 302–306.

³³⁹ Luvut on otettu edellisessä alaviitteessä mainituista teoksista. Ne poikkeavat Suomen virallisen tilaston köyhäinhoitotilastossa esitetyistä tiedoista, joiden mukaan vuonna 1918 piirijako olisi toteutettu 115:ssä maalaiskunnassa ja 7:ssä kaupungissa (vaivaishoitoasetuksen 10 §:n nojalla piirijako voitiin järjestää vain maalla). Vuosista 1919, 1920, 1921 ja 1922 köyhäinhoitotilastossa annetut luvut ovat suunnilleen samalla tasolla, aikaisempina vuosina ei annettu tietoja piirijaosta. Ks. SVT XXI A v. 1918, 11, v. 1919, 7, v. 1920, 7, v. 1921, 2 ja v. 1922, 7; Suomen köyhäinhoito-olot vuonna 1921, 822. Luku-
jen erilaisuus johtuu mahdollisesti siitä, että kunnissa varsinaiset piirit ja asetuksen 15 §:ssä mainitut tarkastusalueet sekoittuivat toiminnallisesti tai tulkinnallisesti toisiinsa.

den takia tai sen vuoksi, että siinä ei pidetty riittävästi huolta »vaivashoidon tarpeenmukaisesta toimittamisesta ja kerjäämisen estämisestä». Jo voimassa olevan ohjesäännön muuttamiseen vaadittiin sama järjestys. Kunta voi valittaa kuvernöörin päätöksestä senaattiin³⁴⁰.

Ohjesäännön sisällöstä sanottiin asetuksessa liberalistisessa hengesä, että vaivashoitokunta sai siinä vapaasti järjestää vaivashoidon, »niinkuin seudun tapoihin ja olosuhteisiin katsoen soveliaimmaksi nähdään». Lainsäätäjä katsoi, että kunnat voivat ohjesäännöissään itse disponoida mm. avustusmuodoista. Valtiopäivien talousvaliokunta perusteli tätä sillä, että pakollinen vaivashoito tulisi kysymykseen vain harvoissa tapauksissa. Lisäksi valiokunta argumentoi, että erillinen avustusmuotoja koskeva säännös sinänsä ei estäisi väärinkäytöksiä ja esitti, että »sekä erillaiset paikalliset olot että eri ihmisten luonteet vaativat erilaista menettelyä». Siinä viitekehyksessä kuvernöörin tehtävä oli valvoa, että kunnat täyttivät velvollisuutensa³⁴¹.

Lainsäätäjän tahtoa ei avustusmuotojen valinnan osalta noudatettu. Valtion viranomaiset alkoivat päinvastoin puuttua yhä enemmän kuntien vaivashoitoon ajamalla ruotuhoidon lakkauttamista, laitosten rakentamista ja koko huollon valvonnan tiukentamista. Voidaan jopa perustellusti väittää, että vaivashoidontarkastajan viraston valtiojohtoisuuteen pyrkivä toiminta oli suorassa ristiriidassa vaivashoitoasetuksen itsehallinnollisten periaatteiden kanssa.

Tarkastusviranomaisten valtapyyteet tulivat erityisen selvästi esille ohjesääntöjen uudistamisessa. Vuonna 1889 työskentelynsä aloittaneen vaivashoidontarkastajan aloitteesta senaatti määräsi 11.3.1891 kuvernöörit toteuttamaan kaikkien ohjesääntöjen tarkistuksen³⁴². Vaivashoidontarkastaja oli todennut, että 165:ssä kunnassa ei ollut ohjesääntöä lainkaan ja että 32:ssä kunnassa noudatettiin vielä vuoden 1852 vaivashoitoasetuksen perusteella laadittua ohjesääntöä. Senaatti velvoittikin em. päätöksessä kuvernöörit huolehtimaan siitä, että kaikkiin kuntiin saatiin ohjesääntö ja että uudet ja jo aikaisemmin vahvistetut ohjesäännöt saatettiin sopusointuun lainsäädännön kanssa. Ohjesääntöjen tuli olla täydellisiä ja vastata vaivashoitoasetuksen tarkoittaman hyvin järjestetyn vaivashoidon vaatimuksia.

³⁴⁰ Asetuksen 9 ja 42 §.

³⁴¹ Em. talousvaliokunnan mietintö, s. 10–11.

³⁴² Helsingius 1910, 207–208; Helsingius 1917, 287–303; Helsingius 1918, 70–73; Veikko Piirainen 1955, 85–86; Veikko Piirainen 1958, 218–219 ja 228–234.

Päätöksen mukaan vaivaishoidontarkastajalla oli oikeus antaa kuvernööreille neuvoja ja selostuksia alistetuista ohjesäännöistä. Helmikuussa 1892 senaatti vielä erikseen kehotti kuvernöörejä hankkimaan vaivaishoidontarkastajan lausunnon alistetuista ohjesäännöistä. Vaivaishoidontarkastaja oli jo etukäteen lähettänyt malliohjesäännöt kaikkiin kuntiin. Alustusmenettelyn avulla kuntia painostettiin voimakkaasti tarkastusviranomaisen linjoille ja joskus ne jopa pakotettiin hyväksymään ylhäältä tulleet vaivaishoitopoliittiset ratkaisut.

Ennen vuotta 1895 velvoitettiin vaivaishoidontarkastajan esityksestä kaiken kaikkiaan noin 400 maan 513:sta vaivaishoitokunnasta laatimaan uudet ohjesäännöt. Paikallisyhteisöt joutuivat siten alistumaan sellaiseen valtakunnalliseen vaivaishoitopolitiikkaan, joka oli eräiltä osin ristiriidassa vaivaishoitoasetuksen kanssa. Valittaminen ei tässä asiassa juuri voinut tuottaa tuloksia, koska valitusinstanssi oli senaatti, joka samalla myös vastasi vaivaishoitopolitiikasta.

Vaivaishoidon työntekijät, niiden koulutus ja järjestäytyminen

Vaivaishoidossa alettiin vähitellen käyttää palkattuja virkamiehiä, kuten ylempänä mainittiin. Turkuun palkattiin ensimmäiset virkamiehet vuonna 1880 ja eräät muut kaupungit seurasivat esimerkkiä. Kun vaivaistaloja ruvettiin perustamaan yhä enemmän syntyi uusi laitostyöntekijöiden ammattiryhmä³⁴³. Kaiken kaikkiaan vaivaishoidon palkkatyöntekijöitä oli vuonna 1918 3229, joista 2606 oli toimihenkilöitä ja 623 avustavaa henkilökuntaa (»palkollisia»). Heitä oli kaikissa kaupungeissa, joita oli 38, ja 317:ssä maalaiskunnassa. Tilastoista ei ilmene, kuinka suuri osa työntekijöistä työskenteli laitoksissa, mutta laitoksia oli sinä vuonna vain 35:ssä kaupungissa ja 240:ssä maalaiskunnassa. Vuonna 1922 palkkatyöntekijöiden määrä oli noussut 4303:een³⁴⁴.

Vaivaishoidon työntekijöiden ammatillistuminen herätti kysymyksen heidän pätevyystään ja koulutuksestaan. Muodollisia pätevyysvaatimuksia ei ollut, ja käytännössä pidettiin laitoksen johtajaksi pyrkivän talou-

³⁴³ Veikko Piirainen 1958, 371; Pulma 1987, 77; Sarlin 1916, 79 ja 86; Sosiaaliturva 80-luvulla, 12.

³⁴⁴ SVT XXI A v. 1918, s. 11–12 (aikaisemmista vuosista laadituissa tilastoissa ei ole vastaavia tietoja) ja v. 1922, s. 7.

dellisiä kykyjä usein tärkeinä. Vaivashoidontarkastaja pääsi vaikuttamaan myös tähän asiaan asettamalla vaivaistalon rakentamiseen myönnetyn valtion lainan ehdoksi, että uuden laitoksen johtajan valinta oli alistettava hänelle. Alistamisen yhteydessä vaivashoidontarkastaja alkoi sittemmin vaatia, että ehdotettu johtaja suoritti ensin harjoittelun³⁴⁵.

Koulutusta annettiin alussa alueellisten neuvottelu- tai luentopäivien muodossa. Ensimmäiset tällaiset vaivashoidon piirissä työskenteleville luottamusmiehille ja virkamiehille tarkoitetut päivät järjestettiin 1890-luvulla, jolloin pidettiin myös ensimmäinen kurssi vaivaistalon johtajille. Kurssi kesti 10 päivää. Johtajaksi pyrkivät voivat vuodesta 1921 lähtien suorittaa erityisen tutkinnon, johon kuuluivat harjoittelu ja kursseja³⁴⁶.

Alan järjestäytyminen lähti varsinaisesti käyntiin vuonna 1917, jolloin Suomen köyhäinhoitovirkailijain yhdistys perustettiin edeltäjänsä, vuonna 1910 toimintansa aloittaneen Köyhäinhoitoliiton raunioille. Yhdistys järjesti vuonna 1921 oman sairausapukassan³⁴⁷.

Valtion viranomaisten tehtävät

Paikallisyhteisöjen harjoittamaa vaivashoitoa valvoivat ja ohjasivat kuitenkin aikaisemminkin kuvernöörit ja senaatti, jotka toimivat myös muutoksenhakueliminä. Vaivashoidon kehitykseen vaikutti kuitenkin eniten uusi viranomainen, vaivashoidontarkastaja. Vaivashoitoasetuksen perusteella kuvernöörin tuli puuttua vaivashoitoon silloin kun vaivashoitokunta laiminlöi velvollisuutensa. Hän voi antaa nuhteita ja, jos nämä eivät tehonneet, asettaa uhkasakon. Kuvernöörillä oli laajat valtuudet muutenkin ohjata kuntien vaivashoitoa mm. kiertokirjeiden avulla ja suorilla käskyilläkin³⁴⁸. Kuvernöörin tehtävä oli lisäksi vahvistaa kuntien ohjesäännöt ja piirijakopäätökset sekä ratkaista kuntien väliset korvauskysymykset. Määrätyt kurinpitoasiat ja kerjäämistä koskevat toimenpiteet kuuluivat myös

³⁴⁵ Helsingius 1918, 128; Veikko Piirainen 1958, 366–371. Vaivashoidontarkastajan roolista laitosten perustamisessa ks. myös edellä, jakso 8.2.6.

³⁴⁶ Helsingius 1918, 124–129; Hytönen 1921, 727; Veikko Piirainen 1958, 220; Veikko Piirainen 1974, 31–34; Suomen köyhäinhoito-olot vuonna 1921, 822.

³⁴⁷ Helsingius 1918, 168–170; Veikko Piirainen 1974, 49–52 ja 87–92.

³⁴⁸ Vaivashoitoasetuksen 43 § 3 kohta ja johtosääntö Suomen kuvernööreille sekä lääninhallitusten virkamiehille 29.12. 1894/50 25 §. Helsingius 1917, 19; Veikko Piirainen 1958, 226–227; Soikkanen 1966, 269; Ståhlberg 1915, 307–308.

hänelle. Kuvernööriltä oli haettava muutosta kunta- tai raastuvankokouksen tai valtuuston päätöksiin³⁴⁹.

Vaivashoidon korkein viranomainen oli senaatin siviilitoimituskunta, joka toimi monessa tilanteessa vaivashoidontarkastajan aloitteesta (esim. kun oli kyse ruotuhoidon ja vaivashuutokauppojen lakkauttamisesta). Senaatti oli myös valitusinstanssi, jolta haettiin muutosta kuvernöörin päätöksiin. Vaivashoitoasiat siirtyivät vuoden 1917 lopussa uudelle sosiaalitoymituskunnalle, josta tuli vuotta myöhemmin sosiaaliministeriö³⁵⁰.

Vaivashoidon kehittämistä varten kenraalikuvernööri teetti 1880-luvulla laajan selvityksen G. A. Helsingiuksella, joka oli kirjoittanut useita artikkeleita vaivashoidosta. Kaksiosainen selvitys julkaistiin vuosina 1886 ja 1887. Vuonna 1887 Helsingius palkattiin tilapäisesti avustamaan kuntia vaivashoidon neuvojana ja seuraavana vuonna hänet nimitettiin vaivashoidontarkastajaksi viideksi vuodeksi (vuoden 1889 alusta). Vaivashoidontarkastaja oli uusi, senaatin alaisena toimiva viranomainen, joka tuli tilapäisen vaivashoidon neuvon tilalle. Virka vakinaistettiin vuonna 1893³⁵¹. Vaivashoidontarkastajan ensimmäisessä, vuonna 1888 annetussa johtosäännössä määrättiin tarkastaja valvomaan vaivashoitokuntia ja ilmoittamaan laiminlyönneistä kuvernöörille, jolla oli valta kohdistaa kuntiin em. toimenpiteet. Tarkastajan tuli suorittaa tarkastusmatkoja, neuvota kuntia, antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia kuvernööreille ja senaatille, laatia tilastoja ja antaa senaatille vuosikertomus³⁵².

Tarkastajan toimenkuva pysyi samanlaisena viran vakinaistamisen jälkeen. Vuonna 1898 perustettiin tarkastajan alainen vaivashoidon neuvosto.

³⁴⁹ Ks. piirijaosta ja ohjesäännöistä edellä sekä vaivashoitoasetuksen 9, 10 ja 42 §. Korvauskysymyksistä ks. asetuksen 25 § 1 kohta ja 26 § 1 kohta, kurinpitoasioista 31 § 4 kohta, 37 § 2 kohta ja 38 § 1 kohta, kerjäämistä koskevista toimenpiteistä 36 § 2 ja 5 kohta sekä 37 § 1 kohta, muutoksenhausta 42–44 §.

Avustettavien valitusoikeuteen palataan myöhemmin.

³⁵⁰ Ks. edellä jaksot 8.1.5. Vaivashoitoasetuksen 42–46 §; asetus sisältävä ohjesäännön keisarilliselle Suomen senaatille 13.9.1892/30 104 §, muutettu asetuksella 8.11.1917/96, 1 ja 16 §; asetus senaatin ja sen toimituskuntien nimen muuttamisesta 27.11.1918/161.

Ks. myös Sosiaaliministeriö 1917–1967, 9–11 ja 16.

³⁵¹ Vaivashoidontarkastajan viraston perustamisvaiheita selostaa yksityiskohtaisesti Veikko Piirainen 1958, 180–212.

³⁵² Johtosääntö vaivashoidontarkastelijalle Suomessa 9.10.1888/34; ks. myös julistus vaivashoidon tarkastelun järjestämisestä Suomessa 2.10.1888/33.

jan toimi kolmeksi vuodeksi ja vuonna 1902 asetettiin kolme vakinaista vaivashoidonnuvojaa. Hallintokoneistoa laajennettiin edelleen, kun vaivashoidontarkastajan virasto tuli sosiaalihallituksen perustamisen yhteydessä tämän osaksi vuonna 1917. Tarkastajasta tuli köyhäinhoidon ylitarkastaja, perustettiin naispuolisen apulaistarkastajan virka, ja kolmen neuvojan tilalle tuli neljä (vähän myöhemmin viisi) köyhäinhoidon piiritarkastajaa³⁵³. Vaivashoidontarkastaja vaikutti kenraalikuvernöörin ja senaatin tuella voimakkaasti vaivaishoittoon. Tarkastajan vaivaishoitopoliittiset päämäärät, jotka osittain poikkesivat vaivaishoitoasetuksen tavoitteista, toteutuivat suurelta osalta, kuten ylempänä eri yhteyksissä on käynyt ilmi.

8.2.8. Avustettavan asema ja valitusoikeus

Uuden vaivaishoitoasetuksen tärkeimpiä kohtia oli avustettavan valitusoikeuden rajoittaminen. Päinvastoin kuin aikaisemmin lainsäätäjä katsoi, että köyhät eivät saisi vaatia vaivaishoittoa »niinkuin heille kuuluvaa oikeutta»³⁵⁴. Vaivashoidon myöntämisestä annettuun päätökseen tyytymättömällä oli oikeus saada päätös kunta- tai raastuvankokouksen tai valtuuston tutkittavaksi oikeus- tai tarkoituksenmukaisuusperusteella. Kokouksen tai valtuuston päätökseen voitiin kuitenkin hakea muutosta kuvernööriltä vain oikeusperusteella, ja sama päti kuvernöörin ratkaisusta tehtyyn valitukseen, joka oli osoitettava senaatille (myöhemmin korkeimmalle hallinto-oikeudelle)³⁵⁵.

Niissä kunnissa, missä piirijako oli toteutettu, oli (asetuksen sanamuodosta päätellen) vaivashoidon antamista koskeva piirin oman vaivaishoitohallituksen tai piirin johtajan päätös saatettava suoraan kokouksen tai

³⁵³ Johtosääntö vaivashoidontarkastelijalle 16.8.1893/22; julistus vaivashoidon tarkastelusta Suomessa 16.8.1893/22; julistus vaivashoidonnuvojan asettamisesta väliaikaisesti Suomeen 3.10.1898/43; julistus kolmen vaivashoidonnuvojan asettamisesta 17.2.1902/8; julistus sisältävä lähempiä määräyksiä Suomen vaivashoidonnuvojiin nähden 17.2.1902/8; asetus sosiaalihallituksesta 28.12.1917/123; asetus köyhäinhoidonpiiritarkastajien asettamisesta 18.1.1918/38, muutettu asetuksella 17.12.1918/179; köyhäinhoidonpiiritarkastajien johtosääntö 31.5.1918/38, muutettu asetuksella 17.12.1918/179.

³⁵⁴ 1877–1878 vp esitys n:o 20, talousvaliokunnan mietintö n:o 8, 6. Ks. edellä, jaks. 6.5.

³⁵⁵ Vaivaishoitoasetuksen 43 § 1 ja 2 kohta sekä 45 §; laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.7.1918/74 3 §.

Ståhlberg 1915, 308–309. Ks. myös Tavastähti 1926, 31, jossa mainitaan, että valittaminen kunta- tai raastuvankokoukseen tai valtuustoon oli harvinaista.

valtuuston tutkittavaksi. Käytännössä tyytymättömät avustettavat ainakin joissakin kunnissa kääntyivät kunnan vaivaishoitohallituksen (tai kunnallislautakunnan) puoleen³⁵⁶.

On vaikea arvioida, miten valitusoikeuden rajoittaminen vaikutti paikallistasolla. Lainsäätäjälle ja valtion viranomaisille sillä oli suuri ideologinen merkitys, mutta luultavasti köyhät, jotka olivat useimmiten lähes luku- ja kirjoitustaidottomia ja tottuneita kovaan kohteluun, eivät olisi muutenkaan olleet valmiita puolustamaan oikeuksiaan ylemmissä portaissa.

Köyhät olivat vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen voimassaoloaikana yhteiskunnallisesti edelleen hyvin alistetussa asemassa. Vaivaishoitoa saaneet joutuivat vaivaishoitohallituksen tai sen edustajan isäntävallan alaisiksi. Nämä huollettavat olivat samassa asemassa kuin palkolliset siinä suhteessa, että isäntä määräsi heidän elämästään ja piti heitä kurissa sekä siinä, ettei heillä ollut äänioikeutta kunnallisvaaleissa. Tosin kunnallinen äänioikeus riippui veronmaksukyvyistä, ja veronmaksusta vapautetut eivät saaneet osallistua vaaleihin. Jatkuvasti vaivaishoidon varassa elävien ihmisten asema oli vielä heikompi, koska he olivat lisäksi vaivaishoitohallituksen edusmiehyiden alaisia eikä heillä ollut äänioikeutta valtakunnallisissa vaaleissa³⁵⁷.

Vähävaraisten tila oli kuitenkin helpottunut sen johdosta, että muutto-oikeuden rajoitukset oli poistettu ja palveluspakko lakkautettu. Jälkimmäisellä toimenpiteellä oli tosin enää periaatteellista relevanssia³⁵⁸. Eniten muutoksia avustettavien asemassa aiheuttivat vaivaishoidon toimeenpano- ja valvontakoneiston laajeneminen ja kerrostuminen sekä ankaran vaivaishoitopolitiikan määrätietoinen soveltaminen.

Aikaisemmin huollettavien olot riippuivat lähinnä vain hoitajien ja paikallisten päättäjien toiminnasta, joka määräytyi tapojen ja pragmaattisten ajatuskaavojen mukaan. Nyt valtion viranomaisten uusi aktiivinen rooli ja siihen liittynyt paikallisten vaivaishoitoelinten lisääntynyt eriytyminen loivat asetelman, jossa vallanpitäjät talousliberalististen ja siveellisten nä-

³⁵⁶ Veikko Piirainen 1958, 242–243.

³⁵⁷ Vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksen 36 § ja vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen 31 §. Ks. myös Hermanson 1898, 280–281.

Valtakunnallisissa vaaleissa palkolliset saivat äänestää ensimmäistä kertaa vuonna 1907, jatkuvasti vaivaishoidon varassa elävillä ihmisillä sen sijaan ei ollut äänioikeutta – ks. valtiopäiväjärjestys 20.7.1906/26 5 § 2 mom.

³⁵⁸ Ks. edellä, jakso 5.1.

kemystensä pohjalta ottivat vaivaishoitolaiset kasvatuksen ja holhouksen kohteeksi.

Siellä missä uutta linjaa sovellettiin tehokkaasti joidenkin avunsaajaryhmien hoito parani ja avustettavien kohtelun valvonta lisääntyi, mutta vastaavasti kontrolli ja kurinpito kiristyivät. Uudet talouspoliittiset aatteet asettivat omalta osaltaan köyhien aseman legitimiteetin kyseenalaiseksi. Köyhyyttä ei enää hyväksytty itsestäänselvänä ja pysyvänä tilana, vaan jokainen oli oman onnensa seppä. Vaivaishoito oli siten samalla taistelua vähävaraisten »moraalista velttoutta ja rappiota» vastaan. Heidät leimattiin vastuuttomiksi etujen tavoittelijoiksi, joilla oli oikeus yhteiskunnan apuun vain tarkoin tutkituissa tapauksissa ja valvonnan alaisina.

Vallanpitäjien epäluuloinen suhtautuminen köyhiin ei ollut sinänsä mitään uutta, kuten valtion viranomaisten jyrkkien mutta useimmiten tehotomien kerjuunvastaisten kampanjoiden historia osoittaa. Vaivaishoidosta perinteisesti vastuussa olleet paikallisyhteisöt ja kirkko eivät niinkään vastustaneet kerjuuta, ne käyttivät sitä päinvastoin avustuskeinona. Kun kunnallishallinto maallistui ja valtio tiukensi otettaan toimeenpanosta, valtion johdon kerjuupolitiikan taustalla olevat pyrkimykset heijastuivat myös vaivaishoitoon. Köyhät oli saatava tekemään työtä ja noudattamaan järjestystä.

8.2.9. Vaivaishoitoa koskevat taloudelliset järjestelyt

Vaivaishoitokustannusten takaisinperintä avunsaajalta tai elatusvelvolliselta

Kunnalla oli oikeus saada korvausta annetusta (pakollisesta tai vapaaehtoisesta) vaivaishoidosta avustetun omaisuudesta tai työansioista. Huollettava ei kuitenkaan ollut korvausvelvollinen alaikäisenä saadusta avusta. Jos joku siirtyi »täyteen ja alituisen huolenpitoon» hänen oli luovutettava koko omaisuutensa vaivaishoitokunnalle. Kyseisellä hoidolla tarkoitettiin yli vuoden kestäväää säännöllistä vaivaishoitoa³⁵⁹.

Mies oli korvausvelvollinen myös vaimolleen annetusta vaivaishoidosta ja vanhemmat lapselleen suoritetusta avusta. Aviomiehen ja vanhempien lisäksi korvausvelvollisia olivat elatusvelvollisuutensa perusteella

³⁵⁹ Vaivaishoitoasetuksen 32 § 1 ja 2 kohta. Helsingius 1917, 58; Ståhlberg 1915, 346–348.

suoraan ylenevää tai alenevaa sukua olevat ja työnantajat. Kummaltakin viimeksi mainitulta ryhmältä voitiin kuitenkin periä vain pakollisesta vaivashoidosta aiheutuneet kustannukset³⁶⁰.

Korvausten perimisen tehostamiseksi vaivaishoitoasetuksessa säädettiin, että avunsaaja oli vaivaishoitohallituksen isäntävallan alainen niin kauan kuin vaivaishoitoa jatkui, joten hänellä voitiin teettää työtä hallituksen hyväksi. Hallituksen isäntävallan alainen oli myös se, jonka vaimo tai alaikäinen lapsi sai »täyttä ja alituista huolenpitoa» tai joka juopumuksen, laiskuuden tai huolettomuuden takia oli saattanut vaimonsa tai lapsensa satunnaisen vaivashoidon tarpeeseen. Viimeksi mainituissa tapauksessa isäntävalta jatkui kunnes kustannukset oli korvattu. Isäntävallan alainen henkilö ei saanut äänestää kunnallisvaaleissa³⁶¹. Käytännössä korvausten periminen työn teettämisen avulla toimi huonosti. Tehdyn työn arvo oli usein vähäinen, joten työn järjestämisellä oli enemmän periaatteellista kuin taloudellista merkitystä³⁶².

Vaivashoidon tulot ja kustannukset

Tuloista mainittiin vaivaishoitoasetuksessa ensiksi tulot erilaisista lähteistä kuten vaivaishoitokunnan kiinteistöistä ja pääomista, sakkorahoista, keräyksistä, lahjoituksista ja perunkirjoituksen yhteydessä perittävistä vaivaisprosesteista. Vaivaishoitovero taas määrättiin maksettavaksi kahdella tavalla, henkiverona ja yleisenä kunnallisverona. Näiden verojen arvo nousi suhteessa muihin tulolähteisiin, esim. vuonna 1910 verot kattoivat kaupungeissa melkein 80 % vaivashoidon kustannuksista³⁶³.

Yleinen kunnallisvero oli jakovero, joka perustui verovelvollisten tuloihin, henkiveroa puolestaan oli kaikkien työkykyisten 15 vuotta täyttäneiden kuntalaisten maksettava. Vuonna 1889 vaivaishoitoasetusta muutettiin siten, että vain 16–64 vuotiaat olivat velvollisia maksamaan henkiveroa³⁶⁴.

³⁶⁰ Ks. edellä, jakso 6.3.2.; asetuksen 25 § 2 kohta ja 32 § 3 kohta; Ståhlberg 1915, 351–353.

³⁶¹ Asetuksen 31 §. Ståhlberg 1915, 356–358. Äänioikeudesta ks. edellä, jakso 8.2.8.

³⁶² Helsingius 1917, 54; Veikko Piirainen 1958, 404–406.

³⁶³ Vaivaishoitoasetuksen 29 §. Suomen kaupunkilaitoksen historia 2 1983, 353. Saakoista saadut tulot lakkasivat uuden rikoslain tultua voimaan – ks. Ståhlberg 1915, 313.

³⁶⁴ Piilonen 1982, 265; Ståhlberg 1901, 329–332; Ståhlberg 1915, 313–314. Vaivaishoitoasetuksen 29 § muutettiin asetuksella 6.8.1889/27.

Yleisestä kunnallisverotuksesta määrättiin em. kunnallisasetuksissa vuosilta 1865 (54–56 §), 1873 (53–55 §, muutettu asetuksella 15.8.1883/29) ja 1898 (78–82 §). Ks. myös Kalima 1988, 41–46.

Valtion osallistuminen vaivaishoitokustannuksiin oli edelleen vaatimatonta ja koski lähinnä vain avunsaajia, joiden kotipaikkakuntaa ei pystytty selvittämään, ulkomaalaisia ja Venäjältä palanneita suomalaisia huollettavia. Valtion lainat vaivaistalojen hankkimiseen muodostivat uuden valtion rahoituserän³⁶⁵.

Vaivaishoitoasetuksen säätämisen tärkeimpiä tavoitteita oli ollut vaivaishoitokustannusten alentaminen. Tämä päämäärä saavutettiin korkeintaan väliaikaisesti 1880-luvulla, muina aikoina menot eivät laskeneet vaikka avunsaajien määrä vähenikin. Maalla vaivaishoitokustannukset muodostivat huomattavan suuren osan kuntien kokonaismenoista, esim. vuonna 1900 noin puolet³⁶⁶.

Vaivaishoitohallituksen tehtäviin kuului asetuksen mukaan tulo- ja menoarvion laatiminen, kirjanpito hallituksen hallussa olevista varoista ja tilinteko vaivaishallinnosta. Varojen käyttöä valvoi mm. vaivaishoidontarkastaja. Käytännössä ainakin maalaiskuntien taloudenhoito ja erityisesti kirjanpito olivat etenkin 1800-luvun lopussa vielä melko puutteellisia³⁶⁷.

8.3. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen uudistaminen

Vaivaishoitoasetuksen voimassaoloaikana, joka kesti yli 40 vuotta, vaivaishoito muuttui melko paljon. Muutoksia ei kirjattu vaivaishoitoasetukseen, vaan ne ilmenivät kuntien ohjesäännöistä, joihin vaivaishoidontarkastaja voimakkaasti vaikutti, sekä tarkastajan toiminnassa syntyneistä normeista ja malliratkaisuista. Kehityksen painopiste oli toimeenpano-aparaatin järjestämisessä eikä lainsäädäntötyössä.

Ensimmäisen uuden lainsäädäntöhankkeen lähtökohta oli hyvin suppea. Säädyt ehdottivat vuonna 1900, että kotipaikkaoikeuden saavuttamista ja toisaalta nuorten avustettavien ikärajaa koskevat säännökset tarkastetta-

³⁶⁵ Vaivaishoitoasetuksen 27–28 §. Ståhlberg 1915, 354.

Valtion lainoista ks. edellä, jaksot 8.2.6.

³⁶⁶ Ahma 1907, 279; Veikko Piirainen 1958, 412–415; Soikkanen 1966, 314–315 ja 319; Suomen kaupunkilaitoksen historia 2 1983, 340–342 ja 353.

Vaivaishoitokustannusten kehityksen erittely vaatisi erillisen tutkimuksen, koska virallisen tilaston lukujen vertailukelpoisuus on ongelmallinen.

³⁶⁷ Vaivaishoitoasetuksen 15 §; em. vuosien 1888 ja 1893 vaivaishoidontarkastajan johtosääntöjen 1 § 2 mom. g-kohta. Kaukovalta 1940, 239–247 ja 341–343; KM 1894:1, 29–31.

siin. Aloitteen johdosta senaatti asetti komitean, jonka toimeksiantoon kuului asetuksen uudelleenarviointi myös muilta osin. »Köyhäinhoitoasetusta tarkastamaan asetetun komitean» puheenjohtajaksi nimitettiin vaivashoidontarkastaja Helsingius. Mietinnön julkaisuvuodeksi mainitaan useimmiten 1907³⁶⁸.

Köyhien ongelmia oli tosin tarkasteltu jo vuonna 1884 annetussa komitean mietinnössä, mutta siinä ei käsitelty vaivaishoitoa. Kyseinen komitea, joka oli asetettu »Kuopion läänin irtaimen väestön tilan parantamiseksi varten», keskittyi köyhyyden syihin ja teki lähinnä maatalouteen ja kansakoululaitokseen liittyviä ehdotuksia³⁶⁹.

Vuoden 1907 (tai 1908 tai 1909) komitea lähti toteamuksesta, että vaivaishoitoasetuksen tärkeimmät tavoitteet, avunsaajien määrän tuntuva vähentäminen ja vaivashoidon kustannusten alentaminen, eivät olleet toteutuneet. Vaivaishoitoon oikeutettujen ryhmän supistaminen ei ollut tuottanut lainsäätäjän toivomaa tulosta, koska kunnat jakoivat vastaavasti enemmän vapaaehtoista vaivaishoitoa. Komitean mielestä ei muutenkaan kannattanut perustaa vaivaishoitolaitteita siihen, että rajoittamalla vaivaishoitoa voitaisiin pakottaa ihmiset elättämään itsensä. Pakollisen ja vapaaehtoisen vaivashoidon erotus ei ollut mietinnön mukaan pelkästään tarpeeton mutta myös haitallinen sen takia, että se oli monessa tapauksessa tulkinnanvarainen ja heikensi ulkokuntalaisten asemaa³⁷⁰.

Komitea ehdotti tarkennuksia elatusvelvollisuutta koskeviin säännöksiin. Mietinnössä esitettiin lisäksi, että piirijako lopetettaisiin eräitä poikkeuksia lukuunottamatta, kunnallislautakunta ei enää saisi toimia vaivaishoitohallituksena ja että myös naimisissa olevat naiset olisivat vaalikelpoisia hallitukseen. Avustusmuodoista komitea piti tärkeänä uutta säännöstä ehkäisevästä köyhäinhoidosta sekä ruotuhoidon ja vaivaishuutokauppojen kieltojen kirjaamista asetukseen. Elätehoidon valvontaa haluttiin myös paremmin säännellä³⁷¹.

Komitea otti myös kantaa kotipaikkaoikeuteen ja nuorten avustettavien ikärajaan, mistä kahdesta asiasta lainsäädäntöhanke oli alunperin lähtenyt liikkeelle. Mietinnössä puollettiin vielä avunsaajien korvausvelvollisuuden lieventämistä ja henkiveron poistamista. Valitusoikeus haluttiin muuttaa siten, että huollettava voisi hakea muutosta kuvernööritä myös tarkoituksenmukaisuus- eikä pelkästään laillisuusperusteella³⁷².

³⁶⁸ Toimeksiannosta ks. mietinnön johdanto. Siinä mainitaan, että mietintö on jätetty vuonna 1908, mutta julkaisun järjestysnumerona käytetään useimmiten 1907:9, joskus 1909:19.

³⁶⁹ KM 1884:4, 62–92.

³⁷⁰ KM 1907:9, 11–16.

³⁷¹ KM 1907:9, 20–74.

³⁷² KM 1907:9, 81–156.

Vuoden 1907 komiteanmietintö ei johtanut lainsäädäntötoimiin, mutta vuonna 1917 senaatti asetti köyhäinhoitokomitean, jonka tehtäväksi annettiin laatia uusi mietintö edellisen pohjalta. Komitea, jonka puheenjohtajana toimi siinä vaiheessa köyhäinhoidon ylitarkastaja Väinö Juusela, luovutti työnsä vuonna 1918³⁷³.

Köyhäinhoitokomitea piti avustettavien hyvää kohtelua ja hoidon tasoa koskevia säännöksiä erityisen tärkeinä. Mietinnön toinen perusajatus oli laitostokannan laajentaminen tekemällä laitosten perustamisesta kunnille lakisääteinen velvollisuus. Myös toimenpiteet elatusvelvollisuutensa laiminlyöneitä ihmisiä vastaan olivat keskeisellä sijalla³⁷⁴. Lainvalmistelutöihin palataan jäljempänä vuoden 1922 köyhäinhoitolain käsittelyn yhteydessä.

³⁷³ KM 1918:7, 1–2. Vuoden 1907 komiteanmietinnön herättämistä reaktioista ks. Veikko Piirainen 1974, 14.

³⁷⁴ KM 1918:7, 91–147.

9. TOIMEENTULO JA KÖYHÄINHOITO VUODEN 1922 KÖYHÄINHOITOLAIN AIKANA (1923–1956)

9.1. Toimeentulon edellytykset

9.1.1. Talous ja väestö

Köyhäinhoitolain voimassaoloaikana elintaso nousi huomattavasti. Maatalouden tuottavuuden paraneminen, teollistuminen, infrastruktuurin laajeneminen ja koulutustason kohoaminen mahdollistivat nopean taloudellisen kasvun ensin vuonna 1929 alkaneeseen lamakauteen asti ja sitten laman jälkeen (vuodesta 1933) toiseen maailmansotaan saakka. Reaalikansantuote ja elintaso nousivat myös vuosina 1946–1956, vaikka kasvu oli silloin ajoittain hitaampaa³⁷⁵.

Taloudelliseen kehitykseen vaikutti syvälinen elinkeinorakenteen muutos. Suomesta tuli puoliteollistunut maa, missä työntekijöiden toimeentulo perustui yhä enemmän säännölliseen ympärivuotiseen palkkaukseen eikä sesonki- ja satunnaistuloihin. Palkkatyöläistyminen laajeni nopeasti varsinkin toisen maailmansodan jälkeen. Maa- ja metsätalouden piirissä työskentelevien osuus koko väestöstä oli 66 prosenttia vuonna 1920, 42 vuonna 1950 ja 31 vuonna 1960. Teollisuuden ja rakennustoiminnan prosenttiluvut olivat vastaavasti 13, 29 ja 31 sekä palveluelinkeinon 10, 22 ja 26. Elinkeinorakenteen muutos maatalousammateista teollisuus- ja palveluammatteihin oli nopeampi aikavälillä 1940–1960 kuin

³⁷⁵ Hjerpe 1988, 41–47 ja 64–70; Soininen 1985, 10–11; Suomen taloushistoria 2 1982, 308–310; Törnqvist ja Ryönäkoski 1968, 229–240; Waris 1968, 63.

Opiskelijoiden ja oppikoulujen oppilaiden määrän lisääntymisestä ks. Waris 1968, 82–83. Ks. myös laki oppivelvollisuudesta 15.4.1921/101.

vuosina 1910–1940³⁷⁶. Toinen tärkeä yhteiskunnallinen muutos oli kaupungistuminen, joka eteni kuitenkin melko hitaasti. Kaupungeissa ja kaupaloissa asui vuonna 1920 16 prosenttia väestöstä ja vuonna 1940 22, kymmenen vuotta myöhemmin luku oli noussut 32:een ja vuonna 1960 38:aan prosenttiin³⁷⁷.

Suomen väkiluku kasvoi jatkuvasti koko tarkasteltavan ajanjakson aikana. Alentunut syntyvyys koettiin ongelmaksi 1930-luvulla, mutta syntyneiden määrä lisääntyi huomattavasti vuosina 1946–1949, jolloin ns. suuret ikäluokat syntyivät, ja pysyi korkeana aina 1950-luvun jälkipuoliskolle saakka. Väkiluvun kasvua lisäsi vielä se, että varsinkin 1950-luvulla kuolleisuus pieneni tuntuvasti³⁷⁸. Irtain väestö supistui jyrkästi 1920- ja 1930-luvuilla. Maaseutuköyhälistöstä irtautuneista tuli usein teollisuustyöntekijöitä tai pienviljelijöitä. Tärkein sosiaalipoliittinen toimenpideohjelma 1920- ja 1930-luvuilla olikin maapoliittinen³⁷⁹.

Torpparikysymys oli lopullisesti ratkaistu vuoden 1918 torpparivapautuslailla, jonka nojalla noin 90 000 torppaa ja mäkitupa-aluetta muutettiin itsenäisiksi tiloiksi vuoteen 1941 mennessä. Uudistuksen ensisijainen tarkoitus ei ollut parantaa torppareiden toimeentuloa vaan heidän oikeudellista asemaansa. Torpparit eivät yleensä kuuluneet yhteiskunnan köyhimpään väestökerrokseen, mutta itsenäistyneiden tilojen koko oli niin pieni (keskimääräinen peltopinta-ala oli noin viisi hehtaaria), että niiden tuotto osoittautui sitemmin riittämättömäksi verrattuna yleiseen elintäsoon, joka lamakautta lukuun ottamatta nousi jatkuvasti³⁸⁰.

Tilattoman väestön ongelman ratkaisemiseksi säädettiin vuonna 1922 asutuslaki eli nk. lex Kallio. Sen perusteella jokainen tilaton, vähävarainen, maatalousammattiin perehtynyt henkilö, jolla oli jonkin verran maatalousirtaimistoa, oli oikeutettu maansaantiin. Muodostettavaan tilaan sai kuulua enintään 20 hehtaaria maatalousmaata ja 20 hehtaaria metsää. Laikiin sisältyi myös pakkolunastusta koskevia säännöksiä, joihin ei käytän-

³⁷⁶ Haapala 1989a, 108–113 ja 124; Kairinen 1987, 55–56; Vepsä 1973, 91.

³⁷⁷ Suomen kaupunkilaitoksen historia 3 1984, 15; Waris 1952, 90–92; Waris 1968, 4; Vepsä 1973, 91.

³⁷⁸ Haapala 1989a, 118; Lento 1946, 67–73; Pitkänen 1988, 38–42; Suomen taloushistoria 2 1982, 202; Waris 1968, 16.

³⁷⁹ Haapala 1989a, 118; Heinonen 1990, 125; Suomen taloushistoria 2 1982, 202 ja 529.

³⁸⁰ Ks. edellä, jakso 8.1.3. Haatanen 1968, 183–185; Kuusi ja Kuusi 1948, 492; Waris 1952, 319.

nössä jouduttu kovin paljon turvautumaan sen takia, että paljon maata luovutettiin vapaaehtoisesti³⁸¹.

Lex Kallion ja muiden maapoliittisten toimenpiteiden ansiosta syntyi 1920- ja 1930-luvuilla yli 30 000 uutta tilaa, joista huomattava osa oli hyvin pieniä. Tilojen pirstoutuminen oli yleinen ongelma. Vuonna 1939 arvioitiin, että noin 40 % koko maan maatalousväestöstä asui tiloilla, joiden viljelypinta-ala oli alle viiden hehtaarin. Pienviljelijöiden elanto oli monessa tapauksessa sivutulojen varassa.

9.1.2. Toimeentulo, köyhyys ja työttömyys

Kääpiötilojen suuri määrä merkitsi alussa maatalousköyhälistön toimeentulon paranemista, mutta pientilalliset vajosivat vuosien mittaan alimpaan tuloryhmään, jonka elintaso tosin oli huomattavasti korkeampi kuin vai-vaishoitoasetuksen aikana eläneen irtaimen väestön. Sotasiirtolaisten asuttaminen loi taas uusia pientiloja, joten vinoutuman mittasuhteet laajenivat. Sivuelinkeinot, lähinnä metsä- ja uittotyöt, täydensivät kuitenkin pienviljelijöiden toimeentuloa, ja maataloudesta oli mahdollista siirtyä teollisuuden tai palveluelinkeinon piiriin³⁸².

Köyhyys oli ylipäättään muuttanut muotoaan. Absoluuttinen köyhyys oli 1800-luvun lopussa muuttunut suhteelliseksi ja tämän ratkaisevan käänteen jälkeen elintaso nousi miltei jatkuvasti. Köyhät eivät enää kuolleet nälkään kato- tai pulavuosien aikana 1900-luvulla. Lisääntynyt vauraus jakautui siten, että reaali-palkkojen nousun takia kaikilla oli yhä enemmän rahaa käytettävissä muihin kuin välttämättömiin menoihin (lamavuosia lukuunottamatta). Alempien sosiaaliryhmien asenteet muuttuivat myös merkittävästi mm. työväenliikkeen toiminnan ansiosta. Köyhyyttä ja taloudellista eriarvoisuutta ei enää pidetty itsestäänselvinä ilmiöinä, vaan asioina, joihin voitiin vaikuttaa poliittisin keinoin³⁸³.

³⁸¹ Laki maan hankkimisesta asutustarkoituksiin 25.11.1922/278 ja siihen liittyvä asetus 31.8.1923/205 sekä asetuslaki 6.11.1936/332. Haatanen 1968, 186–189; Jutikkala 1958, 425–426; Kuusi ja Kuusi 1948, 492–493; Siipi 1967, 97–98; Suomen taloushistoria 2 1982, 208.

³⁸² Haapala 1989a, 118; Haatanen 1981, 143–144; Hjerpe 1988, 71; Jutikkala 1958, 430; Laati 1939, 35–36; Suomen taloushistoria 2 1982, 202; Waris 1952, 134.

³⁸³ Karisto, Takala ja Haapola 1988, 28–29; Siipi 1967, 114; Vepsä 1973, 92–99 ja 128.

Taloudelliset ja yhteiskunnalliset muutokset ja varsinkin palkkatyön leviäminen johtivat siihen, että käsite työttömyys sai vähitellen nykyaikaisen merkityksensä. Ennen elinkeinojen monipuolistumista maatyöläisten työ oli ollut sesonkiluonteista, koska he joutuivat hankkimaan vuositaisen elantonsa kolmen tai neljän kuukauden aikana. Joutoaikaa ei kuitenkaan mielletty työttömyydeksi. Kun kokovuotinen työllistäminen yleistyi syntyi myös dikotomia työssä oleva – työtön, mikä tapahtui maalla paljon myöhemmin kuin kaupungeissa³⁸⁴. Työttömyydestä tuli akuutti ongelma suuren talouslaman aikana. Ilmiön laajuutta ei voitu arvioida tarkasti, koska työttömien kortistointi ei antanut edes likimaisia tietoja maaseudun eikä siten myöskään koko maan työttömyysasteesta. Paitsi lama-vuosien aikana työttömyys nousi korkeisiin lukemiin vuosina 1949–1950 ja 1953–1954³⁸⁵.

9.1.3. Muu toimeentuloturva kuin köyhäinhoito

Sosiaalilainsäädäntö kehittyi itsenäisyyden jälkeenkin niin hitaasti, että köyhäinhoito pysyi toimeentuloturvan tärkeimpänä muotona 1920- ja 1930-luvuilla ja vielä (vähemmän korostetusti) 1940-luvullakin. Ainoat ennen toista maailmansotaa säädetyt merkittävät uudistukset olivat työtaturmanormiston soveltamisalan laajennukset, kansaneläkelaki ja äitiysavustus. Kansaneläkettä alettiin kuitenkin vanhuuden perusteella maksaa vasta sodan jälkeen. Köyhäinhoitolain aikana ei tehty muita laajoja toimeentuloturvan parannuksia lukuun ottamatta lapsilisiä, jotka otettiin käyttöön vuonna 1948. Työttömyysavustusjärjestelmä luotiin vuonna 1959, työeläkkeet vuonna 1961, sairausvakuutus vasta vuonna 1963 ja yleinen perhe-eläke vuonna 1969.

Sosiaaliturvajärjestelmän rakentamista pidettiin sinänsä tärkeänä tehtävänä jo itsenäisyyden alkuvuosista lähtien, koska useita sosiaaliturvaa koskevia lainsäädäntöhankkeita oli vireillä 1920- ja 1930-luvuilla. Vuonna 1929 eduskunta jopa hyväksyi sairausvakuutuslain, mutta laki äänestettiin lepäämään yli vaalien ja hylättiin seuraavilla valtiopäivillä³⁸⁶. Sosiaa-

³⁸⁴ Hjerpe 1988, 90–91 ja 93; Kalela 1987, 144 ja 153; Kalela 1989, 31 ja 91–92; Kuusi 1931, 650–652; Siipi 1967, 82–84, 93 ja 178–179; Suomen taloushistoria 2 1982, 314–315; Törnqvist ja Ryönäkoski 1968, 236.

³⁸⁵ Työttömyyslukuista ks. Suomalaiset työssä 1991, 49.

³⁸⁶ Heinonen 1990, 123–127; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 126, 154–156 ja 161–162; Louhelainen 1988, 74–76 ja 79–80; Mannio 1967, 75–76 ja 89–91.

liturvan kehitystä hidastivat lähinnä poliittinen tilanne ja yhteiskunnan agraarinen luonne, joka tuki »pienviljelijäprojektia» eli visiota maapoliitiikan avulla saavutettavasta sosiaalisesta edistyksestä. Teollistumisen vaikutus näkyi kuitenkin siinä, että varsinkin 1920-luvulla säädettiin melko paljon uutta työlainsäädäntöä³⁸⁷.

Työnantajan tarjoama turva

Työsuhteeseen liittyvään lakisääteiseen toimeentuloturvaan kuuluivat työtapaturmanormiston lisäksi vain työsopimuslain edellyttämä sairausajan palkka ja köyhäinhoitolakiin perustuvat työnantajan huoltovelvollisuudet. Työsopimuslain mukaan työntekijällä, joka ei voinut tehdä työtä sairauden tai tapaturman vuoksi, oli oikeus saada palkkansa työsuhteen irtisanomisaikaa vastaavalta ajalta, kuitenkin enintään neljältätoista päivältä³⁸⁸.

Työsopimuksen kestäessä työnantaja oli köyhäinhoitolain 4 §:n perusteella velvollinen pitämään huolta työntekijästä sekä tämän samassa taloudessa asuvista vaimosta ja lapsista siten, etteivät he joutuneet köyhäinhoidon rasitukseksi. Vastuu siirtyi kuitenkin köyhäinhoitoviranomaisille jos kysymyksessä oli »vaikea tauti, suurempi tapaturma tai muu erinomainen syy». Työnantajan velvollisuus oli rajoitettu siihen summaan, johon työntekijän palkkaeduct työsuhteen jäljellä olevalta ajalta olisivat nousseet. Tämä merkitsi sitä, että työnantaja pystyi vaikuttamaan huoltokustannuksiin sanomalla työsopimuksen irti³⁸⁹.

Jos työntekijä oli ollut vähintään 20 vuotta saman työnantajan tai yrityksen palvelussa ja tullut sinä aikana niin sairaalloiseksi tai muuten työhön kykenemättömäksi, ettei hän enää voinut elättää itseään, oli hänellä oikeus saada elatusta työnantajalta (tai yrityksen omistajalta) kuolemaansa asti. Tästä oikeudesta oli säädetty köyhäinhoitolain 5 §:ssä, jonka nojal-

³⁸⁷ Laati 1939, 28–34 ja 49–63; Waris 1962, 16; Willgren 1930, 491–510.

On mielenkiintoista, että jo 1920-luvulla tuotiin esille ajatus siitä, että sosiaalilainsäädännön kehittäminen tekisi aikanaan köyhäinhoidon tarpeettomaksi – ks. Böök 1923, 211.

³⁸⁸ Työsopimuslaki 1.6.1922/141 2 § 2–3 mom. Mannio 1967, 76 huomauttaa, että 1920-luvulla kyseisellä säännöksellä oli enimmäkseen vain nimellinen merkitys, koska suurimmassa osassa teollisuutta ei käytetty lainkaan irtisanomisaikaa.

³⁸⁹ Ks. 1.6.1922 annetun köyhäinhoitolain 4 ja 5 §:ssä säädettyistä työnantajan velvollisuuksista Ahava 1923, 11–13; Böök 1948, 53–57; Ikkala 1956, 218–219; Mäkinen-Ollinen 1950, 128; Puhakka 1949; Saarialho 1935, 51–61. Samantyyppisiä säännöksiä olivat vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen 5 ja 6 § – ks. edellä, jakso 8.1.4.

la työntekijän tuli vastineeksi tehdä työtä työnantajalle tai omistajalle voimiansa mukaan. Kahdenkymmenen vuoden työsuhteen ei tarvinnut olla yhtämittainen³⁹⁰.

Työnantaja oli velvollinen avustamaan myös kun elatusvarojen puute oli vain osittainen. Hän ei voinut kieltäytyä pitämästä huolta vanhasta työntekijästään vetoamalla siihen, että tämän elättäminen kuului köyhäinhuitolain 2 ja 3 §:n mukaan aviopuolisolle tai jälkeläisille. Hänellä ei myöskään ollut oikeutta saada kyseisiltä omaisilta korvausta maksamastaan elatuksesta, mikä johtui siitä, että oli kyse ns. julkisoikeudellisesta elatusvelvollisuudesta. Köyhäinhuotoviranomaisten tuli antaa työntekijälle elatusta ja periä siitä korvaus työnantajalta jos viimeksi mainittu ei täyttänyt velvollisuuttaan³⁹¹. Sama päti köyhäinhuitolain 4 §:n tarkoittamaan huoltoon. Työnantaja pystyi kuitenkin välttymään velvollisuudestaan irtisanomalla työntekijän³⁹².

Työtapaturmalainsäädäntö

Työtapaturmaturva laajeni merkittävästi vuoden 1925 työväen tapaturmavakuutuslailla, jolla miltei kaikki epäitsenäiset ruumiillisen työn tekijät siirrettiin lakisääteisen tapaturmavakuutuksen piiriin. Ruumiillista työtä tekeviä valtion toimihenkilöitä ei vakuutettu, joskin heille suoritettiin samat korvaukset kuin vakuutetuille. Kunnilla oli sama korvausvelvollisuus, muttei niiden tarvinnut vakuuttaa työntekijöitään. Korvausjärjestelmä koski myös ammattitajeja³⁹³.

Pakollisesti vakuutettujen määrä, joka ennen uuden lain voimaantuloa oli ollut korkeimmillaan n. 300 000, nousi lain ansiosta n. 600 000:een. Korvauksina suoritettiin lain nojalla työntekijälle sairaanhoitokustannukset, päivärahaa ja invaliditeetin perusteella elinkorkoa. Vakuutetun sai-

³⁹⁰ Lakia muutettiin vuonna 1933 siten, että työntekijän oli ensisijaisesti turvauduttava omiin varoihinsa (mitä oli käytännössä pidetty selvänä jo aikaisemminkin) sekä aviopuolisonsa ja lastensa apuun. Samalla säädettiin, että työsuhteen pituus (20 vuotta) oli laskettava vasta siitä lähtien, kun työntekijä oli täyttänyt 20 vuotta. Ks. laki 7.4.1933/112, jolla muutettiin mm. köyhäinhuitolain 5 §. Ikkala 1957, 56–57; Kalela 1987, 176–177.

³⁹¹ Köyhäinhuitolain 1 § 1 mom. ja 51 § 2 mom.

³⁹² Ahava 1930, 224; Ikkala 1957, 92; Mannio 1936, 332. Mannio arvioi, että tällaisia työnantajien elättämiä vanhoja työntekijöitä oli muutama tuhat.

³⁹³ Työväen tapaturmavakuutuslaki 17.7.1925/271. Helminen 1931; Kuusi 1931, 756–768; Waris 1962, 167; Willgren 1930, 522–529. Vanhemmasta lainsäädännöstä ks. edellä, jakso 8.1.4.

raalassaolon aikana maksettiin hänen omaisilleen huoltoavustusta sekä hänen kuoltuaan hautausapua ja elinkorkoa.

Vakuutusmaksut maksoi työnantaja, vakuutus sopimuksen solmimisesta sen sijaan oli kunta velvollinen huolehtimaan, jollei työnantaja ollut hoi-
tanut sitä vapaaehtoisesti. Jos kunta laiminlöi velvollisuutensa, valtio maksoi korvaukset työntekijälle tai hänen omaisilleen ja peri kulut kun-
nalta. Työtaturmavakuutus sopimuksia saatiin tehdä vain valtioneuvos-
tolta asianomaisen luvan saaneen vakuutuslaitoksen tai -yhtiön kanssa³⁹⁴.

Vuoden 1925 laki korvattiin vuonna 1935 uudella lailla, jonka sisäl-
tö oli samankaltainen. Lakisääteisen vakuutuksen piiriin tulivat nyt myös
eräät työnjohtotehtävissä olevat työntekijät, mutta kaikki muu kuin ruu-
miillinen työ jätettiin edelleen järjestelmän ulkopuolelle. Ammattitau-
deista annettiin erillinen laki³⁹⁵. Vuonna 1948 säädettiin uusi tapaturmavakuu-
tuslaki, joka on vieläkin voimassa. Vakuutus ulotettiin nyt myös henki-
sen työn tekijöihin. Vuonna 1955 järjestelmä kattoi melkein miljoona ih-
mistä³⁹⁶.

Työttömyysturva sekä sairaus- ja eläkekassat

Työttömyyden käsitteen omaksuminen ja työn puutteen mieltäminen yh-
teiskunnalliseksi epäkohdaksi tapahtuivat vasta myöhään, kuten edellä se-
lostettiin, ja tämä heijastui myös työttömyysturvaan. Köyhäinhoitolain voi-
massaoloaikana ei ollut vielä olemassa lakisääteistä työttömyysturvaa.
Erillisten työttömyysavustusten maksaminen oli harvinaista, sillä työttö-
myyden seurausten lieventämisen katsottiin kuuluvan yleisen köyhäinhei-
don piiriin³⁹⁷. Työttömyyskassojen merkitys oli suhteellisen pieni varsinkin
1920- ja 1930-luvuilla. Työttömyyden torjumiseksi turvauduttiin työttö-
myystöihin kuten aikaisemminkin.

Työttömyydestä aiheutuvien ongelmien ratkaisemista pidettiin kun-
nallisena tehtävänä. Työttömien avustaminen oli mainittu vuoden 1917

³⁹⁴ Vakuustustoiminnan valvonta kuului sosiaaliministeriön lisäksi valtion asettamal-
le vakuutusneuvostolle. Vakuutusneuvosto päätti itsenäisesti elinkoron myöntämisestä ja
toimi muissa asioissa muutoksenhakuasteena. Neuvoston päätöksistä voitiin valittaa kor-
keimpaan oikeuteen.

³⁹⁵ Työntekijäin tapaturmavakuutuslaki 12.4.1935/152; ammattitau-
teja koskeva laki annettiin 12.4.1935/153 ja korvattiin uudella lailla 12.5.1939/139. Bök 1948, 368–370;
Laati 1939, 66–69.

³⁹⁶ Tapaturmavakuutuslaki 20.8.1948/608. Waris 1962, 167.

³⁹⁷ Työttömyysavustuksista ks. Bök 1948, 361–362; Kalela 1989, 130–131; Karis-
to, Takala ja Haapola 1988, 159; Kuusi 1931, 659; Simonen 1941.

maalaiskuntain kunnallislaisissa (kunnan toimialaa koskevassa säännöksessä)³⁹⁸ ja köyhäinhoitolaisissa. Jos työkykyiset kunnan asukkaat joutuivat puutteeseen sen takia, että ansiomahdollisuudet olivat vähentyneet kadon, työttömyyden tai muiden syiden johdosta, köyhäinhoitolautakunnan oli köyhäinhoitolain 39 §:n mukaan joko itse ryhdyttävä toimeenpiteisiin hädän torjumiseksi tai tehtävä tarvittavat esitykset muille viranomaisille.

Suuren talouslaman aikana köyhäinhoito ja kunnalliset toimenpiteet osoittautuivat riittämättömiksi. Köyhäinhoitomenot kasvoivat huomattavasti eivätkä valtion tuella järjestetyt »varatyöt» (työttömyystyöt) ratkaisevasti parantaneet tilannetta. Lamakauden alkupuolella varatöihin varatut valtion määrärahat olivat melko pieniä ja työllistetyille maksettiin niin vähän palkkaa, että he joutuivat kuitenkin vielä hakemaan köyhäinhoitoa. Vuonna 1932 hallitus päätti lisätä työttömyysmäärärahoja vedoten mm. köyhien lasten terveyttä uhkaavaan aliravitsemukseen, ja pian sen jälkeen taloudelliset suhdanteetkin kääntyivät nousuun³⁹⁹. Ammattiliittojen yhteydessä toimineiden työttömyyskassojen jäsenmäärä pysyi alhaisena koko tarkastelujakson ajan. Vuonna 1926 kassojen osakkaiden määrä oli n. 44 000, kymmenen vuotta myöhemmin enää n. 31 000. Lasku johtui siitä, että huomattava osa ammattiliitoista lakkautettiin 1930-luvun taitteessa »kommunistisina», joten kassojen toiminta oli erityisen rajoitettua juuri laman aikana. Myöhemminkin jäsenten määrä jäi suhteellisen pieneksi. Työttömyyskassoista annettiin uusi laki vuonna 1934⁴⁰⁰. Työttömyyskassojen lisäksi myös ns. apukassojen rooli oli vaatimaton. Siitä huolimatta, että lakisääteistä sairausvakuutusta ei järjestetty, sairaus- ja hautausapukassojen ja -renkaiden jäsenten määrä oli vuonna 1935 vain n. 108 000 ja vuonna 1959 n. 152 000. Eläkekassojen osakkaiden määrä

³⁹⁸ Maalaiskuntain kunnallislaki 27.11.1917/108 15 § 1 mom. 5 kohta.

³⁹⁹ Kalela 1989, 91–94; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 158–159; Sosiaaliministeriö 1917–1967, 130; Waris 1962, 134–135.

Laman aikana eräät kunnat lähettivät vieraskuntalaisia työttömiä kotipaikkakuntaansa avustettaviksi – ks. Veikko Piirainen 1974, 167–168.

Työllisyyspolitiikasta 1940- ja 1950-luvuilla ks. Mikkola 1979, 42–45.

⁴⁰⁰ Karisto, Takala ja Haapola 1988, 158–160; Kuusi 1931, 803–807; Laati 1939, 77–78; Waris 1962, 141–142. Laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtionvaroista 23.3.1934/125. Työnvälityksestäkin annettiin uutta lainsäädäntöä ja julkinen työnvälitys laajeni vähitellen – ks. Laati 1939, 42–43; työnvälityslaki 27.3.1926/26, joka korvattiin samannimisellä lailla 23.7.1936/263.

oli vielä paljon pienempi. Kassoista vuonna 1897 annettu asetus korvattiin vuonna 1942 avustuskassalailla⁴⁰¹.

Valtion virkamieseläke ja perhe-eläke

Valtion virkamiehille maksettiin eläkettä vuonna 1924 annetun lain perusteella. Eläkeoikeus oli myös valtion omistamassa teollisuuslaitoksessa tai muussa valtion työpaikassa työskennelleellä työntekijällä. Valtion kaikkia virkamiehiä koskevasta perhe-eläkejärjestelmästä säädettiin vasta vuonna 1951⁴⁰².

Kansaneläke

Kansaneläke oli ensimmäinen sosiaaliturvajärjestelmä, joka koski periaatteessa koko väestöä. Vuonna 1937 annettu kansaneläkelaki tuli voimaan vuoden 1939 alussa, jolloin sen piirissä oli noin kaksi miljoonaa ihmistä. Järjestelmä perustui pakolliseen säästövakuutukseen siten, että sekä vakuutetun maksujen määrä että hänen eläkkeensä suuruus riippuivat hänen ansiotasostaan. Niille, joilla ei ollut lainkaan tai hyvin vähän ansiotuloja, maksettiin ns. lisäeläkettä. Etuudet alettiin suorittaa asteittain pitkän ylimenokauden jälkeen, ja silloinkin ne olivat vielä kauan erittäin pieniä⁴⁰³.

Ensimmäiset työkyvyttömyyseläkkeet maksettiin vuonna 1942 ja ensimmäiset vanhuuseläkkeet vasta vuonna 1949. Edunsaajien joukko oli alussa hyvin suppea, koska ennen vuotta 1884 syntyneet oli jätetty järjestelmän ulkopuolelle. Eläkkeiden rahoitus oli laajapohjainen. Siihen osallistuivat vakuutettujen lisäksi työnantajat, valtio ja kunnat. Kokonaan köyhäinhoidon varassa eläneet ihmiset oli vapautettu vakuutusmaksuista.

Kansaneläkejärjestelmän hallintoa varten luotiin erillinen organisaatio, kansaneläkelaitos. Huoltolautakunnille^{403a} annettiin samassa yhtey-

⁴⁰¹ Karisto, Takala ja Haapola 1988, 154; Kuusi 1931, 780–783 ja 787–788; Laati 1939, 70–72 ja 76–77; Waris 1962, 168–169 ja 186–187. Avustuskassalaki 19.6.1942/471.

⁴⁰² Laki valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen 30.12.1924/323, joka korvattiin lailla virkamieseläkkeistä 30.9.1950/459; asetus valtion työssä olevien työntekijäin oikeudesta eläkkeeseen 17.6.1925/225, joka korvattiin asetuksella 30.9.1950/465; laki valtion viran tai toimen haltijain perhe-eläkevakuutuksesta 29.6.1951/395.

⁴⁰³ Kansaneläkelaki 31.5.1937/248. Hellsten 1993, 231–238; Heinonen 1990, 113–116; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 161 ja 167; Laati 1939, 72–76; Louhelainen 1988, 86–90; Veikko Piirainen 1974, 331–332; Suomen taloushistoria 2 1982, 190.

^{403a} Ks. jäljempänä, jakso 9.2.10.

dessä lähinnä eräitä lausunto- ja ilmoitustehtäviä. Kansaneläke tai osa siitä saatettiin maksaa lautakunnalle eläkkeensaajan tai hänen omaistensa huoltoon käytettäväksi. Jos eläkkeensaaja sai köyhäinhoitoa, eläke voitiin määrättyissä tapauksissa myös suorittaa lautakunnan välityksellä luontais-etuina⁴⁰⁴.

Kansaneläkelakia täydennettiin vuonna 1952 vanhuusavustuslailla ja vuonna 1955 työkyvyttömyysavustuslailla. Molempien lakien tarkoitus oli saattaa huomattava osa järjestelmän ulkopuolelle jääneistä sen piiriin. Uusille ryhmille alettiin maksaa ns. lisäeläkettä kaavamaisen tarveharkinnan perusteella. Eläkkeensaajien osuus eläkeiän saavuttaneista nousikin 14 %:sta 45 %:iin vuosina 1950–1955. Keskimäärin kansaneläke vastasi vuonna 1955 vain 18 %:a teollisuustyöntekijän ansioista⁴⁰⁵.

Sokeanavustus ja invalidiraha

Köyhäinhoito oli myös vammaisten toimeentuloturva. Vuonna 1934 valtioneuvosto alkoi maksaa määrätuille sokeille avustusta tulo- ja menoarvioon tähän tarkoitukseen erikseen varatusta määrärahasta. Tavoitteena ei ollut turvata sokeiden toimeentuloturvaa sinänsä, vaan edistää heidän työllistämistään. Avustusta voivat saada vain sellaiset työkykyiset sokeat, jotka itsensä elättämiseksi tekivät ansiotyötä tai siihen valmistuakseen saivat ammattiopetusta. Hallituksen omaksuma politiikka vakiinnutettiin vuonna 1941 annetulla sokeanavustuslailla⁴⁰⁶. Sama järjestelmä ulotettiin myöhemmin muihinkin vaikeavammaisiin. Vuonna 1948 valtioneuvosto päätti alkaa maksaa vastaavin ehdoin invalidirahaa, josta säädettiin vuonna 1951 invalidirahalaki. Samalla lopetettiin erillinen sokeanavustus⁴⁰⁷.

Kansakoululaisten avustaminen

Sen lisäksi, että opetus kansakouluissa oli hallitusmuodon perusteella maksutonta, osallistui kunta määrättyissä tapauksissa kansakoululaisten matka- ja majoituskustannuksiin. Vähävaraisille oppilaille taas oli annettava niin paljon ruoka- ja vaatetusapua, että heidän koulunkäyntinsä tuli

⁴⁰⁴ Vuoden 1937 kansaneläkelain 64 § ja 104 § 3 mom; sosiaaliministeriön kierto-
kirje 20.6.1943 Hao N:o 16/1943, julkaistu teoksessa Mäkinen-Ollinen 1944, 637–639.

⁴⁰⁵ Vanhuusavustuslaki 15.2.1952/88; työkyvyttömyysavustuslaki 4.2.1955/61.

Kangas 1991, 53–54; Louhelainen 1988, 90; Veikko Piirainen 1974, 331–332.

⁴⁰⁶ Sokeanavustuslaki 16.5.1941/331. Böök 1948, 310–316; Laati 1939, 93; Veikko Piirainen 1974, 224.

⁴⁰⁷ Invalidirahalaki 14.6.1951/374. Veikko Piirainen 1974, 308–309; Waris 1962, 259.

mahdolliseksi. Kunnille maksettiin valtionapua kansakoulujen ylläpitämiseksi. Vuodesta 1948 lähtien kaikki kansakoululaiset saivat yhden ilmaisen aterian päivässä. Varattomien koululaisten avustaminen oli maanittu vuoden 1917 maalaiskuntain kunnallislaisissa. Ennen toista maailmansotaa ja sodan aikana avustustoiminta oli hyvin vaatimatonta⁴⁰⁸.

Äitiysavustus, perhelisä, lapsilisä

Väestöpoliittisista syistä hyväksyttiin vuonna 1937 laki, jonka perusteella valtio maksoi vähävaraisille synnyttäjille äitiysavustusta. Avustus voitiin maksaa osittain rahana ja osittain luontaisetuina. Sitä ei saanut käyttää köyhäinhoitokustannusten korvaamiseen. Äitiysavustusta ei suoritettu, jos synnyttäjä eli synnytyksen aikana täyden köyhäinhoidon varassa laitoksessa tai vuosihoitossa yksityiskodissa. Lain voimassaoloajan alussa avustuksen sai noin kaksikolmasosaa synnyttäjistä. Vähävaraisuusehtoja lievennettiin jo vuonna 1941 ja edelleen vuonna 1945 ja poistettiin kokonaan vuonna 1949⁴⁰⁹.

Monilapsisia vähävaraisia perheitä alettiin tukea vuonna 1943 perhelisällä, joka suoritettiin valtion varoista viidennestä (kaksi vuotta myöhemmin neljännessä) ja jokaisesta sitä seuraavasta alle 16-vuotiaasta lapsesta. Jos perheen huoltaja oli kuollut, lapsimäärä sai olla pienempi. Perhelisää annettiin käytännössä vain luontaisuuksina, mm. sellaisina, jotka edistivät edunsaajien omatoimista toimeentuloa viljelyn ja karjanpidon avulla. Perhelisä oli verotonta tuloa. Sitä ei saanut käyttää köyhäinhoitokustannusten korvaamiseen. Lainsäädännön piirissä oli alunperin noin 30 000 ja vuonna 1955 noin 90 000 perhettä⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ Hallitusmuodon 80 § 2 mom; laki oppivelvollisuudesta 15.4.1921/101, 10 § 1 mom; laki kansakoululaitoksen kustannuksista 15.4.1921/102 14, 17, 19 ja 20 § – 20 §:ä muutaneella lailla 30.7.1943/637 luotiin kansakoulujen maksuttomat ateriat; maalaiskuntain kunnallislain 15 § 1 mom 1 kohta.

Tolonen 1944, 406; Vuornos 1971, 64–66.

⁴⁰⁹ Äitiysavustuslaki 24.9.1937/322, joka korvattiin äitiysavustuslailla 13.6.1941/424. Bök 1948, 285–296; Hellsten 1993, 239–243; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 161; Laati 1939, 91–92; Lehtimäki 1946; Louhelainen 1988, 84; Vuornos 1971, 116–117.

⁴¹⁰ Perhelisälaki 30.4.1943/375. Bök 1948, 296–303; Holmen 1944, 46; Veikko Piirainen 1974, 221–222; Pulma 1987, 200; Waris 1962, 195–196; Vuornos 1971, 106.

Kunnallisilla viranomaisilla oli periaatteessa paljon harkintavaltaa perhelisäasioissa. Hylkäämisperusteena voitiin sosiaaliministeriön ohjeiden perusteella käyttää mm. rotuhygieenisia kriteereitä. Wariksen mukaan perhelisälakia sovellettiin kuitenkin yleensä varsin kaavamaisesti.

Eniten lapsiperheiden toimeentuloon vaikutti kuitenkin lapsilisäjärjestelmä. Järjestelmän esimuoto oli ns. perhepalkkaus, joka liittyi työmarkkinapoliittiseen ratkaisuun. Perhepalkkauslisä maksettiin vuoden ajan 1947–1948 kaikille työntekijöille, joilla oli lapsia huollettavina. Vastaa-va lisä oli maksettu valtion viran- ja toimenhaltijoille jo vuodesta 1923 lähtien. Koska etu oli sidottu työ- tai virkasuhteeseen noin puolet lapsista ei saanut sitä, mikä herätti tyytymättömyyttä varsinkin maaseudulla. Perhepalkkaus lakkautettiin vuonna 1948 (myös valtion työntekijöiden osalta), jolloin annettiin lapsilisälaki⁴¹¹.

Lapsilisä maksettiin raha-avustuksena kaikista alle 16-vuotiaista lapsista. Avustus oli veroton etu ja sen määrä oli samansuuruinen kaikille, sitä ei sidottu vanhempien tuloihin tai varallisuuteen eikä sitä porrastettu perheen lapsiluvun perusteella. Lapsilisä suoritettiin valtion varoista, mutta järjestelmän rahoitukseen osallistuivat valtion lisäksi myös työnantajat⁴¹². Taloudellisesti se merkitsi huomattavaa tulonsiirtoa lapsiperheiden hyväksi. Sen reaaliarvo kuitenkin pieneni vähitellen 1950-luvulla.

Lapsen elatusapu ja avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten toimeentuloturva käsitellään jäljempänä⁴¹³.

Kodinperustamislain, perheenasuntoavustus ja sotilasavustus

Syntyvyyden edistämiseksi ja nuorten sotilaiden uudelleensijoittumisen helpottamiseksi luotiin armeijasta kotiutuneille kodinperustamislainajärjestelmä. Vuonna 1944 aikaansaatu systeemi korvattiin seuraavana vuonna kaikkia nuoria vähävaraisia koskevalla normistolla. Vuoden 1945 kodinperustamislainain mukaan lainat myönnettiin valtion tulo- ja menoarvioon varatusta määrärahasta kodin perustamiseen hankittavaa irtaimistoa varten. Lainaa voitiin antaa avioparille tai aviokuulutukset saaneelle

⁴¹¹ Lapsilisälaki 22.7.1948/541 ja laki työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta 22.7.1948/544. Hellsten 1993, 268–275; Louhelainen 1984, 77–78; Veikko Piirainen 1974, 303–306; Waris 1962, 198–203; Vuornos 1971, 108–109.

⁴¹² Em. lapsilisälain 3–6 §. Oikeus lapsilisän nostamiseen kuului lapsen äidille, joisakin tapauksissa isälle tai sille, jonka huollossa lapsi oli. Erityisistä syistä huoltolautakunta saattoi siirtää nosto-oikeuden jollekin muulle henkilölle tai lastenvalvojalle. Lautakunta voi myös puuttua lapsilisän käyttötapaan. Kunta sai lapsilisän itselleen jos se kustansi lapsen hoidon laitoksessa

⁴¹³ Ks. jaksot 9.2.3. ja 9.2.4.

pariskunnalle, jolla ei ollut tarpeeksi varoja oman kodin perustamiseen. Hakijoiden yläikäraja oli 30 vuotta⁴¹⁴.

Laina oli koroton ja se oli maksettava takaisin viiden vuoden kuluessa. Lainansaajien lapsen syntyminen keskeytti takaisinmaksun vuodeksi. Jos syntyi kolme lasta, sai jättää viidesosan lainasta maksamatta, neljännen lapsen syntyessä puolet ja viidennen syntyessä koko lainan. Vuosina 1945–1957 annettiin lainaa yhteensä noin 72 000:lle avioparille. Vuodesta 1958 lähtien ei enää varattu määrärahoja kodinperustamislainoihin. Lainojen taloudellinen vaikutus oli ollut suhteellisen vaatimaton.

Vielä pienempi merkitys oli ns. perheenasuntoavustuksilla, joita alettiin maksaa 1940-luvulla. Ne oli tarkoitettu monilapsisten vähävaraisten perheiden asumiskustannusten (lähinnä vuokratulujen) alentamiseksi⁴¹⁵. Viimeisenä avustusmuotona voidaan vielä mainita asevelvollisten vähävaraisille omaisille maksetut avustukset, joista annettiin laki jo vuonna 1919. Uusi sotilasavustuslaki säädettiin vuonna 1948⁴¹⁶.

9.2. Vuoden 1922 köyhäinhoitolaki

9.2.1. Lain esityöt ja uuden lain pääkohdat

Lainuudistuksen lähtökohta oli vuoden 1907 komiteanmietintö, jonka pohjalta kirjoitettiin uusi (vuonna 1918 julkaistu) mietintö, kuten edellä selostettiin. Jälkimmäisestä, köyhäinhoitokomitean laatimasta mietinnöstä pyydettiin lausuntoa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, sosiaaliministeriöltä ja maaherroilta. KHO:n lausunto oli hyvin yksityiskohtainen. Hallituksen esitys, joka annettiin vuonna 1921, poikkesi eräissä kohdin vuoden 1918 komitean ehdotuksesta ja sitä muutettiin vielä eduskunnan käsittelyssä. Köyhäinhoitolaki säädettiin 1.6.1922 ja se tuli pääasiallisesti

⁴¹⁴ Laki asevelvollisille sotatilan aikaisen palveluksen perusteella myönnettävistä kodinperustamislainoista 24.11.1944/834 ja kodinperustamislainlaki 29.11.1945/1177. Böök 1948, 303–309; Armas Nieminen 1946; Veikko Piirainen 1974, 222–223; Waris 1962, 206–208; Vuornos 1971, 114–115.

⁴¹⁵ Laki perheenasuntolainoista ja perheenasuntotakuista sekä perheenasuntoavustuksista 19.12.1940/776 5–7 §; laki asuntolainoista, -takuihin ja -avustuksista 29.3.1949/224 6–7 § ja asuntotuotantolaki 4.12.1953/488 1, 11 ja 12 §. Asuntotoimen pääpiirteet 1984, 178; Kunnallisasiaain käsikirja 1955, 1070–1072; Lauronen 1987, 5–6 ja 12; Waris 1962, 213; Vuornos 1971, 118–119.

⁴¹⁶ Laki avustuksen suorittamisesta eräille vakinaisessa palveluksessa olevain asevelvollisten omaisille 23.9.1919/121 ja sotilasavustuslaki 22.7.1948/566.

voimaan seuraavan vuoden alussa. Laki kumottiin vuoden 1956 huolto-apulailla⁴¹⁷.

Köyhäinhoitolaissa tärkein muutos oli kunnan avustusvelvollisuuden laajentaminen. Kunta oli vastedes velvollinen pitämään huolta kaikista kunnan asukkaista, jotka eivät omista varoistaan tai työllään tai toisen huolenpidon kautta tai muulla tavalla voineet saada tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa. Näin palattiin vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksen periaatteisiin ja hylättiin vuoden 1879 asetuksen ajatusmalli, joka perustui työkykyisten ihmisten omaan selviytymisvastuuseen. Myös laaja valitus-oikeus palautettiin. Lakiin otettiin säännös ehkäisevästä köyhäinhoidosta, mikä oli uutuus köyhäinhoitolainsäädännössä⁴¹⁸.

Köyhäinhoidollinen alaikäisyysraja nostettiin 15:stä 16:een vuoteen. Aviopuolisoiden julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus muuttui molemminpuoliseksi, kun aikaisemmin aviovaimo ei ollut velvollinen elättämään miestään eli estämään häntä ajautumasta köyhäinhoidon saajaksi. Lasten suhteen kyseinen elatusvelvollisuus luonnollisesti säilyi, ja muiden ylenevää tai alenevaa polvea olevien sukulaisten osalta se rajoitettiin isovanhempiin ja lapsenlapsiin⁴¹⁹.

Köyhäinhoitolautakunnan (entisen vaivaishoitohallituksen) asettaminen tehtiin pääsääntöisesti pakolliseksi myös maalla. Uudessa laissa säänneltiin lautakunnan jakautuminen osastoihin ja kunnallisten virkamiesten palkkaaminen köyhäinhoitotehtäviin. Erillisen lastensuojelulautakunnan valitseminen tehtiin mahdolliseksi. Taloudellishallinnollinen piirijako lakkautettiin, mutta valvontapiireistä ei luovuttu⁴²⁰.

Avustusmuodot pysyivät ennallaan. Ruotuhoito ja julkiset »hoidolleantokokoukset» kiellettiin laissa nimenomaisesti. Kunnalliskodin (entisen vaivaistalon) perustaminen tuli pakolliseksi eräitä poikkeuksia lukuunottamatta. Laissa säädettiin sairaiden, mielisairaiden ja vammaisten hoidosta ja sijoittamisesta sekä lastenkotien ja työlaitosten ylläpitämisestä⁴²¹. Kotipaikkaoikeutta koskevia säännöksiä muutettiin ja huollettavien siirtämistä kotipaikkakuntaansa vaikeutettiin. Vaikka vaivaishoitohallituksen isäntävalta lakkautettiin, alaikäiset avunsaajat ja loppuiäkseen täysin

⁴¹⁷ Komiteanmietinnöistä ks. edellä, jakso 8.3. HE n:o 40 ja siihen liittyvät asiakirjat, mm. KHO:n lausunto, vp 1921 A II. Köyhäinhoitolaki 1.6.1922/145; huoltoapulaki 17.2.1956/116 62 § 1 mom.

Veikko Piirainen 1974, 114.

Ruotsin ja Tanskan köyhäinhoitolainsäädäntö vaikutti jossakin määrin uuden lain sisältöön – ks. Böök 1948, 475; Carlson 1922, 456; KM 1918:7, 66; Mahkonen 1974, 83.

⁴¹⁸ Lain 1 § 1–2 mom.

⁴¹⁹ 1 § 3 mom ja 2–3 §.

⁴²⁰ 6 ja 8 §, 9 § 2 mom ja 13–14 §.

⁴²¹ 22 § 2 mom, 24 § 3 mom, 27–34 § ja 36–38 §.

köyhäinhoidon varaan joutuneet olivat edelleen köyhäinhuoltolautakunnan holhouksen alaisia. Kerjuuta ei sinänsä käsitelty uudessa laissa, mutta vuoden 1879 vaivashoitoasetuksen asianomaiset säännökset jätettiin voimaan. Kerjuuseen liittyvä säännöstö jäi enimmäkseen kuolleeksi kirjaimeksi⁴²².

Erillinen vaivashoitovero poistettiin. Valtion osallistumista köyhäinhoitokustannuksiin ei laissa kovin paljon lisätty paitsi työlaitosten osalta, joiden perustamiskustannuksista valtio määrättiin maksamaan puolet. Edellisen vuosisadan lopussa asetettujen valtion tarkastusviranomaisten valvonta- ja muista tehtävistä säädettiin nyt lailla⁴²³.

Vuoden 1933 lainuudistus

Köyhäinhuoltolakia muutettiin useassa kohdin vuonna 1933. Uudistuksen syinä olivat huono taloudellinen tilanne, vuonna 1925 säädetty uusi ottolapsilaki ja vuoden 1929 avioliittolaki sekä pohjoismainen köyhäinhuoltosopimus⁴²⁴. Köyhäinhuoltolain asettama velvollisuus järjestää riittävä määrä laitospaikkoja koettiin monessa kunnassa liian raskaaksi varsinkin laman aikana. Velvollisuutta lievennettiin lainmuutoksella. Uusien perheoikeudellisten normistojen takia taas muutettiin köyhäinhuoltolain julkisoikeudellista elatusvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Lisäksi uudistuksella mahdollistettiin etsintäkuulutuksen antaminen työvelvollisen saattamiseksi työlaitokseen. Näihin ja muihin vuoden 1933 lain säännöksiin palataan alempana köyhäinhuoltolain yksityiskohtaisen käsittelyn yhteydessä. Lakiin vuoden 1933 jälkeen tehdyt muutokset taas johtuivat lähinnä sosiaalihallinnon uudelleenjärjestämisestä ja lastensuojelulain säätämisestä.

9.2.2. Kunnan avustusvelvollisuus ja avunsaajien ryhmän koostumus

Köyhäinhuoltolain tärkein uutuus, kunnan avustusvelvollisuuden laajentaminen, oli kirjattu sen ensimmäiseen lauseeseen. Sen mukaan kunta oli velvollinen järjestämään köyhäinhoidolla »tarpeenmukaista elatusta ja

⁴²² 40–43 §, 48–50 §, 59–60 § ja 73 §. Bööck 1948, 20. Muodollisesti kyseiset kerjuuta koskevat säännökset kumottiin vasta vuoden 1936 irtolaislailla (laki 57/36 44 §).

⁴²³ Carlson 1922, 466. Lain 7 § 2 mom, 32 ja 34 §, 49–50 §, 66–67 § ja 78 §.

⁴²⁴ Laki köyhäinhuoltolain muuttamisesta 7.4.1933/112; HE n:o 91, vp 1932 A III; ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle köyhäinhuoltolain muuttamisesta, lainvalmistelukunnan julkaisuja 1931, n:o 14. Laki ottolapsista 5.6.1925/208; avioliittolaki 13.6.1929/234. Veikko Piirainen 1974, 142–146.

hoitoa» varattomalle, toisen huolenpitoa vailla olevalle alaikäiselle sekä jokaiselle muullekin, joka ei omista varoistaan tai työllään taikka toisen huolenpidon kautta tai muulla tavalla voinut hankkia sitä. Päinvastoin kuin vuoden 1879 vaivaishoitoasetus, köyhäinhoitolaki velvoitti kunnat avustamaan myös työkykyisiä köyhiä, joten samalla luovuttiin asetuksen luomista vapaaehtoisen ja pakollisen vaivaishoidon käsitteistä. Ehkäisevä köyhäinhoito riippui kuitenkin edelleen täysin kunnan harkinnasta ja siitä tuli erillinen säännös uuteen lakiin. Alaikäisellä tarkoitettiin laissa alle kuusitoistavuotiaista, mikä merkitsi ikärajan korottamista yhdellä vuodella verrattuna vuoden 1879 vaivaishoitoasetukseen⁴²⁵.

Kuten vaivaishoitoasetuksen aikanakin, köyhäinhoito oli viimesijainen toimeentuloturva. Siitä huolimatta kunta ei voinut kieltäytyä antamasta köyhäinhoitoa sillä perusteella, että avunhakijalla oli omaisia tai työnantaja, jotka olivat häneen nähden elatusvelvollisia, eikä sen takia, että huollettavan kotipaikka oli jossakin muualla Suomessa tai ulkomailla. Kunnalla oli kuitenkin oikeus periä kyseisestä köyhäinhoidosta johtuvat kustannukset takaisin elatusvelvolliselta tai avunsaajan kotipaikkakunnalta.

»Tarpeenmukaiseen elatukseen ja hoitoon» kuuluivat riittävä ravinto, tarpeelliset vaatteet, lämmin asunto, henkilökohtainen hygienia ja sairaanhoito. Lisäksi vammaisten, sairaiden ja mielisairaiden tarvitsema erikoishoito luettiin laissa nimenomaan köyhäinhoitoon. Hautauskulut suoritettiin käytännössä myös köyhäinhoitona, mitä koskeva säännös lisättiin lakiin vuoden 1933 lainuudistuksen yhteydessä⁴²⁶.

Muun sosiaaliturvan vajavuuden takia vanhuus ja sairaus olivat edelleen köyhäinhoidon antamisen tärkeimpiä syitä. Alle 16-vuotiaita avustettavia oli myös hyvin paljon, mutta vuonna 1936 säädetyn lastensuojelulain perusteella merkittävä osa tästä ryhmästä siirtyi pois köyhäinhoidon piiristä. Lamavuosien aikana työttömyys nosti huollettavien määrää. Monilapsiset perheet ja aviottomien lasten äidit tai muut huoltajat joutuivat 1920- ja 1930-luvuilla turvautumaan köyhäinhoitoon huomattavan paljon. Heidän taloudellinen asemansa parani 1940-luvulla perhe- ja lapsilisien ansiosta⁴²⁷.

⁴²⁵ Ks. edellä, jakso 8.2.2. HE n:o 40, vp 1921 A II, 2–3; köyhäinhoitolain 1 §. Böök 1948, 47–49; Merikoski 1948, 39–44; Saarialho 1935, 5–17; Tavastähti 1926, 46–47.

Ehkäisevään köyhäinhoitoon palataan jäljempänä, jaksossa 9.2.9.

⁴²⁶ Lain 36–38 § ja 22 §:n uusi 3 mom.

⁴²⁷ Jalo 1953, 585–590; Jyrkilä 1961, 246–249; Kuusi 1931, 952–954; Pulma 1987, 168–169; Suomen kaupunkilaitoksen historia 3 1984, 415; Waris 1962, 141. Lastensuojelulaki 17.1.1936/52, erityisesti 8–9 §.

Vuonna 1924 ns. varsinaisista avunsaajista (eli niistä, jotka olivat vuoden aikana saaneet avustusta vähintään 100 mk:n arvosta) 29 prosenttia oli alle 16-vuotiaita. Sitä vanhemmista avustetuista joka neljäs oli täyttänyt 65 vuotta. Huolletuista lapsista 39 prosenttia oli aviottomia, kun aviottomina syntyneiden lasten osuus koko väestöstä oli 9 prosenttia. Suoranaisesti avustettuja oli kaiken kaikkiaan 105 000 eli 3 prosenttia väestöstä, välillisesti perheenjäsenenä tms. ominaisuudessa avustuksista osallisiksi tulleet mukaan lukien huollettujen osuus väestöstä oli 4,4 prosenttia⁴²⁸.

Kuusitoista vuotta täyttäneistä 28 prosenttia oli kyseisenä vuonna avun tarpeessa vanhuudenheikkouden takia, saman verran sairauden ja 5 prosenttia vammaisuuden vuoksi. Mielisairautta tai »tylsämielisyyttä» potevien avustettujen määrä oli 14 prosenttia.

Laman seurauksena välittömien ja välillisten avunsaajien kokonaismäärä nousi vuonna 1933 peräti 10,4 prosenttiin väestöstä (noin 389 000 ihmistä), suoranaisesti avustettuja oli tuolloin 6,75 prosenttia. Ns. varsinaisista avunsaajista joka viides oli alle 16-vuotias, ja yli 65-vuotiaita oli melkein yhtä paljon. Aviottomien lasten osuus oli kohonnut entisestään.

Vuonna 1949 avunsaajien kokonaismäärä oli laskenut 4,3 prosenttiin ja suoranaisesti avustettujen osuus väestöstä 3,1:een. Viisi vuotta myöhemmin vastaavat luvut olivat 5 ja 3,3 prosenttia. Vanhusten osuus pysyi sodan jälkeenkin korkealla tasolla. Varsinaisista avunsaajista oli täyttänyt 65 vuotta yli 32 prosenttia vuonna 1949 ja yli 27 prosenttia vuonna 1954. Molempina vuosina vanhuudenheikkous, sairaus, psyykinen tila ja vammaisuus olivat edelleenkin ylivoimaisesti avuntarpeen yleisimpiä syitä – niiden osalle kirjattiin neljä viidesosaa tapauksista.

9.2.3. Julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus

Köyhäinhoidossa säilyi julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus juridisena konstruktiona, joskin muuttuneessa muodossa. Kaikilla ihmisillä oli periaatteessa itsensäelättämisvelvollisuus, lisäksi elatusvelvollisia olivat työnantajat ja määrätty omaiset. Käsite julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus oli omaksuttu vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen myötä, ja sillä

Aikalaisten suhtautumisesta avunhakijoiden oletettuihin ominaisuuksiin ja vaikuttiin ks. Veikko Piirainen 1974, 118–120 ja 164–165.

⁴²⁸ Luvut on otettu köyhäinhoitotilastosta SVT XXI A, johon ei enää viitata erikseen seuraavassa.

tarkoitettiin kyseisten ihmisten asetuksessa määritellyä velvollisuutta elättää itsensä ja tietyt omaiset (tai työntekijät) siten, että köyhäinhoitoviranomaiset eivät joutuneet antamaan avustusta. Jos elatusvelvollinen ei täyttänyt velvollisuuttaan ja viranomaisten täytyi sen takia kuitenkin antaa köyhäinhoitoa, kustannukset perittiin häneltä takaisin. Julkisoikeudelliseen elatusvelvollisuuteen liittyvät riita-asiat kuuluivat hallintolainkäytön alaan⁴²⁹.

Köyhäinhoitolain mukaan jokainen mies ja nainen oli velvollinen pitämään huolta omasta sekä aviopuolisonsa ja alaikäisten (alle 16-vuotiaiden) lastensa (vuoden 1933 lainmuutoksen jälkeen myös ottolastensa) elatuksesta ja hoidosta. Tätä kutsuttiin ehdottomaksi julkisoikeudelliseksi elatusvelvollisuudeksi sen vuoksi, että periaatteessa velvollisuus ei riippunut elatuskyvystä. Elatusvelvolliselta ei kuitenkaan saanut vaatia köyhäinhoitokustannusten korvausta, jos korvauksen suorittaminen olisi voinut johtaa elatuskyvyn menettämiseen⁴³⁰.

Aviopuolisoiden elatusvelvollisuuden molemminpuolisuus oli uusi, koska vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen mukaan miehen tuli elättää vaimonsa mutta vaimon ei tarvinnut pitää huolta miehestään. Aviiovaimon asema oli kuitenkin edelleen parempi siinä suhteessa, ettei häntä köyhäinhoitolaissa velvoitettu korvaamaan miehensä saamaa köyhäinhoitoa työlään, kun taas mies saattoi joutua suorittamaan vaimolleen annettua köyhäinhoitoa vastaavat kustannuserät tekemällä työtä työlaitoksessa tai sen ulkopuolella⁴³¹.

Vanhempien velvollisuus lapsiaan kohtaan koski sekä aviolapsia että avioliiton ulkopuolella syntyneitä lapsia. Aviottomista lapsista oli lisäksi erityissäännöksiä, joihin palataan jäljempänä. Julkisoikeudellisen elatusvelvollisuutensa ohella puolisoilla ja vanhemmilla oli yksityisoikeudellinen elatusvelvollisuus⁴³².

⁴²⁹ Työnantajan velvollisuuksista ks. edellä, jakso 8.1.4. ja köyhäinhoitolain 4–5 §. Julkisoikeudellisesta elatusvelvollisuudesta vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen aikana ks. jakso 8.2.2.

⁴³⁰ Lain 2 ja 51–52 §. Ahava 1923, 9–10; Merikoski 1948, 15 ja 157; Saarialho 1935, 21–37; Ståhlberg 1931, 280–285.

Julkisen elatusvelvollisuuden laiminlyömisestä kontrollitoimenpiteiden perusteena ks. alkoholilaki 17.1.1936/60 1 § 1 mom, irtolaislaki 17.1.1936/57 1 § 1 mom sekä Merikoski 1948, 50–56 ja 60–61.

⁴³¹ Ks. edellä, jakso 9.2.1. Köyhäinhoitolain 56 § 1 mom.

⁴³² Avioliittolaki 13.6.1929/234 46–51 § ja 79 §. Ikkala 1956, 207–213; Mäkinen-Ollinen 1950, 121–123.

Muiden kuin vanhempien ja lasten välisten sukulaissuhteiden merkitys supistui hieman köyhäinhoitolaissa. Lain perusteella jokainen oli tarvittaessa velvollinen kykynsä mukaan pitämään huolta vanhemmistaan ja isovanhemmistaan, samoin vanhemmat lapsistaan ja lapsenlapsistaan näiden kuudentoista vuoden ikään tultuakin. Aviottoman lapsen ei kuitenkaan tarvinnut huolehtia isästään, ellei lapsi ollut kasvanut isänsä hoidon ja huolenpidon alaisena. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksessa kyseinen elatusvelvollisuus ulottui kaikkiin ihmisiin, jotka olivat keskenään sukua suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa⁴³³.

Tämä velvollisuus nimettiin ehdolliseksi julkisoikeudelliseksi elatusvelvollisuudeksi, koska se riippui elatusvelvollisen elatuskyvystä. Ehdollinen elatusvelvollisuus oli luonnollisesti toissijainen ehdottomaan nähden. Elatusvelvollisten järjestys oli muuten oikeuskäytännön perusteella seuraava. Ehdollisesti elatusvelvollisista avustettavan lapsi oli ensisijaisesti elatusvelvollinen, ennen apua tarvitsevan isää ja äitiä. Alaikäistäkin lasta pidettiin periaatteessa elatusvelvollisena. Isän ja äidin jälkeen elatusvelvollisuus oli puutteenalaisen lapsenlapsilla ja isovanhemmilla⁴³⁴.

Ehdollisen elatusvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuvia köyhäinhoitokustannuksia ei saatu periä teettämällä elatusvelvollisella työtä työlaitoksessa tai sen ulkopuolella. Niiden korvaamista ei tullut vaatia lainkaan jos korvauksen suorittaminen olisi voinut johtaa elatuskyvyn menettämiseen. Korvausvaatimus oli tehtävä maaherralle 90:n päivän kuluessa siitä, kun avustusta alettiin antaa. Ehdottomaan elatusvelvollisuuteen perustuvan korvausvaatimuksen vanhentumisaika taas oli kymmenen vuotta⁴³⁵.

9.2.4. Aviottomien lasten elatus

Avioliiton ulkopuolella syntyneitä lapsia oli suhteellisesti enemmän 1920-, 1930- ja 1940-luvuilla kuin myöhemmin. Jo vuosisadan alussa oli kiinnitetty huomiota aviottomien lasten suureen kuolleisuuteen. Tilannetta yritettiin parantaa erityislainsäädännöllä, joka säädettiin pitkien valmis-

⁴³³ Köyhäinhoitolain 3 §; vaivaishoitoasetuksesta ks. edellä, jakso 8.2.2.

Köyhäinhoitolakia muutettiin vuonna 1933 siten, että myös lapsipuoli ja ottoplasi tulivat ehdollisen elatusvelvollisuuden piiriin. Lapsipuolta koskevaa säännöstä täsmennettiin vuonna 1948 (laki 23.9.1948/687).

⁴³⁴ Ikkala 1956, 223; Saarialho 1935, 38–50.

⁴³⁵ Lain 51–52 §, 55 § ja 56 § 1 mom. Ahava 1923, 52–53; Saarialho 1935, 23–24 ja 263–264. Vanhentumisen merkityksestä ks. jäljempänä, jakso 9.2.6.

telujen jälkeen vuonna 1922⁴³⁶. Avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista vuonna 1922 annetun lain mukaan aviottomalla lapsella (jota hänen isänsä ei ollut tunnustanut) oli oikeus saada elatusta paitsi äidiltään myös siltä mieheltä, joka makaamalla äidin oli voinut saattaa hänet raskaaksi. Elatusvelvollisuus kesti siihen asti kun lapsi täytti 17 vuotta, joissakin tapauksissa kauemminkin. Aviottoman lapsen äiti oli lisäksi oikeutettu saamaan itselleen »makaajalta» elatusta 2–4 kuukautta ennen synnytystä ja 2–9 kuukautta synnytyksen jälkeen⁴³⁷.

Äidin ja lapsen etujen turvaamiseksi asetettiin uusi kunnallinen viranomainen, holhouslautakunnan (myöhemmin huolto- tai sosiaalilautakunnan) alainen lastenvalvoja. Avioliiton ulkopuolella raskaana olevan äidin täytyi jo ennen synnytystä ilmoittaa lastenvalvojalle tilastaan ja antaa hänelle kaikki tarvittavat tiedot. Lapsen syntymän rekisteröineen viranomaisen oli myös tehtävä ilmoitus lastenvalvojalle. Lastenvalvoja oli aviottoman lapsen uskottu mies tai holhooja. Hänellä oli oikeus lapsen puolesta ajaa kannetta elatusvelvollisuudesta ja muutenkin valvoa lapsen etua. Lapselle tuleva elatusapu oli maksettava lastenvalvojalle⁴³⁸.

Kussakin tapauksessa voitiin vain yksi makaaja tuomita suorittamaan elatusapua. Elatusmaksujen perimisen tehostamiseksi otettiin palkanpidätys käyttöön. Silloin kun makaaja ei maksanut lapsen äidille tarkoitettua elatusta ennen synnytystä ja sen jälkeen, oli kunta velvollinen avustamaan äitiä jos tämä oli avun tarpeessa. Kunnan tuli tarvittaessa myös huolehtia aviottoman lapsen elatuksesta, mutta korkeintaan yhdeksän kuukautta synnytyksen jälkeen. Kunnan suorituksia pidettiin makaajalle annettuna köyhäinhoitona, joten hänen täytyi korvata kustannukset kunnalle rahalla tai tekemällä työtä työlaitoksessa tai sen ulkopuolella. Jos kunta joutui antamaan köyhäinhoitoa aviottomalle lapselle (enemmän kuin yhdeksän kuukautta tämän syntymän jälkeen) sen takia, ettei makaajalta saatu virallisesti määrättyä elatusapua, kyseinen köyhäinhoito katsottiin hänen lapselleen annetuksi köyhäinhoidoksi, mikä myös teki makaajasta työvelvollisen⁴³⁹.

Elatusmaksujen saannin varmistamiseksi säädettiin vuonna 1948 elatusturvalaki. Laki koski sekä aviottomalle lapselle suoritettavaa elatusapua että sellaisia elatusmaksuja, jotka eronnut tai yhteisestä kodista lähtenyt puoliso oli velvollinen maksamaan aviolapselle. Elatusturvalain no-

⁴³⁶ Korpi 1969, 310; Mahkonen 1974, 111; Mikkola 1972, 114–115; Tavastähti 1926, 175; Vuornos 1971, 142.

⁴³⁷ Laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista 27.7.1922/173 4 ja 6–9 §. Lakia muutettiin lailla 9.12.1927/338, 17.1.1936/56 ja 20.8.1948/617. Ks. myös Mäkinen-Ollinen 1954, 122–123.

⁴³⁸ Lain 10 § 2 mom., 11 § ja 14–19 §.

⁴³⁹ Lain 22–25 §, 29–36 § ja 38b–38c §. Eloniemi 1928; Mikkola 1972, 39; Mäkinen-Ollinen 1954, 139.

jalla lääninhallitus saattoi määrätä elatusvelvollisen suorittamaan maksetut työlaitoksessa tehtävällä työllä. Elatusvelvollisen etsimiseksi voitiin antaa etsintäkuulutus⁴⁴⁰. Pakkokeinojen käyttöönotosta huolimatta lain-säädäntö ei toiminut toivotulla tavalla. Eräiden 1950-luvulla koottujen tietojen mukaan lastenvalvojien valvonnassa olevien lasten elatusapu saatiin sopimuksella tai tuomiolla määrätyksi 50–60 prosentissa tapauksista ja elatusapua perityksi 30–40 prosentille kyseisistä lapsista⁴⁴¹.

9.2.5. Köyhäinhoitokustannusten takaisinperiminen avustetulta tai elatusvelvolliselta

Köyhäinhoitolain perusteella jokainen oli velvollinen korvaamaan kunnalta itselleen saamansa köyhäinhoidon. Tämä velvollisuus koski sekä ehkäisevää että varsinaista köyhäinhoitoa. Kunta oli lisäksi oikeutettu sellaisten köyhäinhoitokustannusten korvaukseen, jotka aiheutuivat toiseen ihmiseen kohdistuvan julkisoikeudellisen elatusvelvollisuuden laiminlyömisestä, kuten ylempänä selostettiin. Tällöin korvausvaatimusta ei voitu perustaa ehkäisevään köyhäinhoitoon⁴⁴².

Merkittävin poikkeus korvausvelvollisuudesta oli säännös, jossa kiellettiin perimästä korvausta alle 16-vuotiaana saamasta köyhäinhoidosta. Muut poikkeukset olivat harkinnanvaraisia. Köyhäinhoitolautakunta saattoi siten luopua perinnästä jos se harkitsi, että suorittamalla korvausta korvausvelvollinen voi menettää mahdollisuuden elättää itsensä ja omaisensa. Lain mukaan lautakunta voi luopua korvauksesta muutenkin, »mil-löin katso(i) syyt siihen olevan»⁴⁴³.

Jos korvausvelvollinen ei maksanut vapaaehtoisesti, lautakunnan oli tehtävä hakemus maaherralle korvauksen saamiseksi. Korvaus oli suoritettava rahana tai tekemällä työtä työlaitoksessa tai sen ulkopuolella. Työhön voitiin pakottaa se, joka oli itse saanut tai jonka vaimolle tai alaikäiselle lapselle oli annettu köyhäinhoitoa ja jolta kunta ei muuten saanut korvausta.

⁴⁴⁰ Laki lapsen elatuksen turvaamisesta eräissä tapauksissa 20.8.1948/614 1–2 § ja 6–8 §. Ahtee 1950, 226–230; Mäkinen-Ollinen 1954, 124–125.

⁴⁴¹ Kunnallisasiain käsikirja 1955, 739. Ks. myös Mikkola 1972, 41–42.

⁴⁴² Lain 51 §. Köyhäinhoitokustannusten takaisinperinnästä yleensä ks. Böök 1948, 82–90; Saarialho 1935, 251–275; Ståhlberg 1931, 326–327 ja 329–332. Julkisoikeudellisesta elatusvelvollisuudesta ks. edellä, jakso 9.2.3.

⁴⁴³ Lain 52 §, johon lisättiin vuonna 1933 uusi 3 momentti. Lisäyksen mukaan korvausvelvolliselta ei saanut ottaa korvausta siitä köyhäinhoidosta, jonka se, josta hän oli velvollinen pitämään huolta, oli saanut korvausvelvollisen suorittaessa työvelvollisuutta lain 56 ja 57 §:n perusteella.

Ehkäisevä köyhäinhoito oli kuitenkin korvattava työllä vain siinä tapauksessa, että sellaista hoitoa oli annettu korvausvelvolliselle itselleen. Työstä lautakunnan oli määrättävä kohtuullinen palkka, jolla oli maksettava korvauksen lisäksi työvelvollisen elatuskustannukset työn aikana⁴⁴⁴.

Työvelvollisuus lakkasi viimeistään kun korvaus oli suoritettu tai työsä pitäminen oli kestänyt kolme vuotta. Lain mukaan lautakunnalla oli kuitenkin valta lopettaa työvelvollisuus aikaisemminkin jos se harkitsi, että työhön sijoitettu tulisi täyttämään elatusvelvollisuutensa. Jos työvelvollinen ei noudattanut lautakunnan määräystä saapua työhön, tämä saattoi turvautua poliisin tai maaherran virka-apuun. Perimiskeinoihin kuului myös omaisuuden haltuunotto. Lautakunta voi ottaa haltuunsa hoidettavalla jo olevan tai hänelle sittemmin tulevan omaisuuden ja käyttää sitä hänen hoitokustannustensa korvaamiseen jos hän oli joutunut täyden köyhäinhuollon varaan, jonka tarpeen voi otaksua kestävän koko hänen loppuikänsä. Hoidokki sai kuitenkin pitää määrättyt henkilökohtaiset esineet⁴⁴⁵.

Yksityisiltä saaduilla korvauksilla ei ollut paljon taloudellista merkitystä. Ne kattoivat kaikista köyhäinhuitomenoista 2–3 prosenttia 1920-luvulla ja 1940-luvulla 4–5. Korvauksen suorittaminen työllä ei ollut mitenkään kannattavaa ja lisäksi oli paljon työvelvollisia, joita viranomaiset eivät pystyneet tavoittamaan⁴⁴⁶.

Takaisinperinnän kritiikki

Korvausjärjestelmä aiheutti käytännöllisiä ja periaatteellisia ongelmia. Köyhäinhuollon painopisteen siirtyessä kohti laitoshoidtoa laitoshuollon hinnoittelun epäkohdat kävivät yhä ilmeisemmiksi. Sijoitushoidon ja kotiavustuksen kustannukset oli helppo määritellä, mutta laituskulujen jyvittäminen huollettavien kesken oli ongelmallista. Yhtenäisten korvaus-

⁴⁴⁴ Lain 54–57 §. Virka-avusta ks. Ahtee 1950, 180–188.

Korvaushakemus oli pantava vireille 90:n päivän kuluessa avustamisen aloittamisesta silloin kun oli kysymys työnantajan elatusvelvollisuudesta tai sukulaisten ehdollisesta elatusvelvollisuudesta ja muissa tapauksissa kymmenen vuoden kuluessa – ks. 47 § ja 55 § 2 mom. sekä Ahava 1923, 52–53. Vanhentumisen merkityksestä ks. edellä, jakso 9.2.6.

Vuonna 1933 lisätyn 56 § 3 mom:n mukaan työvelvollisesta voitiin antaa myös et-sintäkuulutus.

⁴⁴⁵ Lain 53 §, jota oli sovellettava yhdessä 52 §:n kanssa. Sellainen huollettava oli 59 §:n mukaan lautakunnan holhouksen alainen.

⁴⁴⁶ Eloniemi 1929, 122–124; HE n:o 30 1950 vp, 2; KM 1949:7, 48; Veikko Piirainen 1974, 123–124.

perusteiden puuttuessa systeemistä tuli kirjava, ja joidenkin kuntien vaatimat korkeat maksut koettiin kohtuuttomiksi. Lisäksi korvausjuttujen määrä lääninhallituksissa ja KHO:ssa lisääntyi huomattavasti 1920- ja 1930-luvuilla. Epäkohtien korjaamiseksi valtioneuvosto asetti komitean, jonka vuonna 1935 jätetty mietintö ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin. Sama kohtalo tuli vuonna 1946 mietintönsä antaneen huoltolakien tarkistamiskomitean ehdotusten osalle⁴⁴⁷.

Korvausjärjestelmää arvosteltiin myös sosiaalipoliittisin perustein sen takia, että se johti avunsaajan taloudellisen ahdingon pitkittymiseen tai sen siirtymiseen omaisille. Myös viranomaisten kylmäkiskoisuus kritisoiitiin. Kumpikaan em. komiteoista ei ollut kuitenkaan valmis luopumaan korvausvelvollisuudesta. Huoltolakien tarkistamiskomitea toi painokkaasti esille, että tietoisuus korvausvelvollisuudesta vaikutti tehokkaammin kuin mikään muu siihen, että köyhäinhoitoa anoivat vain ne, jotka sitä todella tarvitsivat. Velvollisuuden poistaminen olisi komitean mielestä aiheuttanut köyhäinhoitomenojen jatkuvan nousun⁴⁴⁸.

Kustannussyistä komitea ei halunnut poiketa takaisinperintäperiaatteesta vanhuudesta tai sairaudesta johtuvan köyhäinhoidonkaan kohdalla, vaan kiinnitti huomiota siihen, että tällä kysymyksellä oli kunnille suuri taloudellinen merkitys⁴⁴⁹. Komitean tärkein lievennysehdotus koski täyden korvauksen periaatteen muuttamista kohtuullisen korvauksen periaatteeksi, minkä linjan KHO oli jo eräissä tapauksissa omaksunutkin. Muina helpotuksina mietinnössä esitettiin julkisoikeudellisen elatusvelvollisuuden supistamista ja uutta lainkohtaa, jonka mukaan kunta voisi luopua korvausvaatimuksesta etenkin silloin kun köyhäinhoidon syynä oli ollut avunsaajan työttömyys, sairaus tai vamma.

Korvausta työn muodossa taas ei enää olisi saanut vaatia huollosta, »jonka syynä on ollut avunsaajan sellainen pitkäaikainen työttömyys taikka tauti tai vaikea ruumiinvika, jota hän ei ole aiheuttanut tahallisesti tai rikollisella toiminnalla, kevytmielisellä elämällä tai muulla törkeällä tuotamuksellaan». Työvelvollisuudesta komitea tosin huomautti, että siitä

⁴⁴⁷ Komiteanmietintö köyhäinhoidon korvausperusteita käsittelemään asetetulta komitealta 1935:7, 1–13; huoltolakien tarkistamiskomitean mietintö 1946:4, 3, 74–76, 96–99 ja 108–112. Ks. myös Hytönen 1934, 654–657.

⁴⁴⁸ Eenilä 1971, 124; KM 1946:4, 99 ja 108–109; Salonen 1937, 44–46 ja 140–143; Soikkanen 1966, 742.

⁴⁴⁹ Komitean väite on ilmeisesti ristiriidassa edellisessä jaksossa mainittujen lukujen kanssa.

määräävää köyhäinhoitolain säännöstä ei käytännössä sovellettu koko laajuudessaan, vaan »työlaitoksiin on toimitettu ns. ojennus- eli korrektioperiaatteen mukaisesti yleensä vain sellaisia korvausvelvollisia, joiden korvattavan köyhäinhoidon syynä on ollut joko elatusvelvollisuuden tahallinen laiminlyönti tai »laiskuus, huolimattomuus, pahantapainen elämä» taikka muu niihin verrattava syy»⁴⁵⁰.

Mietinnöt kuvaavat sitä ankaruutta, jolla köyhäinhoitoviranomaiset suhtautuivat avunhakijoihin köyhäinhoitolain aikana. Laki oli kylläkin jo lähtökohdiltaan inhimillisempi kuin vaivaishoitoasetus ja soi sitäpaitsi kunnille niin paljon harkintavaltaa korvausasioissa, että ne olisivat voineet noudattaa hyvinkin lempeää köyhäinhoitoa. Vallitseva (virallinen) moraali, johon usein sekoittui taloudellisia näkökohtia, tähtäsi kuitenkin päinvastaiseen suuntaan. Ei ollut vain kysymys siitä, että apua ei haluttu antaa »omasta syystä» puutteeseen joutuneille, vaan työkykyisten itsensäelättämisvelvollisuutta ja vastuuta omaistensa elatuksesta pidettiin ensisijaisen tärkeinä⁴⁵¹. Korvausvelvollisuusperiaatteen soveltaminen kaikkiin avunsaajaryhmiin osoittaa lisäksi, että huolto katsottiin eräänlaiseksi lainaksi tai maksulliseksi palveluksi.

Vaivaishoitoasetuksen ja köyhäinhoitolain tarkastelu paljastaa toimeenpanoviranomaisten keskeisen roolin köyhäinhoitopolitiikassa. Vaivaishoitoasetuksen mukaan avustusta oli annettava lasten lisäksi lähinnä vain huonokuntoisille vanhuksille, sairaille ja vammaisille, käytännössä avustettiin kuitenkin myös työkykyisiä köyhiä verrattain paljon, mikä oli ristiriidassa asetuksen hengen kanssa. Köyhäinhoitolaissa taas huoltojärjestelmä ulotettiin työkykyisiin ihmisiin, mutta soveltamisalan suurennusta rajoitettiin tulkitsemalla laajasti yksityisten ihmisten julkisoikeudellista elatusvelvollisuutta. Näin köyhäinhoitopolitiikka muotoutui huomattavassa määrin hallintokoneiston ehdoin. Näihin ehtoihin vaikuttivat taloudellisten seikkojen lisäksi moraaliset käsitykset varsin voimakkaasti, jopa niin, että takaisinperinnässä korvausvelvollisuuden täyttäminen periaatteen vuoksi sivuutti monessa tapauksessa kannattavuuslaskelmat⁴⁵².

⁴⁵⁰ KM 1946:4, 21 (lakiehdotuksen 49 § 1 mom) ja 111.

⁴⁵¹ Huoltaja-lehdessä käydyssä keskustelussa lehden toimitus puolusti virallista linjaa jopa vetoamalla Lutherin sanoihin »ei kelpaa, että toinen laiskana kulkee eläen toisen työstä» (Huoltaja 1937, 47).

⁴⁵² Työvelvollisuuden suorittaminen osittain kustannuksista välittämättä oli tosin sopusoinnussa hallituksen esityksen kanssa – ks. HE n:o 40 1921 vp A II, 6 ja KM 1918:7, 101–102 ja 138.

9.2.6. Kuntien väliset korvaukset ja valtion osallistuminen kustannuksiin

Kotipaikkaoikeuteen perustuvaa kustannusten jakoa noudatettiin köyhäinhuoltolaissakin. Kunta, joka oli antanut ulkokuntalaiselle muuta kuin ehkäisevää köyhäinhoitoa, oli oikeutettu saamaan korvausta köyhäinhoidon kustannuksista avunsaajan kotikunnalta. Kotikunta ei voinut vaatia oleskelukuntaa hakemaan ensin korvausta yksityiseltä elatusvelvolliselta⁴⁵³.

Korvaushakemus maaherralle oli pantava vireille 90:n päivän kuluessa siitä, kun korvattavaa köyhäinhoitoa oli alettu antaa. Vanhentumisajan loppuunkuluminen ei merkinnyt koko korvauksen menettämistä, vaan sitä, että korvausta ei enää voitu saada huollosta, joka oli annettu määräjän umpeenmenon ja hakemuksen vireillepanon välillä. Toisin sanoen määräjän loputtua tehdyn hakemuksen perusteella oleskelukunta pystyi vielä perimään kustannukset köyhäinhoidosta, joka oli suoritettu mainitun 90:n päivän aikana ja hakemuksen vireillepanon jälkeen. Tällöin korvaus 90:ltä ensimmäiseltä huoltopäivältä vanheni vasta kymmenessä vuodessa, mikä oli yleinen vanhentumisaika⁴⁵⁴. Kuntien välistä korvausjärjestelmää arvoiteltiin kuten takaisinperintääkin sen takia, että korvaussummat vaihtelivat huomattavasti ja korvausjuttujen määrä nousi liian suureksi. Sosiaaliministeriö yrittikin 1930-luvulla yhtenäistää lääninhallitusten ratkaisulinjaa⁴⁵⁵.

Kunnalla oli oikeus saada eräissä tapauksissa valtiolta korvausta muusta kuin ehkäisevästä köyhäinhoidosta, jonka se oli joutunut kustantamaan kunnan ulkopuolella asukkaansa tai tämän perheen takia.

⁴⁵³ Köyhäinhuoltolain 44 §. Kuntien välisistä korvauksista yleensä ks. Ahava 1923, 40–46; Saarialho 1935, 189–219. Menettelyksi laissa mainittiin oleskelukunnan kotikunnalle toimittama kirjallinen maksukehotus, jonka lähettäminen ei kuitenkaan ollut välttämätön ehto korvauksen saamiseksi. Varsinainen korvaushakemus oli tehtävä maaherralle. Maksukehotuksen antamisen laiminlyönnin takia kotipaikkakunta voitiin vapauttaa suorittamasta oleskelukunnalle korvausta hakemuksesta aiheutuneista kustannuksista – ks. lain 45–46 §.

⁴⁵⁴ 47 §. Ahava 1923, 45–46 ja 52; Merikoski 1948, 163; Ståhlberg 1931, 328.

⁴⁵⁵ Sosiaaliministeriö 1917–1967, 138.

Korvausjärjestelmän epäkohdista ks. edellisessä jaksossa mainitut komitean mietinnöt sekä HE n:o 30 1950 vp, s. 2, HE n:o 122 1954 vp, s. 4 ja Hytönen 1934, 654–657.

Tavastähti 1926, 211–212 katsoi juttujen monilukuisuuden johtuneen osittain siitä, että avunsaajien kotipaikkaoikeutta oli vaikea saada selville. Kotikunta kieltäytyi maksamasta hänen mukaansa usein myös siinä toivossa, että oleskelukunta ei veisi asiaa maaherran ratkaistavaksi.

Valtio korvasi varsinaisen köyhäinhoidon myös silloin kun avunsaaja ei ollut Suomen kansalainen tai hänen kotipaikkaoikeuttaan ei saatu selville. Korvausta maksettiin valtion varoista ainoastaan, jollei kustannuksia voitu saada siltä elatusvelvolliselta, joka köyhäinhoitolain mukaan oli velvollinen ne korvaamaan⁴⁵⁶.

9.2.7. Avunsaajan lähettäminen kotikuntaansa

Oleskelukunnalla, joka oli antanut muuta kuin ehkäisevää köyhäinhoitoa ulkokuntalaiselle, oli oikeus vaatia kotipaikkakuntaa toimittamaan avunsaaja kotikuntaansa jos hänen puutteenalaisuus näytti pysyvältä. Jollei kotikunta huolehtinut asiasta saattoi oleskelukunta itsekkin lähettää huollettavan. Vuoden 1933 lainuudistuksessa lisättiin kotiinlähettämisen perusteeksi pysyvältä näyttäneen puutteenalaisuuden rinnalle sellainen puutteenalaisuus, joka oli 12 kuukauden aikana kestänyt vähintään 90 päivää. Kotiinlähettettävän täytyi itse olla huollettava eikä esim. pelkästään elatusvelvollinen⁴⁵⁷. Kotipaikkakuntaan lähettäminen oli kielletty jos avunsaajan terveys olisi siitä kärsinyt tai hänen ansiomahdollisuutensa olisivat olennaisesti vähentyneet, eikä myöskään jos hänellä oli oleskelukunnassa vakinainen (vuoden 1933 jälkeen lisäksi maksuton) asunto lähisukulaisien luona. Kunta ei voinut olla antamatta köyhäinhoitoa vedoten tulevaan kotiinlähettämiseen⁴⁵⁸.

Kuntien ollessa eri mieltä kotiintoimittamisesta tai huollettavan tai hänen edustajansa vastustaessa sitä siihen ei saanut ryhtyä ilman maaherran lupaa. Vuoden 1933 lainuudistuksen jälkeen poliisiviranomaisen lupa riitti avustettavan tai hänen edustajansa vastustuksen sivuuttamiseksi. Kotiinlähettämisen kustannuksista vastasi kotipaikkakunta⁴⁵⁹. Kotiinlähettäminen oli poikkeus hallitusmuodon 7 §:n takaamasta oikeudesta vapaasti valita asuinpaikkansa. Siihen turvauduttiin varsinkin pulavuosina melko paljon. Kotiinlähettämisen lisäksi köyhäinhoitolautakunnan holhousvalta ja laitoksessa noudatettava järjestys saattoivat rajoittaa avunsaajien liikkumisvapautta⁴⁶⁰.

⁴⁵⁶ 49–50 §. Haltia 1936; Saarialho 1935, 232–251.

⁴⁵⁷ Köyhäinhoitolain 48 § 1 mom. Kotiinlähettämisestä yleensä ks. Ahava 1923, 47–48; Böök 1926; Saarialho 1935, 219–232.

⁴⁵⁸ 48 § 2 mom. Saarialho 1935, 195.

⁴⁵⁹ 48 § 3 mom ja alkuperäinen 4 mom; 22 § uusi 3 mom.

⁴⁶⁰ Sariin 1933, 195. Köyhäinhoitolain 59–61 § ja 64–65 §. Lain 60 § 1 mom:n mukaan lautakunnalla oli oikeus valita sen holhouksessa olevan alaikäisen ansiotoimi ja mää-

9.2.8. Kotipaikkaoikeus

Kotipaikkaoikeudella tarkoitettiin ihmisen kuulumista määrättyyn köyhäinhoitoyhdyskuntaan (kuntaan) siten, että kyseinen kunta oli velvollinen vastaamaan hänen tarpeenmukaisesta elatuksestaan ja hoidostaan sekä taloudellisesti että usein myös käytännön toimenpitein. Kuten vaivaishoitasetuksessakin kotipaikkaoikeus saattoi olla itsenäinen tai epäitsenäinen. Itsenäisen kotipaikkaoikeuden perusta oli kuntalaisen oma suhde kuntaan, epäitsenäisen pohja oli riippuvuus toisen ihmisen (aviomiehen tai vanhemman) kotipaikkaoikeudesta⁴⁶¹.

Köyhäinhoitolain mukaan Suomen kansalaisella oli kotipaikkaoikeus siinä kunnassa, missä hän viimeksi yhden vuoden aikana oli ollut henkirjoitettuna ilman, että hän itse tai hänen vaimonsa tai alle 16-vuotias lapsensa oli saanut sinä vuonna (muuta kuin ehkäisevää) köyhäinhoitoa. Jokainen säilytti loppuiäkseen sen kotipaikkaoikeuden, joka hänellä oli täyttäessään 55 vuotta⁴⁶². Aviovaimolla oli ikään katsomatta sama kotipaikkaoikeus kuin hänen miehellään. Kun avioliitto miehen kuoleman kautta tai muuten purkautui, pysyi vaimolla se kotipaikkaoikeus, joka hänellä avioliiton aikana viimeksi oli, kunnes hän sai sen toisaalla. Tämän säännöksen nojalla miehen kotipaikkaoikeus oli ratkaiseva myös silloin, kun hänen vaimonsa oli jo täyttänyt 55 vuotta, esim. kun siinä iässä oleva nainen meni naimisiin⁴⁶³. Aviolapsella oli alaikäisenä isän tai, jos tämä oli kuollut, äidin kotipaikkaoikeus. Orvolla oli myöhemmin kuolleen vanhemman kotipaikkaoikeus. Aviottoman lapsen kotipaikkaoikeus määräytyi äidin mukaan. Kotipaikkaoikeus, joka lapsella oli 16 vuotta täyttäessään, pysyi hänellä kunnes hän sai toisen⁴⁶⁴.

Köyhäinhoitolain edellä selostettujen korvausjärjestelyjen arvosteluun sisältyi myös kotipaikkaoikeuden kritiikkiä. Kotipaikkaoikeuden selvittäminen ja korvausasioiden käsittely aiheuttivat paljon työtä ja kustannuksia. Epäselvien tapausten määrä oli melko suuri, mikä ainakin 1920-

rätä hänen oleskelupaikkansa köyhäinhoidon lakattuakin. Holhous kesti siihen asti kun holhottava täytti 21 vuotta tai meni naimisiin.

⁴⁶¹ Kotipaikkaoikeudesta ja sitä koskevista säännöksistä ks. Ahava 1923, 36–40; Böök 1948, 96–105; Eloniemi 1934, 192–194; Hakkila 1925; Merikoski 1948, 157–161; Saarialho 1935, 147–189; Ståhlberg 1931, 310–325.

⁴⁶² Lain 40–41 §.

⁴⁶³ Lain 42 §. Ahava 1923, 39; Ståhlberg 1931, 321.

⁴⁶⁴ 43 §.

ja 1930-luvuilla johtui osittain henkikirjoituksen puutteista⁴⁶⁵. Kotipaikkaoikeusjuttujen vaikeaselkoisuus houkutteli jotkut kunnat riitauttamaan korvausvaatimuksia aiheettomasti, ja monin paikoin järjestelmä tuntui turhalta sen takia, että kunta peri muilta kunnilta yhteensä suunnilleen yhtä paljon rahaa kuin mitä se itse joutui maksamaan muille kunnille. Tyyppillinen riidanaihe oli kysymys siitä, oliko oleskelukunnan myöntämä köyhäinhoito ollut tarpeellista vai ei. Kuntien epäluuloa toisiaan kohtaan ruokki vielä se, että jotkut köyhäinhuoltolautakunnat suorittivat uusille vähävaraisille asukkaalleen pientä avustusta ainoastaan estääkseen heitä saavuttamasta kotipaikkaoikeuden⁴⁶⁶.

Kritiikki ulottui periaatteellisellekin tasolle kun huolto-ohjelmakomitea esitti, että sosiaalihuollon päämäärien kannalta korvausasioiden hoidossa ei ollut kysymys »hyödyllisestä, tuottavasta työstä, vaan ainoastaan samoja tehtäviä varten olemassa olevien viranomaisten keskinäisten välien selvittelystä». Lisäksi komitea huomautti, että korvausjärjestelmän takia ehkäisevä köyhäinhoito jäi liiaksi taka-alalle, koska siitä ei voitu saada korvausta toisilta kunnilta. Komitean mietinnössä kiinnitettiin vielä huomiota siihen, että köyhäinhoidon merkitys oli (1940-luvulla) vähentynyt muiden huoltomuotojen kehityksen ja erityisesti valtion sosiaalipolitiikan laajenemisen vuoksi, joten kotipaikkaoikeuden avulla suoritettavan kustannusten jaon vaikutus oli myös pienentynyt⁴⁶⁷.

9.2.9. Köyhäinhoidon avustusmuodot

Köyhäinhuoltolaissa oli säännös ehkäisevästä köyhäinhoidosta, jota ei aikaisemmissa normistoissa säännelty. Laissa säädettiin lisäksi kotiavustuksesta, hoidosta yksityiskodissa (sijoitushoidosta) ja laitoshoidosta. Siihen sisältyi myös ruotuhoidon nimenomainen kieltö. Apua oli lain mukaan annettava siten, että työkykyinen avunsaaja voi, jos mahdollista, itse ruveta elättämään itsensä. Lainsäätäjä oli asettanut avustusmuodot sellai-

⁴⁶⁵ Holma 1936 ja siihen liittyvät kirjoitukset; KM 1949:7, 50; KM 1953:1, 9; Kotikunnan ja oleskelukunnan välinen suhde 1934; Rintasaari 1934.

⁴⁶⁶ Tosin KHO teki vuonna 1929 päätöksen, jonka mukaan pieni kotiavustus ei estänyt avustettavaa saamasta uutta kotipaikkaoikeutta – ks. Huoltaja 1929, 292–294.

⁴⁶⁷ KM 1949:7, 49–50. Kriittisestä suhtautumisestaan huolimatta komitea ei kuitenkaan ehdottanut kotipaikkaoikeusjärjestelmän kumoamista, vaan sen muuttamista – ks. mietinnön s. 51 ja säännösehdotukset perusteluineen s. 53–58. Mietintö ei tältä osin johtanut lainsäädäntötoimiin.

seen tärkeysjärjestykseen, että kotiavustus oli ensisijainen, sijoitushoito toisena ja vasta sen jälkeen piti turvautua laitoshoidoon. Käytännössä laitoshoido painottui enemmän kuin muut hoitomuodot ja sijoitushoidon merkitys väheni huomattavasti sen jälkeen kun alaikäiset huollettavat siirtyivät enimmäkseen lastensuojelulain piiriin⁴⁶⁸. Niistä ns. varsinaisista avunsaajista, jotka olivat täyttäneet 16 vuotta, hoidettiin vuonna 1924 38 prosenttia laitoksissa ja 10 prosenttia yksityishoidossa, kun taas kotiavustusta sai 52 prosenttia⁴⁶⁹. Vuonna 1933 vastaavat luvut olivat 39,4 ja 57 prosenttia. Sodan jälkeen kotiavustusta saaneiden määrä pieneni, mikä ilmeisesti johtui mm. muun toimeentuloturvan paranemisesta.

Ehkäisevä köyhäinhoito, kotiavustus ja sijoitushoito

Köyhäinholitolain mukaan kunta voi antaa avustusta »estääkseen varatonta joutumasta elatuksen tahi hoidon puutteeseen». Kunta ei ollut velvollinen antamaan ehkäisevää köyhäinhoitoa, mutta sai kuitenkin periä ehkäisevän huollon kustannukset takaisin avunsaajalta (ei kuitenkaan elatusvelvolliselta eikä toiselta kunnalta). Köyhäinholitolautakunnalla ei ollut oikeutta ottaa avustettavan omaisuutta haltuunsa ehkäisevän huollon kustannusten korvaamiseksi. Puutteenalainen ei myöskään joutunut holhouksen alaiseksi tällaisen hoidon vuoksi. Annetun ehkäisevän köyhäinhoidon takia ei ollut mahdollista lähettää huollettavaa kotipaikkakuntaansa eikä tämä hoito estänyt häntä saavuttamasta kotipaikkaoikeutta oleskelukunnassa⁴⁷⁰.

Ehkäisevää köyhäinhoitoa olivat mm. määrättyjen sairaanhoitokustannusten maksaminen, työvälineiden hankkiminen, ammattikoulutuksen kustantaminen, asunnon tai huonekalujen järjestäminen ja viljelypalstojen käyttöönantaminen. Pulavuosina jaettiin joissakin kunnissa ilmaisia aterioita. Valtio tuki palstaviljelyä ja jossain määrin myös eräitä muita ehkäisevän köyhäinhoidon muotoja⁴⁷¹. Köyhäinholitolain mukaan kunnan

⁴⁶⁸ Lain 21–23 ja 27 §. Bööck 1948, 66; KM 1918:7, 93; Merikoski 1948, 65; Veikko Piirainen 1974, 130–131 ja 172–174; Siipi 1967, 54.

⁴⁶⁹ Varsinaisiksi avunsaajiksi kutsuttiin köyhäinholitilastossa avustettuja, joiden saaman avustuksen arvo oli vähintään 100 mk vuodessa.

⁴⁷⁰ Köyhäinholitolain 1 § 2 mom, 40 §, 44 §, 48 § 1 mom, 51 §, 53 ja 59 §. Ahava 1923, 37 ja 50; Bööck 1948, 58; Ståhlberg 1931, 309–310.

⁴⁷¹ Bööck 1948, 125–126, jossa esitetään, että ehkäisevää köyhäinhoitoa harjoitettiin liian vähän; KM 1949:7, 46; Veikko Piirainen 1974, 168–171 ja 265; Saarialho 1935, 19; Tavastähti 1926, 198.

oli ryhdyttävä toimenpiteisiin jos työkykyiset kuntalaiset joutuivat puutteeseen kadosta, työttömyydestä tai muista syistä johtuneen ansiomahdollisuuksien vähenemisen vuoksi. Sellainen toimenpide oli esim. hätäaputoiden järjestäminen⁴⁷².

Kirjallisuudessa ehkäisevä köyhäinhoito laajassa mielessä korvattiin käsitteenä vähitellen erilaisia yhteiskuntapoliittisia toimintoja tarkoittavilla termeillä. Puhuttiin väestö- tai perhepolitiikasta, lastenhuollosta, eläketurvasta yms. sellaisinaan itsenäisiksi eriytyneinä aloina eikä enää köyhäinhoidolle alisteisina tai sitä edes välttämättä täydentävinäkään sektoreina⁴⁷³. Tämä kehitys viittaa sosiaalipolitiikan ekspansioon, joka merkitsi toisaalta turva- ja tukijärjestelmien laajenemista mutta toisaalta myös niiden moninaistumista ja monessa tapauksessa pirstoutumista.

Kotiaavustusta oli lain mukaan annettava, jos köyhäinhoidon tarkoitus sen salli, etenkin yhdessä asuville aviopuolisoille ja sille, jolla oli alaikäinen lapsi luonaan tai joka asui sukulaisensa luona tai oli muuten perheenjäsenen asemassa. Kotiaavustus katsottiin laissa sopivaksi myös silloin kun huollettavan avuntarve oli ainoastaan tilapäinen. Sitä ei kuitenkaan saanut myöntää jos avunhakija oli aikaisemmin käyttänyt väärin hänelle annettua kotiaavustusta⁴⁷⁴. Avustusta annettiin käytännössä rahana tai luontaisasuorituksena. Köyhäinhoitolautakunnan tuli valvoa, että kotiaavustusta käytettiin oikein ja että lasten hoitoa ja kasvatusta ei laiminlyöty avustetussa perheessä. Viranomaiset vetosivat 1930-luvulla tähän säännökseen evätäkseen avopareilta kotiaavustuksen moraalisiin perustein. Kotiaavustuksen myöntäminen aviotomuudessa eläville pareille olisi nimittäin edistänyt siveettömyyttä⁴⁷⁵.

Laissa ei tarkemmin säännelty kotiaavustusta saaneiden valvontaa, mutta kuntien hyväksymissä köyhäinhoidon ohjesäännöissä yleensä määrättiin, että avustuksen käyttö oli tarkastettava ainakin neljä kertaa vuodessa, mikä vastasi köyhäinhoitolaissa sijoitushoidon valvonnalle asetettua vaatimusta. Sopivana valvontamenettelynä pidettiin kotikäyntiä avunsaaajan luona. Niissä kunnissa, missä turvauduttiin ns. kaitsijoihin, näiden tehtäviin saattoi kuulua avustusten suorittaminenkin. Tähän voitiin luontevasti yhdistää huollettavan tarkkailu⁴⁷⁶. Toiminnan rationalisoimiseksi

⁴⁷² 39 §.

⁴⁷³ Böök 1942, 505; KM 1918:7, 85.

⁴⁷⁴ Lain 23 §.

⁴⁷⁵ Lain 26 § 1 mom. Lyytinen 1934; Veikko Piirainen 1974, 172; Päivänsalo 1933.

⁴⁷⁶ Tavastähti 1926, 79–80; Yleinen asevelvollisuus sodassa köyhyyttä vastaan 1923, 201–202.

luotiin joissakin kunnissa kotiavustuksia koskevia yhtenäisiä normeja. Normit joko määrittivät vain ruoka-avustuserien suuruuden tai kattoivat muutkin tarpeet⁴⁷⁷.

Sijoitushoidosta määrättiin köyhäinholitolaissa, että avustettava saatiin antaa hoidettavaksi ainoastaan sellaiselle ihmiselle, jonka köyhäinholitolutakunta tutkimuksessaan oli havainnut kykeneväksi pitämään hoidokkaasta tarpeellista huolta terveydellisesti tyydyttävässä kodissa. Hoidosta päätettäessä oli sijoittamisen pysyvyys otettava huomioon. Julkiset hoidolleantokokoukset (entiset vaivaishuutokaupat) oli laissa nimenomaan kielletty⁴⁷⁸.

Sijoitushoidosta tuli tehdä köyhäinholitolutakunnan ja hoitajan välinen kirjallinen sopimus, jossa hoitajan velvollisuudet oli tarkasti mainittava. Lautakunnan ja hoitajan oikeussuhde katsottiin yksityisoikeudelliseksi⁴⁷⁹. Hoidon valvontaa varten jonkun köyhäinholitolutakunnan jäsenen tai kaitsijan tai tarkastajan oli käytävä lain mukaan vähintään neljä kertaa vuodessa hoidettavien luona. Jokaisesta käynnistään hänen oli jätettävä vuosineljänneksittäin lautakunnalle sen hyväksymälle kaavakkeelle laadittu selostus⁴⁸⁰.

Laitoshoito

Köyhäinholitolain perusteella jokaisella kunnalla tuli olla oma kunnalliskoti (vanhemman terminologian mukaan vaivais- tai köyhäintalo) tai osuus sellaiseen. Maaherralla oli valta hakemuksesta vapauttaa tästä velvollisuudesta kunta, jonka köyhäinhoito-olot eivät vaatineet sellaista laitosta tai osuutta. Laissa annettiin kunnille kymmenen vuotta aikaa täyttää velvollisuutensa⁴⁸¹. Lakisääteinen kunnalliskotien kehittämisohjelma ei toteutunut lainsäätäjän edellyttämällä tavalla. Suotuisista taloussuhdanteista huolimatta kunnalliskotien määrä ei varsinaisesti kasvanut 1920-luvulla eikä myöskään niissä tuotettujen hoitopäivien määrä. Köyhäinhoidon kustantama laitoshoito työlaitoksissa, sairaaloissa ja eräissä muissa laitoksissa kuitenkin lisääntyi. Laitoshoidon yleistyessä kotiavustuksen ja si-

⁴⁷⁷ Mustala 1943; Tarvainen 1948, 275.

⁴⁷⁸ Lain 24 §.

⁴⁷⁹ Lain 25 §. Böök 1948, 65; Merikoski 1948, 66; Saarialho 1935, 123.

⁴⁸⁰ 26 § 2 mom.

⁴⁸¹ Lain 27 § ja 77 §.

joitushoidon suhteelliset osuudet pienenivät. Kunnalliskotiprojektin toimeenpanon hitaus johtui mm. siitä, että kunnat joutuivat samanaikaisesti rakentamaan lisää kansakoulujakin oppivelvollisuudesta annetun lain nojalla⁴⁸².

Talouselämyksen takia suotiin poikkeuslailla kunnille kolme vuotta lisäaikaa kunnalliskoteja koskevan velvollisuutensa täyttämiseksi. Poikkeuslaki kumottiin vuoden 1933 lainuudistuksen yhteydessä, jolloin köyhäinhoitolakia muutettiin siten, että maaherra voi hakemuksesta vapauttaa kunnan velvollisuudesta hankkia kunnalliskoti tai osuus sellaiseen myös jos kunnalliskodin perustamisen lykkääminen oli taloudellisista syistä välttämätöntä. Vuonna 1937 maan 601:sta kunnasta 177 ei vieläakaan saavuttanut lakisääteistä tavoitetta, vaikka laitoshoidon sinänsä lisääntyä 1930-luvun jälkipuoliskolla⁴⁸³.

Köyhäinhoitoilaisissa kiinnitettiin erityistä huomiota kunnalliskodin asukkaiden sijoitteluun. Aviopuolisoja lukuunottamatta miehiä ja naisia ei saanut asuttaa samaan huoneeseen. Sijoittelun perusteina oli lisäksi käytettävä hoidokkaiden ikää, tottumuksia, »siveellistä kehityskantaa» ja elämäntapaa, vuoden 1933 jälkeen myös terveydentilaa. Vakavasti sairaita oli pidettävä erillään ja valvonnan tarpeessa olevat mielisairaajat oli sijoitettava erilliseen osastoon. Kaksi vuotta täyttäneiden lasten vastaanottaminen oli sallittua vain väliaikaisesti muuta hoitopaikkaa haettaessa. Käytännössä monessa kunnassa ei pystytty toteuttamaan lain sijoitteluperiaatteita⁴⁸⁴.

⁴⁸² Tilastojen mukaan kunnalliskotien määrä sinänsä kasvoi vuosina 1921–1928, mutta köyhäinhoitoyhdyskuntien lukumäärä nousi tuolloin yhtä paljon. Sama pätee hoitopäivien lisääntymiseen.

Ks. Veikko Piirainen 1974, 124–131; Soikkanen 1966, 521.

Kansakoulujen perustamisesta ks. laki oppivelvollisuudesta 15.4.1921/101 (varsinkin 6 §) ja laki kansakoululaitoksen kustannuksista 15.4.1921/102.

⁴⁸³ Laki kunnalliskotien rakentamista varten säädetyn määrääjän pidentämisestä 16.5.1930/184 ja köyhäinhoitolain 27 § uusi 3 mom. Ks. Böök 1948, 67–68; Kaukovalta 1940, 441; Saarialho 1935, 125; Sosiaaliministeriö 1917–1967, 138.

Eräiden kuntien talous oli 1930-luvulla niin heikossa tilassa, että valtio joutui antamaan niille ylimääräistä tukea. Tuen käytön valvomiseksi säädettiin vuonna 1933 laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta – ks. Kalima 1988, 47–48; Soikkanen 1966, 571–572.

⁴⁸⁴ Köyhäinhoitolain 28–29 §. Böök 1933, 28.

Lain 30 §:n mukaan huollettavat lapset oli sopivien yksityiskotien puuttuessa sijoitettava lastenkoteihin. Lastenkotien siirtyessä vuonna 1936 lastensuojelulain piiriin säännös kumottiin.

Köyhäinhuoltolaki velvoitti kunnalliskodin hoidokin tekemään kykynsä mukaan hänelle sopivia töitä. Asukkaan oli noudatettava laissa ja laitoksen ohjesäännössä määrättyä järjestystä. Järjestysrikkomuksesta kunnalliskodin johtaja voi ohjesäännön perusteella antaa huomautuksen, kieltää määrääjäksi hoidokasta poistumasta laitoksen alueelta tai vähentää hänelle tulevia etuuksia (ei kuitenkaan ruokaa). Jos rangaistu ei ottanut ojentuakseen köyhäinhuoltolautakunta saattoi siirtää hänet varoituksen jälkeen työlaitokseen tai ilmoittaa maaherralle vielä ankarampaa rangaistusta varten⁴⁸⁵.

Laitoshoidon tarpeessa oleva avunsaaja voitiin köyhäinhuoltolautakunnan määräyksestä lähettää myös suoraan työlaitokseen tai siirtää hänet sinne, jos hänen sijoittamisestaan kunnalliskotiin tai hänen oleskeluaan siellä ei katsottu mahdolliseksi (tai »soveliaaksi» vuoden 1933 jälkeen – lainuudistuksessa lisättiin myös määräys, ettei sairaita, mielisairaita tai muutoin erityishuoltoa tarvitsevia saanut ottaa työlaitokseen). Huollettavan alentunut työkyky ei ollut este työlaitokseen määräämiselle⁴⁸⁶. Kurinpidollisista syistä tai kunnalliskotiin sopimattomina työlaitokseen sijoitettujen laitoksessaoloaikaa ei millään tavalla rajoitettu, mikä oli selvä oikeusturvan puute. Korvausvelvollisia sen sijaan saatiin köyhäinhuoltolain mukaan pitää työlaitoksessa enintään kolme vuotta. Irtolaislain perusteella työlaitoksiin passitettujen irtolaistenkin laitoksessaoloaika oli laissa määrätty⁴⁸⁷. Köyhäinhuoltolain nojalla kunnan täytyi »tarpeen mukaan» perustaa työlaitos tai hankkia osuus sellaiseen. Tätä lainkohtaa lievennettiin vuoden 1933 lainuudistuksessa siten, että työlaitoksen tai osuuden hankkiminen riippui vastedes kunnan harkinnasta. Valtio maksoi puolet työlaitoksen perustamiskustannuksista⁴⁸⁸.

Lainsäätäjän näkökulmasta työlaitokset oli suunnattu ensisijaisesti elatusvelvollisuuden laiminlyöntiä vastaan. Käytännössä työvelvollisia kuitenkin sijoitettiin työlaitoksiin lähinnä moraalisin perustein ojennusta varten (ja lisäksi monet valituista onnistuivat tai sattuivat välttämään raskassoutuisen toimeenpanokoneiston toimenpiteet), kuten edellä selostet-

⁴⁸⁵ Lain 61 ja 64 §.

⁴⁸⁶ Lain 31 § 2 mom. Böök 1948, 78; Merikoski 1948, 67–68, jossa esitetään, että kyseisen säännöksen perusteella annettua sijoitusmääräystä ei saanut panna toimeen pakkokeinoin.

⁴⁸⁷ Köyhäinhuoltolain 57 §; irtolaislaki 17.1.1936/57 10 §. KM 1953:1, 5.

⁴⁸⁸ Köyhäinhuoltolain 31 § 1 mom ja 78 §.

tiin⁴⁸⁹. Työlaitoksen muillekin asukkaille passitus sinne oli eräänlainen rangaistus, joten työlaitoksen kytkemisessä toimeentuloturvajärjestelmään oli korostetusti sosiaalisen kontrollin piirteitä. Toisaalta »sopeutumattomien» avustettavien sijoittaminen työlaitoksiin kunnalliskotien sijasta paransi ilmeisesti jälkimmäisten laitosten mainetta⁴⁹⁰.

9.2.10. Köyhäinhoidon hallinto

Köyhäinhoidon hallinnosta säädettiin alunperin köyhäinhoitolaissa. Kun vuonna 1936 annettiin ns. huoltolait (lastensuojelulaki, irtolaislaki ja alkoholistolaki) sosiaaliviranomaisten tehtäväpiiri laajeni ja köyhäinhoitolautakunnasta tuli huoltolautakunta. Kaikkea yhteiskunnallista huoltoa koskevat hallinnolliset säännökset koottiin uuteen lakiin kunnallisesta huoltolautakunnasta ja siihen liittyvään asetukseen⁴⁹¹. Sosiaalihallinnon toinen uudistus toteutettiin vuonna 1950, jolloin huoltolautakunta muuttui sosiaalilautakunnaksi. Tämäkin uudistus liittyi sosiaalialan kasvuun ja lisäksi siihen vaikutti virkavaltaistuminen – uudessa laissa tehtiin sosiaalijohtajan tai -sihteerin palkkaaminen pakolliseksi kaikissa yli 4 000:n asukkaan kunnissa⁴⁹².

Alueellinen organisaatio ja ohjesäännöt

Köyhäinhoitolaissa korostettiin kunnan asemaa sosiaalihallinnon perusyksikkönä. Lain mukaan köyhäinhoito oli kunnallinen asia, jota kunta toi-

⁴⁸⁹ Ks. jakso 9.2.5.

⁴⁹⁰ HE n:o 40 1921 vp A II, 6–7; Veikko Piirainen 1974, 121 ja 124; Soikkanen 1966, 526.

Virallisten tilastojen mukaan vuonna 1937 oli Suomessa 12 työlaitosta, joissa oli yhteensä 958 paikkaa. Köyhäinhoitolain perusteella työlaitoksiin määrättyjen ihmisten »hoitopäivien» määrä oli samana vuonna kaikkiaan n. 176 500. Vuonna 1952 työlaitoksia oli 9, paikkoja 838 ja »hoitopäiviä» enää n. 56 500.

⁴⁹¹ Laki kunnallisesta huoltolautakunnasta 17.1.1936/51. Huoltolait annettiin samana päivänä. Asetus kunnallisesta huoltolautakunnasta 8.5.1936/202. Alkoholistolakia oli edeltänyt juopuneena tavatun henkilön huollosta eräissä tapauksissa 8.5.1931 säädetty laki, jossa oli jo annettu uusia tehtäviä köyhäinhoitolautakunnalle. Köyhäinhoitolakiin vuonna 1933 tehdyn muutoksen perusteella annetuilla asetuksilla järjestettiin kahdeksan kaupungin köyhäinhoitohallinto lain muista säännöksistä poikkeavalla tavalla. Ks. köyhäinhoitolain 17 § uusi 2 mom ja kunnallisesta huoltolautakunnasta annetun lain 9 § 2 mom. Bök 1948, 22; Mäkinen-Ollinen 1944, 24–35; Saarialho 1935, 107.

⁴⁹² Laki sosiaalihuollon hallinnosta 20.1.1950/34 ja samanniminen asetus 17.3.1950/144. KM 1949:7, 113–115.

mitti sillä tavoin kuin kuntien järjestys- ja talousasioista yleensä tai köyhäinhoitolaissa erikseen säädettiin. Kunnan jakaminen taloudellisesti enemmän tai vähemmän itsenäisiin köyhäinhoitopiireihin ei ollut enää sallittua. Valvontapiirit kuitenkin säilyivät⁴⁹³.

Kussakin kunnassa täytyi olla köyhäinhoito-ohjesääntö, jossa kunnan köyhäinhoito oli järjestetty paikallisia oloja silmällä pitäen. Ohjesäännön hyväksyi kunnanvaltuusto köyhäinhoitolautakunnan ehdotuksesta ja se oli alistettava maaherran tarkastettavaksi. Maaherran tuli, sosiaalihallitusta (myöhemmin sosiaaliministeriötä) kuultuaan, vahvistaa ohjesääntö muuttamatta tai palauttaa se muutoksia varten kunnanvaltuustolle uudestaan käsiteltäväksi. Palautuksen välttämiseksi kunnilla oli mahdollisuus käyttää sosiaalihallituksen (-ministeriön) hyväksymiä malliohjesääntöjä⁴⁹⁴.

Lautakunta

Lautakunnan asettaminen ja kokoonpano

Jokaisessa kunnassa tuli olla köyhäinhoitolautakunta, ellei maaherra köyhäinhoitotarpeen vähäisyyden vuoksi myöntänyt tästä poikkeusta. Jos poikkeus oli myönnetty, lautakunnan tehtävät hoiti maalla kunnallislautakunta⁴⁹⁵. Ilman köyhäinhoito-, huolto- tai sosiaalilautakuntaa toimivia kuntia oli 1920-luvulta 1940-luvulle yli sata, 1950-luvun alussa enää 16.

⁴⁹³ Köyhäinhoitolain 6 §, 13 § 1 mom ja 75 §. Saarialho 1935, 61–65.

Useammalla kunnalla saattoi olla yhteinen työlaitos. Kuntien yhteistoiminnasta säädettiin vuoden 1917 (myöhemmin vuoden 1948) kunnallislajeissa. Ks. maalaiskuntien kunnallislain 27.11.1917/108 33–43 §, kaupunkien kunnallislain 27.11.1917/108 53 § sekä kunnallislain 27.8.1948/642 8 § ja 135–168 §.

⁴⁹⁴ Köyhäinhoitolaki 7 §; em. kunnallisesta huoltolautakunnasta annetun lain 6 § ja asetuksen 4 §; em. sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain 16 § ja asetuksen 11–12 §.

Ahava 1923, 15; Saarialho 1935, 66–68.

Malliohjesäännöistä ks. Veikko Piirainen 1974, 183–184 ja Tavastähti 1926, 268–276.

Alistusviranomaisen muuttui maaherrasta sosiaaliministeriöksi vuoden 1936 sosiaalihallinnon uudistuksen yhteydessä. Tuolloin annetussa asetuksessa oli myös suppea säännös huolto-ohjesäännön sisällöstä. Alistusviranomaisen tekemästä päätöksestä voitiin valittaa KHO:en. Ks. köyhäinhoitolain 70 § 1 mom; em. sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 22 § 4 mom, jossa viitattiin muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin 24.3.1950/154.

⁴⁹⁵ Kaupungissa lautakunnan tehtävät hoiti rahatoimikamari (vuoden 1927 kaupunginhallinnon uudistuksen jälkeen kaupunginhallitus). Yksikään kaupunki ei ollut hakenut kyseistä vapautusta 1920-luvun puolivälissä. Köyhäinhoitolain 8 §, 17 § 1 mom ja

Lautakunta saattoi jakautua osastoihin tavalla, jota ei tarkemmin määritelty vuoden 1922 eikä vuoden 1936 normistossa. Osastojako oli melko harvinainen ja tarkoitti useimmiten vain erityisen lastensuojeluosaston asettamista muista asioista päättävän toisen osaston rinnalle. Vuoden 1950 lain luoma sosiaalilautakunta jakautui yleiseen osastoon ja huolto-osastoon. Köyhäinhoito kuului jälkimmäiselle osastolle⁴⁹⁶.

Köyhäinhuoltolautakunnassa oli puheenjohtaja ja vähintään neljä (huolto- ja sosiaalilautakunnassa viisi) jäsentä, joista yksi oli varapuheenjohtaja, ja varajäseniä. Lautakunnan valitsi valtuusto ja sen jäsenille maksettiin palkkio⁴⁹⁷. Lautakunnan jäsenten vaalikelpoisuuden osalta viitattiin köyhäinhuoltolaissa kunnallislakeihin. Tämä merkitsi mm. sitä, että vaalikelpoisuutta vailla olivat huollettavat, jotka olivat köyhäinhuoltolautakunnan holhouksen alaisia tai jotka elivät täyden köyhäinhoidon varassa kunnalliskodissa tai jossakin muussa kunnallisessa köyhäinhuoltolaitoksessa tai vuosihoidokkeina⁴⁹⁸.

74 §. Holopainen 1969, 151; Tavastähti 1926, 32. Köyhäinhuoltolakia muutettiin vuonna 1933 siten, että vapautusta voivat hakea vain maalaiskunnat. Samalla lisättiin lakiin säännös, jonka mukaan maaherran oli hankittava asiasta sosiaaliministeriön lausunto. Kun köyhäinhuoltolautakunta kasvoi huoltolautakunnaksi vuoden 1936 laajassa uudistuksessa päätösvalta vapautuksen myöntämisestä siirrettiin sosiaaliministeriölle, jonka oli pyydettävä ensin lausuntoa maaherralta. Vuoden 1950 uuden säännösten nojalla poikkeusta ei enää tarvinnut hakea erikseen, vaan siitä oli määrättävä sosiaaliohjesäännössä, joka tuli puolestaan alistaa sosiaaliministeriön vahvistettavaksi. Ks. kunnallisesta huoltolautakunnasta vuonna 1936 annetun lain 1 § 1 mom ja 9 § 1 mom. Sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 4 § 1 mom ja 5 § 1 mom. Bök 1948, 22; KM 1949:7, 83; Sosiaalihuollon lainsäädäntö 1955, 19, alaviite 8; Tavastähti 1926, 32.

⁴⁹⁶ Köyhäinhuoltolain 9 § 2 mom, kunnallisesta huoltolautakunnasta annetun lain 1 § 2 mom ja samannimisen asetuksen 4 §, sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain 4 § 2 mom. Köyhäinhuoltolain 14 § mahdollisti myös erillisen lastensuojelulautakunnan asettamisen.

⁴⁹⁷ Köyhäinhuoltolain 9 § 1 mom ja uusi 3 mom sekä 10 § 1 mom. Lautakunnan päätösvaltaisuudesta ks. 9 §. Ahava 1923, 17–19; Setkänen 1934, 122. Ks. myös kunnallisesta huoltolautakunnasta vuonna 1936 annetun lain 2 § ja sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 6 ja 12 §.

⁴⁹⁸ Köyhäinhuoltolain 10 §, em. maalaiskuntain kunnallislain 9–10 § ja 45 § sekä kaupunkien kunnallislain 10–11 §. Ks. myös Ahava 1923, 19; Saarialho 1935, 77–80.

Lautakunnan holhouksesta ks. köyhäinhuoltolain 59–60 § ja jäljempänä, jakso 9.2.11.

Huoltolautakunnan jäsenten vaalikelpoisuuteen pätevät myös samat säännöt kuin muiden kunnallisten luottamusmiesten, paitsi että lautakunnan jäsenyys edellytti 25 vuoden ikää ja muut luottamustoimet vain 21 vuoden. Vuoden 1948 kunnallislain nojalla vaalikelpoisuutta vailla olivat enää holhouksenalaiset avustettavat. Sosiaalilautakunnan jäsenten vähimmäisikä oli 21 vuotta kuten muidenkin luottamusmiesten. Ks. kunnallisesta huoltolautakunnasta vuonna 1936 annetun lain 3 § ja sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 7 §; kunnallislaki 27.8.1948/642 15–16 §.

Vuoden 1917 kunnallislakien perusteella naisilla ja miehillä oli yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden lisäksi myös samanlainen vaalikelpoisuus kuntien elimiin. Lisäksi oli kuntien köyhäinhoito-ohjesäännöissä yleensä määräys, että köyhäinhoitolautakuntaan tuli kuulua sekä miehiä että naisia. Sama määräys oli malliohjesäännöissä⁴⁹⁹. Vuoden 1936 laki edellytti, että ainakin yksi huoltolautakunnan jäsen oli nainen. Vastaava normi oli vuoden 1950 laissa, jossa myös määrättiin, että sosiaalilautakunnan osastojen jäsenistä vähintään yhden täytyi olla terveydenhoitoon sekä yleisen osaston jäsenistä lisäksi yhden käytännölliseen opetus- ja kasvatustoimeen perehtynyt henkilö⁵⁰⁰.

Lautakunnan tehtävät

Köyhäinhoitolautakunnan toimialaan sisältyvistä asioista köyhäinhoitolaki mainitsi ensin köyhäinhoidon hallinnolliset ja toimeenpanotehtävät ylipäätään. Laki yksilöi sitten seuraavat tehtävät: määrääminen siitä, olisiko annettava köyhäinhoitoa ja missä muodossa, huolehtiminen köyhäinhoidon varoista ja omaisuudesta sekä niitä koskevasta kirjanpidosta, talousarvioehdotuksen antaminen, tilinteko hallinnosta, avustettujen luettelointi ja silmälläpito, tilastollisten ja muiden tietojen antaminen, kunnan edustaminen ja sen edun valvominen köyhäinhoitoasioissa sekä köyhäinhoidon järjestämistä ja toimittamista koskevien esitysten tekeminen kunnalle⁵⁰¹.

Lautakunnan puheenjohtajan tuli erityisesti mm. huolehtia lautakunnan päätösten toimeenpanosta ja lautakunnan kirjeenvaihdosta sekä edustaa lautakuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Hän saattoi myös päättää köyhäinhoidon antamisesta kiireellisissä tapauksissa⁵⁰².

⁴⁹⁹ Hytönen 1923, 296; Ståhlberg 1926, 21; Tavastähti 1926, 33 ja 268. Naisten vaalikelpoisuudesta vaivaishoitoasetuksen aikana ks. edellä, jakso 8.2.7.

⁵⁰⁰ Kunnallisesta huoltolautakunnasta annetun lain 2 § 1 mom. Vuoden 1950 lain 6 § 2 mom:n mukaan jäseniä valittaessa oli lisäksi otettava huomioon, että lautakunta ja osastot saivat riittävästi kotitalouden tuntemusta.

⁵⁰¹ Köyhäinhoitolain 11 §. Saarialho 1935, 89–96.

Kunnallisen köyhäinhoitolaitoksen johtokunnan asettaminen kuului myös lautakunnan velvollisuuksiin, jos siitä oli määrätty köyhäinhoito-ohjesäännössä. Vuoden 1936 lain mukaan johtokunnan asettamiseen vaadittiin valtuuston suostumusta. Seuraavassa, vuoden 1950 uudistuksessa annettiin itsenäinen päätösvalta lautakunnalle sillä rajoituksella, että johtokunnan jäseniksi oli valittava miehiä ja naisia. Ks. köyhäinhoitolain 13 § 4 mom, kunnallisesta huoltolautakunnasta vuonna 1936 annetun lain 8 § ja sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 18 §.

⁵⁰² Lain 12 ja 20 §.

Valtuuston oli jaettava kunta piireihin, joista jokainen oli köyhäinhoidotautakunnan yhden tai useamman jäsenen lähimmän valvonnan alainen. Piirit olivat vain valvonta-alueita eivätkä sellaisia taloudellisesti ja hallinnollisesti melko itsenäisiä huoltoyksiköjä, jollaisia oli ollut olemassa vaivashoitoasetuksen aikana. Maaherra saattoi vapauttaa kunnan piirijaon suorittamisesta köyhäinhoitotarpeen vähäisyyden vuoksi⁵⁰³.

Lautakunnan ja muiden tahojen yhteistoiminnasta määrättiin köyhäinhoitolaissa, että köyhäinhoitotautakunnan tuli pyrkiä yhteistyöhön sellaisten viranomaisten ja järjestöjen kanssa, joiden toiminnalla oli yhteyttä köyhäinhoitoon.⁵⁰⁴

Sosiaalihuollon työntekijät

Työntekijöiden roolin vahvistuminen

Köyhäinhoitolain nojalla lautakunta voi käyttää vapaaehtoisia työntekijöitä (ns. kaitsijoita) köyhäinhoitotarpeen tutkimiseen sekä avustettavien »silmälläpitoon» ja heidän hoitonsa valvontaan. Samoja tehtäviä ja kaitsijoiden ohjaamista varten lautakunta saattoi lisäksi palkata tarkastajia. Muidenkin virkamiesten ottamisesta mainittiin laissa⁵⁰⁵. Sosiaalihuollon työntekijöitä koskevia säännöksiä ei merkittävästi muutettu vuoden 1936 lainuudistuksessa. Palkallisiin toimihenkilöihin suhtauduttiin 1920-luvulla ainakin maalla melko kielteisesti. Tehtävien lisääntyminen ja vaikeutu-

⁵⁰³ Köyhäinhoitolain 13 § 1 mom. Ailio 1962, 150; Saarialho 1935, 101; Tavastähti 1926, 33 ja 39–40.

Vuoden 1933 lainuudistuksella velvoitettiin maaherra hankkimaan vapautuksesta sosiaaliministeriön lausunto.

Piirijako ilmeisesti helpotti köyhäinhoidon hakemista, josta määrättiin lain 18 §:ssä. Piirijaosta vaivaisasetuksen aikana ks. edellä, jakso 8.2.7.

Vuoden 1936 uudistuksessa vapautuksen myöntäminen siirrettiin sosiaaliministeriölle. Piirijako oli järjestettävä huolto-ohjesäännössä tai erillisellä valtuuston päätöksellä. Ks. kunnallisesta huoltolautakunnasta annetun lain 7 § 1 mom ja vuoden 1950 lain 17 §.

⁵⁰⁴ Lainkohtaa täsmennettiin jossain määrin vuonna 1933 ja sitä täydennettiin vuoden 1936 asetuksessa ja vuoden 1950 laissa. Vuoden 1950 uudistukseen sisältyi myös uusi säännös, jonka perusteella sosiaalilautakunnalla oli oikeus saada verotus- ja muilta viranomaisilta sosiaalihuollon antamisessa tarpeellisia tietoja ja selvityksiä. Ks. köyhäinhoitolain 15 §, kunnallisesta huoltolautakunnasta annetun asetuksen 3 § sekä sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain 19 ja 21 §. KM 1949:7, 93–94 ja 112.

⁵⁰⁵ Köyhäinhoitolain 13 § 2–3 ja 5 mom. Kaitsijoiden ja tarkastajien tehtävistä ks. myös 19 § 1 mom ja 26 § 2 mom.

minen kasvattivat kuitenkin 1930-luvun lopusta lähtien vakituisten ja erikoistuneiden työntekijöiden tarvetta⁵⁰⁶. Virkavaltaistuminen näytti oikealta ratkaisulta. Byrokraattinen visio tuotiin esille seuraavin sanoin huolto-ohjelmakomitean mietinnössä⁵⁰⁷.

»Ilman asioiden perusteellista ja asiantuntevaa valmistelua sekä päätösten nopeata ja asianmukaista täytäntöönpanoa ei paikallishallinto enää nykyoloissa riittävän tehokkaasti pysty hoitamaan sosiaalihuollon moninaisiksi muodostuneita tehtäviä. Ennen kaikkea niiden henkilöiden etu, joita sosiaalihuoltolainsäädännöllä pyritään tukemaan ja auttamaan, edellyttää toimeenpanoelinten saattamista ajan tasalle. Tätä vaatii myöskin valtion ja kunnan oma etu. Molempien osalta on sosiaalihuoltoon vuosittain sijoitettavien varojen käytön kannalta tärkeää, että nämä varat (...) myönnetään oikein (...) ja että niiden käyttöä vastaavasti valvotaan. Aktiivisen huoltopolitiikan edellyttämä ennakkoehkäisevään toimintaan ja omaehtoisuuden kehittämiseen tähtäävä sosiaalihuolto asettaa toimeenpanijoilleen aivan toisenlaiset vaatimukset kuin aikaisempi, miltei yksinomaan jo puutteenalaiseen tilaan joutuneiden henkilöiden hätää lieventävä ja poistava ns. varsinainen huolto edellytti. (...)

Komitean käsityksen mukaan ei huoltotehtävien hoito pelkästään luottamustoimena enää ole mahdollinen eikä pysty käytännössä toteuttamaan sosiaalihuollon laajentuneita päämääriä. Jo yksistään asioiden lukumäärä usein vaatii päätoimisia toimihenkilöitä myös sosiaalihuollon paikallishallinnossa. Sitäpaitsi sosiaalihuoltolainsäädännön moninaistuminen asettaa toimeenpanijoilleen jo laintuntumuksessa niin suuria vaatimuksia, ettei voida edellyttää luottamushenkilön pelkän asianharrastuksen varassa pystyvän niistä pääsemään riittävästi perille ja niitä oikein soveltamaan.»

Komitean esityksen mukaisesti määrättiin sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetussa laissa (kuten edellä jo todettiin), että kaikissa yli 4000:n asukkaan kunnissa tuli olla sosiaalijohtaja tai sosiaali sihteeri viimeistään viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Sosiaaliministeriö saattoi kuitenkin vapauttaa kunnan velvollisuudestaan sosiaalihuollon tarpeen vähäisyyden vuoksi tai päinvastoin velvoittaa kunnan siihen milloin sosiaalihuollon asianmukainen toteuttaminen niin

⁵⁰⁶ Kunnallisesta huoltolautakunnasta vuonna 1936 annetun lain 7 § 2–3 mom ja 8 §. KM 1949:7, 72; Kulla 1983, 9; Veikko Piirainen 1974, 342–343; Siipi 1967, 112; Soikkanen 1966, 644 ja 650; Tavastähti 1926, 36–37.

⁵⁰⁷ KM 1949:7, 88.

vaati⁵⁰⁸. Sosiaalijohtajan tai -sihteerin oli suoritettava sosiaalilautakunnalle kuuluvat valmistelu- ja toimeenpanotehtävät, jotka oli määriteltävä tarkemmin sosiaaliohjesäännössä. Samoista tehtävistä huolehti lautakunnan puheenjohtaja (jollei asiaa sosiaaliohjesäännössä toisin ratkaistu) niissä kunnissa, joissa ei ollut sosiaalijohtajaa tai -sihteeriä. Sosiaalijohtajalla, lautakunnan puheenjohtajalla ja, jos sosiaaliohjesäännössä niin määrättiin, sosiaalisihteerilläkin oli oikeus kiireellisissä tapauksissa päättää lautakunnan puolesta sosiaalihuollon antamisesta ja eräistä muistakin asioista. Sellainen päätös oli vahvistettava seuraavassa lautakunnan kokouksessa. Sosiaalijohtaja tai -sihteeri sai olla läsnä lautakunnan tai sen osaston kokouksessa ja osallistua keskusteluun, muttei päätöksentekoon⁵⁰⁹.

Työntekijöiden kelpoisuusvaatimukset

Sosiaalihuollon työntekijöiden kelpoisuudesta säädettiin alunperin köyhäinhoitolaissa ainoastaan, että kunnallisen köyhäinhoitolaitoksen johtajan tai johtajattaren vaalille oli hankittava köyhäinhoidon piiritarkastajan vahvistus. Piiritarkastajat vaativat yleensä kunnalliskodinjohdattutkinnon suorittamista. Kyseisen koulutuksen, joka oli varsinkin alussa hyvin lyhyt, oli sosiaalihallitus aloittanut vuonna 1921. Kunnalliskotien johdossa oli 1920-luvun puolivälissä n. 220 naispuolista ja n. 70 miespuolista johtajaa⁵¹⁰.

Vuonna 1933 uudistetun köyhäinhoitolain perusteella laitoksen johtajan tai johtajattaren toimi oli ensin julistettava haettavaksi. Vaalille oli edelleen hankittava piiritarkastajan vahvistus. Uutena vaatimuksena määrättiin laissa, että saatiin hyväksyä ainoastaan henkilö, joka oli »todistettavasti kykenevä sellaisen toimen hoitamiseen»⁵¹¹. Muista kuin laitoksissa työskentelevien sosiaalihuollon työntekijöiden kelpoisuudesta ei mainittu säännöksissä mitään ennen vuoden 1950 uudistusta. Tuolloin voitiin jo tukeutua uuteen koulutusmuotoon, sosiaalihuoltajan tutkintoon, joka

⁵⁰⁸ Vuoden 1950 lain 13 § 1–2 mom ja 24 § sekä siihen liittyvän asetuksen 16 §.

⁵⁰⁹ Sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 8 § 3 mom, 13 § 1 ja 3 mom sekä 14 §; siihen liittyvän asetuksen 18 §.

⁵¹⁰ Köyhäinhoitolain 34 §. KM 1940:3, 44; Veikko Piirainen 1974, 95–100 ja 184; Tavastähti 1926, 102.

⁵¹¹ Köyhäinhoitolain uusi 34 §. Samana vuonna annetussa sosiaaliministeriön kiertokirjeessä lausuttiin, että pätevänä voitiin pitää yleensä niitä ihmisiä, jotka olivat jo aikai-

oli aloitettu vuonna 1942 Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa ja jonka valtio rahoitti suurimmaksi osaksi⁵¹².

Vuoden 1950 säännöstössä asetetut kelpoisuusehdot olivat varsin väljät. Vaalikelpoinen sosiaalijohtajan, sosiaalisihteerin, sosiaalitarkkailijan sekä kunnallisen huoltolaitoksen johtajan ja apulaisjohtajan virkaan oli, milloin kelpoisuusvaatimuksia ei ollut laissa, asetuksessa tai sosiaaliohjesäännössä tarkemmin määrätty, henkilö, jolla oli katsottava olevan riittävästi koulutusta tai kokemusta virkatehtäviensä hoitamiseen. Riittäväksi koulutukseksi katsottiin sosiaalihuoltajan tutkinto tai virkaan soveltuva korkeakoulu- tai muu tutkinto, riittäväksi kokemukseksi sellainen käytännön sosiaalihuoltotyössä ja muutoinkin todistettavasti saavutettu taito ja perehtyneisyys, jota viran menestyksellinen hoitaminen edellytti⁵¹³.

Valtion viranomaiset

Valtion rooli köyhäinhoidossa oli huomattavasti laajentunut vuoden 1879 vaivashoitoasetuksen aikana, mikä kehitys kirjattiin köyhäinhuoltolakiin. Sosiaalialan rakenteelliset muutokset taas johtivat siihen, että köyhäinhoidon piirissä työskentelevien valtion virkamiesten määrä lisääntyi mutta virkakoneisto, johon he kuuluivat, paisui vielä enemmän⁵¹⁴. Köyhäinhuoltolaki määräsi nimenomaan, että kuntien köyhäinhoidon yleinen johto ja valvonta kuuluivat etupäässä sosiaalihallitukselle (-ministeriölle) ja sen alaisille tarkastusviranomaisille sen mukaan kuin siitä erikseen säädettiin. Laiminlyönneistä tai muista epäkohdista tarkastusviranomaisen tuli antaa kunnalle huomautus ja samalla neuvoja siitä, miten epäkohdat voi-

semmin sellaista tointa moitteettomasti hoitaneet, ja niitä, jotka olivat hyvällä menestyksellä suorittaneet sosiaaliministeriön järjestämän tai hyväksymän kurssin – ks. Setkänen 1934, 124.

Ks. myös Böök 1948, 69–70; Saarialho 1935, 140–142.

⁵¹² Koulutuksen aloittaminen perustui huoltotyöntekijäin koulutuksen järjestämistä annettuun mietintöön – KM 1940:3. Ks. myös KM 1949:7, 71–72; Veikko Piirainen 1974, 185–186, 284–285 ja 372–378; Sosiaaliturva 80-luvulla 1980, 17.

⁵¹³ Sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain 15 § 1 mom ja asetuksen 14 §. Virka oli normaalisti ensin julistettava haettavaksi. Laitoksen johtajan ja apulaisjohtajan vaali oli lain 15 § 2 mom:n mukaan alistettava sosiaalihuollon piiritarkastajan vahvistettavaksi, muttei muiden tekstissä mainittujen virkamiesten vaalia tarvinnut alistaa.

⁵¹⁴ Sosiaaliministeriön huoltoasiainosastolla työskenteli vuonna 1928 12 ihmistä, vuonna 1942 35. Diaarioon merkittiin vuonna 1928 1834 köyhäinhoitoa koskevaa asiaa, vuonna 1933 5237 ja vuonna 1938 9609 – ks. Böök 1942, 473.

tiin parhaiten poistaa. Jollei korjausta saatu aikaan asiasta oli ilmoitettava maaherralle, jonka oli huolehdittava siitä, että kunta täytti velvollisuutensa. Maaherralla oli yleinen valvontatehtävä ja hän saattoi myös omaaloitteisesti puuttua kuntien köyhäinhoitoon⁵¹⁵.

Tarkastusviranomaisena toimi edelleen viisi köyhäinhoidon piiritarkastajaa, joiden johtosääntö uusittiin vuonna 1933. Sosiaalihuollon vuoden 1936 uudistuksen yhteydessä annettiin uusi yhteiskunnallisen huollon piiritarkastusta koskeva säännöstö. Sen mukaan huoltotoimen piiritarkastajia oli seitsemän ja he olivat sosiaaliministeriön alaisia. Vuonna 1950 sosiaalihuollon hallinto järjestettiin uudelleen mm. siten, että jokaisessa läänissä saattoi olla sosiaalihuollon piiritarkastaja⁵¹⁶.

Normatiivisesti valtion viranomaiset vaikuttivat köyhäinhoitoon paitsi kiertokirjeiden välityksellä myös köyhäinhuolto-ohjesääntöjen alistuksen avulla. Sama alistamismenettely koski köyhäinhuoltolaitoksen ohjesääntöä⁵¹⁷. Kunnalliskodin tai muun kunnallisen köyhäinhuoltolaitoksen rakennuspiirustuksetkin oli alistettava sosiaalihallituksen (-ministeriön) vahvistettaviksi, eikä laitosta saanut ottaa käyttöön ennen kuin tarkastusviranomaisen oli sen tarkoitukseensa hyväksynyt. Lisäksi laitoksen johtajan vaali riippui viime kädessä köyhäinhoidon piiritarkastajan vahvistuksesta⁵¹⁸. Köyhäinhuoltolaki velvoitti kunnan asettamaan köyhäinhuoltolautakunnan, suorittamaan (valvonta)piiriä ja hankkimaan kunnalliskodin tai osuuden siihen. Poikkeaminen näistä velvollisuuksista oli sallittua vain maaherran (tai myöhemmin sosiaaliministeriön) luvalla. Toisaalta valtio korvasi kunnille määrätty köyhäinhuoltokustannukset ja osallistui työlaitosten perustamiskustannuksiin⁵¹⁹.

⁵¹⁵ Köyhäinhuoltolain 66–68 §. Lääninhallituksen tehtävistä ks. sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 2 § 2 mom. Maaherran roolista ks. Saarialho 1935, 285–286. Maaherrasta valitusinstanssina ks. seuraava jakso.

⁵¹⁶ Köyhäinhoidon piiritarkastajain johtosääntö 21.12.1933/349; laki yhteiskunnallisen huollon piiritarkastuksen viroista ja toimista 6.11.1936/341 ja siihen liittyvä asetus 5.2.1937/93; johtosääntö uusittiin VNp:llä 12.2.1937/94; sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 2 § 1 mom ja siihen liittyvän asetuksen 2–10 §. Ks. myös Böök 1948, 37–40.

⁵¹⁷ Köyhäinhuoltolain 7 ja 33 §, jotka korvattiin kunnallisesta huoltolautakunnasta vuonna 1936 annetun lain 6 §:llä ja sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 16 §:llä.

⁵¹⁸ Köyhäinhuoltolain 32 ja 34 § sekä vuoden 1950 lain 15 § 2 mom.

⁵¹⁹ Köyhäinhuoltolain 8 §, 13 § 1 mom ja 27 § 3 mom sekä kunnallisesta huoltolauta-

9.2.11. Vireillepano, valitusoikeus ja avustettavan asema

Avunhakijan tuli itse tai toisen kautta ilmoittaa hakemuksestaan oleskelukuntansa köyhäinhoitolautakunnalle tai sen puheenjohtajalle. Ilmoitus voitiin tehdä myös lautakunnan jäsenelle tai sille, joka oli asetettu ottamaan vastaan tällaisia ilmoituksia. Köyhäinhoidon antaminen saatettiin panna vireille avustettavan pyytämättäkin lautakunnan aloitteesta, joka perustui sen omiin tietoihin tai määrättyjen viranhaltijoiden (esim. papin, lääkärin) ilmoitukseen. Kiireellisissä tapauksissa köyhäinhoidon antamisesta määräsi lautakunnan seuraavaan kokoukseen asti lautakunnan puheenjohtaja tai jäsen tai virkailija, jolle tämä tehtävä oli uskottu⁵²⁰.

Köyhäinhoitolaki salli – päinvastoin kuin vuoden 1879 vaivaishoitoasetus – muutoksenhaun köyhäinhoidon antamista koskevasta päätöksestä. Köyhäinhoitolautakunnan päätökseen tyytymättömällä oli nimittäin oikeus valittaa siitä maaherralle 30:n päivän kuluessa. Valitus ei estänyt päätöksen toimeenpanoa, ellei maaherra toisin päättänyt. Lautakunnan päätöksestä kurinpitoasiassa ei voinut valittaa. Maaherran päätökseen sai hakea muutosta KHO:lta 60:n päivän kuluessa. Maaherran päätös, jolla köyhäinhoitoa oli määrätty annettavaksi, oli pantava täytäntöön valituksesta huolimatta. Köyhäinhoidon antamiseen liittyvien päätösten lisäksi valituskelpoisia olivat köyhäinhoitolaitoksen rakennuspiirustusten vahvistamista, laitoksen käyttöönoton hyväksymistä ja laitoksen johtajan vaalin vahvistamista koskevat päätökset⁵²¹.

Valitusoikeuden liberalisointi paransi periaatteessa avunhakijan asemaa, mutta on avoin kysymys, kuinka moni avustettava valitusoikeuttaan hyödynsi⁵²². Avustettavan asemaa tarkasteltaessa on toisaalta otettava huomioon, että lainsäädäntö rajoitti hänen oikeuksiaan osin voimakkaastikin.

kunnasta vuonna 1936 annetun lain 7 § 1 mom ja 9 § 1 mom. Ks. myös sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 5 § 1 mom ja 17 § 1 mom. Valtion taloudellisesta panoksesta ks. köyhäinhoitolain 49 ja 78 §.

⁵²⁰ Köyhäinhoitolain 18–20 §.

⁵²¹ Köyhäinhoitolain 69–72 §; sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetun lain 22 §. Lautakunnan päätöstä koskeva valituskirja saatiin antaa maaherralle tai lautakunnalle, mutta kaupungissa myös maistraatille ja maalla nimismiehelle – ks. köyhäinhoitolain 69 § 2 mom.

Ks. myös Merikoski 1948, 96–97 ja 137–138; Saarialho 1935, 287–310.

⁵²² Ailio 1962, 157 kirjoittaa, että (1930-luvulla) huollettavat eivät yleensä valittaneet lautakunnan päätöksistä lääninhallitukseen. Tieto koskee kuitenkin vain Helsingin maalaiskuntaa.

Köyhäinhoidon saaja oli köyhäinhoitolain nojalla velvollinen alistumaan köyhäinhoitolautakunnan valvontaan. Valvonta saattoi koskea jopa kotiavustuksen käyttöä⁵²³. Huollettava, joka oli otettu kunnan täyteen huolenpitoon, jonka voitiin otaksua kestävän hänen koko loppuikänsä, oli köyhäinhoitolautakunnan holhouksen alainen⁵²⁴. Holhous vaikutti paitsi holhottavan siviili- myös hänen julkisoikeudelliseen asemaansa.

Holhottava menetti äänioikeutensa ja samalla vaalikelpoisuutensa sekä valtiollisissa että kunnallisissa vaaleissa. Nämä äänioikeuden rajoituksia koskevat säännökset olivat voimassa koko tarkastelujakson aikana. Lisäksi saman menetyksen kärsi se, joka oli täyden köyhäinhoidon varassa joko kunnalliskodissa (tai muussa kunnallisessa köyhäinhoitolaitoksessa) tai vuosihoidokkina sijoitushoidossa. Viimeksi mainittu muuhun kuin holhoukseen perustuva rajoitus kumottiin eduskuntavaalien osalta vuonna 1944 ja kunnallisvaalien osalta vuonna 1948. Holhouksenalainen ei saanut myöskään panna toimeen yleisiä kokouksia eikä harjoittaa ns. ilmoitusvelvollista elinkeinoa⁵²⁵.

Köyhäinhoitolain perusteella alaikäinen, joka köyhäinhoidon kustannuksella sai täyttä ja pysyvää hoitoa ja kasvatusta poissa vanhempiensa tai holhoojansa kotoa, joutui köyhäinhoitolautakunnan holhouksen alaiseksi, kunnes hän täytti 21 vuotta tai meni naimisiin. Lautakunnalla oli tällöin valta köyhäinhoidon lakattuakin valita holhottavalle ansiotoimi sekä määrätä hänen oleskelupaikkansa. Nämä säännökset kumottiin vuoden 1936 uudistuksen yhteydessä ja asiasta säädettiin uudessa lastensuojelulaissa⁵²⁶.

Lainsäätäjän ankara suhtautuminen avustettaviin näkyi siinä, että laitoshoidon tarpeessa oleva avunsaaja voitiin lain mukaan köyhäinhoitolautakunnan määräyksestä ottaa työlaitokseen, vaikkei hän ollutkaan täysin työkykyinen, jos hänen sijoittamistaan kunnalliskotiin tai siinä pitämis-

⁵²³ Köyhäinhoitolain 58 §. Valvonnasta määrättiin lisäksi lain 11 § 2 mom:ssa, 13 § 1 mom:ssa ja 26 §:ssä. Saarialho 1935, 275–276 ; Tavastähti 1926, 199.

⁵²⁴ Köyhäinhoitolain 59 §.

⁵²⁵ Valtioapäiväjärjestys 20.7.1906/26 5 § 2 mom; valtiopäiväjärjestys 13.1.1928/7 6 § 2 mom ja 7 § 1 mom, muutettu lailla 24.11.1944/839. Vuoden 1917 maalaiskuntain kunnallislain 9 § 2 mom ja kaupunkien kunnallislain 10 § 2 mom; kunnallislaki 27.8.1948/642 15 § 2 mom. Laki yleisistä kokouksista 20.2.1907/6 2 §. Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27.9.1919/122 6 §.

Ks. myös Ståhlberg 1926, 102.

⁵²⁶ Köyhäinhoitolain 60 §; vuoden 1936 lastensuojelulain 21 §.

tään ei katsottu mahdolliseksi tai soveliaaksi. Työlaitoksessa saatettiin käyttää ankarampia kurinpitorangeistuksia kuin kunnalliskodissa ja työlaitos oli muutenkin luonteeltaan pikemmin ojennus- kuin hoitolaitos. Tämä ilmeni mm. siitä, että työlaitoksessa harjoitettiin kirjesensuuria, mikä käytäntö laillistettiin vuonna 1933⁵²⁷. Kunnalliskotiin tai työlaitokseen sijoitetut hoidokit olivat velvollisia tekemään työtä kykynsä mukaan ja noudattamaan järjestystä. Korvausvelvollisten asema on käsitelty edellä⁵²⁸.

Yhteiskunnallinen ilmapiiri 1920- ja 1930-luvuilla suosi tiukkaa köyhäinhoitopolitiikkaa. Kansalaissota varjosti kauan viranomaisten ja alimpien sosiaaliluokkien suhteita, esim. ns. punaleskiä ja -orpoja pidettiin sosiaaliviranomaisten piirissä usein epäilyttävänä joukkona. Työväenliike puolestaan ei luottanut köyhäinhoitoon ja yritti itse järjestää apua omilleen. Ideologisten ristiriitojen lisäksi köyhäinhoitoon vaikuttivat ahdasmieliset (viralliset) moraalikäsitelmät mm. itsekurista ja sukupuolimoraalista. Pulavuosina kuntien voimavarojen niukkuus ja valtion pidätyväinen avustuspolitiikka heikensivät entisestään köyhien toimeentuloa, jopa siinä määrin, että aliravitsemustakin esiintyi⁵²⁹.

Muun kuin köyhäinhoidollisen toimeentuloturvaliteikan kehitys oli hyvin hidas prosessi. Sitä hidastivat mm. sen kanssa kilpaileva sosiaalinen maapolitiikka ja kontrollipoliteikan käyttö toimeentulo-ongelmien ratkaisemiseksi. Hyvä esimerkki jälkimmäisestä toiminnasta oli elatus- ja korvausvelvollisten painostaminen. Vuonna 1936 säädetyt huoltolait ja niiden taustalla vaikuttava kuri ja järjestysideologia (jota perusteltiin joskus roluhygieniallakin) tähtäsivät omalta osaltaan köyhien ojentamiseen⁵³⁰. Sosiaalihuolto ja muu sosiaaliturva erkanivat vähitellen toisistaan. Sosiaalihuollossa korostui tarveharkinta, mikä merkitsi avustettavan elinolojen ja käyttäytymisen tutkintaa ja valvontaa. Muussa sosiaaliturvassa käytettiin enimmäkseen neutraaleja kriteereitä eikä puututtu avunsaajan yksityiselämään.

⁵²⁷ Köyhäinholitolain 31 § 2 mom, 61 § 2 mom (muutettu vuonna 1933) ja 64–65 §. Ahtee 1950, 327–335; Saarialho 1935, 280–281.

⁵²⁸ Köyhäinholitolain 61 § 1 mom. Korvausvelvollisista ks. edellä, jakso 9.2.5.

⁵²⁹ Kaarninen 1986, 38–39; Veikko Piirainen 1974, 140–142; Pulma 1987, 124–125, 133 ja 164–166.

⁵³⁰ On kuvaavaa, että sekä alkoholistilaissa että irtolaislaissa ihmisen joutuminen köyhäinhoidon tarpeeseen oli yhtenä perusteena kontrollitoimenpiteisiin ryhtymiselle – ks. laki 57/36 1 § 1 mom ja laki 60/36 1 § 1 mom.

Elatus- ja korvausvelvollisista ks. edellä, jakso 9.2.5.

9.2.12. Köyhäinhoidon tulot⁵³¹

Köyhäinhoidon vaatimat varat saatiin yleisistä kunnallisveroista ja kuolinpesistä edelleen maksettavasta ns. vaivaisprosentista. Lisäksi köyhäinhoito yhdyskunnalle ohjautui tuloja muiden kuntien ja valtion suorittamista korvauksista, köyhäinhoitokustannusten takaisinperinnästä, oman omaisuuden tuotosta, lahjoituksista yms. Erillisen köyhäinhoitoveron periminen ei ollut enää sallittua⁵³².

⁵³¹ Köyhäinhoidon menojen kehitystä köyhäinhoitolain aikana ei käsitellä tässä tutkimuksessa, koska köyhäinhoito- ja huoltotilastoissa asiaa koskevia lukuja ei ole esitetty vertailukelpoisessa muodossa. Kyseisiä vertailukelpoisia tietoja ei tiettävästi muistakaan lähteistä voi saada kovinkaan helposti.

Sosiaalivakuutukseen käytettiin kauan vähemmän varoja kuin köyhäinhoitoon, mutta 1940-luvulla tilanne muuttui päinvastaiseksi. Sen jälkeen köyhäinhoitomenojen osuus sosiaalimenoista laski jatkuvasti. Ks. Karisto, Takala ja Haapola 1988, 154–156 ja 167; Mannio 1967, 90–91.

⁵³² Saarialho 1935, 63; Ståhlberg 1926, 126; Ståhlberg 1931, 299–301.

10. KÖYHÄINHOIDON OIKEUDELLISTUMINEN 1800-LUVUN LOPUSSA JA 1900-LUVUN ALKUPOUOLISKOLLA

10.1. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetus

Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen aikana oikeudellistumiskuviossa tapahtui merkittäviä muutoksia. Valtion viranomaiset puuttuivat selvästi enemmän vaivaishoittoon kuin edellisen vaivaishoitoasetuksen ollessa voimassa, mikä johti uusien normien ja hallinnollisjuridisten elementtien käyttöönottoon. Vuoden 1852 asetus oli pyrkinyt vaivaishoidon tehostamiseen paikallistasolla, nyt tähän lisättiin valtakunnallinen ulottuvuus. Valtion roolin kasvattamisen lähtökohta ei ollut vuoden 1879 asetuksen säätäminen, vaan vähän myöhemmin tapahtunut vaivaishoidontarkastajan nimittäminen.

Vaivaishoidontarkastajan viraston perustamisen myötä syntyi valtakunnallinen suunnittelu- ja valvontaviranomainen, joka välillä ilman vaivaishoitoasetuksen tukeakin runnoi läpi modernin ylhäältä johdetun ja keskitetyn mallin. Vaivaishoidontarkastaja pyrki syrjäyttämään traditionaaliset toimintatavat tarkasti ohjatun ja valvotun hallintomallin hyväksi. Malliohjesääntöjen ja muiden yhtenäisten hallinnollisten kaavojen avulla järjestettiin rationalisoitu toimeenpanojärjestelmä, jossa ei jäänyt enää tilaa tapakulttuurin pohjalta lähtevälle joustavalle ja joskus improvisoidullekin toiminnalle. Ohjesääntöjen yhtenäistämisen lisäksi vaivaishoidontarkastaja esitti tärkeää osaa ruotuhoidon ja vaivaishuutokauppojen lakauttamisessa ja varsinkin laitosjärjestelmän kehittämisessä⁵³³.

Ruotuhoidon historia kuvaa omalla tavallaan järjestelmällisyyden lisääntymistä ja hallinnollisjuridisten rakennelmien juurtumista yhteiskun-

⁵³³ Ks. jaksot 8.2.6. ja 8.2.7.

nassa. Uutena hoitomuotona 1700-luvulla kehitetty ja osittain ylempien viranomaisten määräyksestä toimeenpantu avustusjärjestelmä merkitsi paikallisyhteisöjen taloudellisten ja operatiivisten voimavarojen käytön uudelleenjärjestämistä. Ruotuhoidossa taloudellinen rasitus jakautui oikeudenmukaisemmin maksukykyisten kesken kuin kylänkierrossa tai almujen antamisessa, ja huollettavan näkökulmasta ruotuhoito oli periaatteessa näitä varmempi avustusmuoto. Tosin ruotilaisten liian suuri määrä ruotua kohti saattoi johtaa siihen, että ruotuvaivaiset joutuivat ruotuhoidon lisäksi kuitenkin vielä turvautumaan kerjuuseen⁵³⁴.

Oikeussosiologisena ilmiönä ruotuhoidon kehitys on hyvä esimerkki siitä, kuinka enimmäkseen ylhäältä tullut uudistus muodostui vuosien kuluessa vankaksi instituutioksi, jonka ihmiset kokivat omaksi jopa siinä määrin, että he puolustivat sitä viranomaisten muuttuneita pyrkimyksiä vastaan. Ruotuhoito ei toisaalta menestynyt kovin hyvin kaupungeissa, mutta maalla se pysyi merkittävänä järjestelmänä epäedullisissakin olosuhteissa, kunnes verotus vei siltä lopulta pohjan. Taustalla vaikutti luultavasti myös (potentiaalisten) ruotuosakkaiden asenteiden muutos.

Ruotuhoito osoittaa selvästi, että hallinnollisjuridisen instituution vahvuus ja pysyvyys riippuivat enemmän kuin nykyisin sen vaikutuspiiriin kuuluvien ihmisten intresseistä ja arvoista. Kun säännösten ominaispaino oli pieni ja hallintokoneisto hyvin suppea, mutta perinteiden ja myös tapaoikeuden asema vahva, lainuudistus ei voinut onnistua tukeutumatta paikallisyhteisöjen traditionaaliseen yhteistoimintaan. Alkuhankaluuksista huolimatta ruotuhoito oli ainakin maalla suhteellisen helppo integroida tavalliseen elämänmenoon. Kerjuukiello ja varsinaisten vaivaistalojen rakennuttaminen olivat päinvastoin lainsäädännöllisiä hankkeita, joissa ei saavutettu edes tyydyttäviä tuloksia ennen kuin asenteet ja yhteiskunnalliset olot muuttuivat huomattavasti.

Ratkaisevaa ruotuhoidon toteuttamisessa, kerjuun kieltämisessä ja vaivaistalojen rakennuttamisessa oli säädettyjen normien sisäistyminen tai niiden jääminen päinvastoin ulkokohtaiseksi sääntelyksi. Säännösten legitimeetti tarvitsi perustan paikallisyhteisöjen sisältä, muuten sääntely ei tuottanut tuloksia. Tämä ei tarkoita sitä, että täysin ylhäältä määrätty järjestelyt eivät voineet koskaan onnistua. Verojen perintä ja sotilaiden värväys esimerkiksi vietiin läpi vaikkapa pakkokeinoin, mutta niissä

⁵³⁴ Ks. jaksot 4.2.2., 5.2.2., 6.3.3. ja 8.2.6.

asioissa oli kysymys tärkeämmistä viranomaisten intresseistä ja alamaisten ikimuistoisesta alistussuhteesta.

Vaivaishoitolaitosten perustaminen oli hyvin pitkällä valtion myöntämien lainojen varassa, mikä tarjosi vaivashoidontarkastajalle tilaisuuden ajaa omia vaivaishoitopoliittisia päämääriään lainapäätöksiin sisältyvien erityisehtojen välityksellä⁵³⁵. Laitosjärjestelmään liittyi kuitenkin vielä muita oikeudellistumis- ja byrokratisointipiirteitä. Laitoshuoltoa vanhempien avustusmuotien organisatorinen rakenne oli hajautettu ja joustava, ja valtaosan hoitotyöstä suorittivat paikallisyhteisöjen jäsenet. Eläetäi ruotuhoidon ja kotiaivustusten taso saattoi vaihdella paljonkin jopa saman kunnan sisällä, koska päätöksentekotilanteiden ja hoitopaikkojen yksilölliset piirteet vaikuttivat siihen suoraan. Laitoshuolto sen sijaan takasi säännöllisen, vähimmäisvaatimukset täyttävän hoidon viranomais-ten valvonnassa. Huollon sisältö määräytyi kuitenkin miltei kokonaan viranomaisten intressien mukaisesti. Laitoselämä oli hoidokeille uutta ja outoa ei pelkästään erikoisen ympäristön vuoksi, vaan myös heille asetettujen hygieenisten, siveellisten ja jopa uskonnollisten vaatimusten takia.

Lainsäätäjän tavoitteet, vaivaishoitohallituksen ja valvontaviranomaisten ohjeet ja päätökset sekä laitoksen henkilökunnan toiminta ohjasivat laitosasukkaan jokapäiväisiä rutiineja ja määräisivät hänen elämänsä pääsisällön. Vaivaishoitolaisen vastapuoli ei ollut ruotuosakas tai yksityinen hoitaja helposti tunnistettavine pyrkimyksineen, vaan moniportaisen organisaation edustaja, jonka tehtävänä oli panna toimeen monimutkainen normisto. Näin laitosoiloissa sekä fyysiset puitteet että laitossyhteisön johdossa olevat ihmiset edellyttivät, että avunsaaja noudatti hänelle vierasta arvojärjestelmää. Vaivaistalo oli luonteeltaan melko suljettu laitos, mikä vielä lisäsi sen asukkaiden arjen omalaatuisuutta. Se oli myös pysyvä instituutio, joten siinä ehti kehittyä oma laituskulttuuri, täysin poikkeavan miljööön määräämä omaleimaisten merkitysten ja sääntöjen kokonaisuus.

Pysyvyys ei vaikuttanut ainoastaan laitoksen sisällä, vaan heijastui myös vaivaishoitoon yleensä. Laitoksiin nimittäin sidottiin paljon voimavaroja pitkälle tulevaisuuteen, mikä automaattisesti varmisti laitosjärjestelmän säilyttämisen valtion lainojen kuolettamisen ajaksi ja kauan sen jälkeenkin. Kallis infrastruktuuri sulki pois mahdollisuuden tehdä nopeita vaivaishoitopolitiikan muutoksia, jotka olisivat vaarantaneet suurten ra-

⁵³⁵ Ks. jakso 8.2.6.

kenteiden olemmassaoloa⁵³⁶. Laitosten henkilökunnan erikoistuminen eli ammatillistuminen vei kehitystä samaan suuntaan. Uuden erikoistuneen ammattiryhmän työskentely loi koulutustarpeita, ja koulutuksen järjestäminen taas vakiinnutti uudet toimintatavat.

Laitosjärjestelmä nopeutti siirtymistä paikallisyhteisöjen omaehtoisesta vaivashoidosta byrokraattiseen organisaatioon. Vaivaishoitohallinnon eriytyminen lisääntyi, ja samalla säännösten merkitys kasvoi. Säännöksiä tarvittiin mm. uusien viranomaisten toimivaltuuksien ja aseman määrittämiseksi, eri viranomaisten välisten taloudellisten suhteiden järjestämiseksi ja laitospelämän sääntelemiseksi.

Laitossektorin kehityksessä näkyi vielä selvemmin kuin muussa vaivashoidossa, kuinka sosiaalihuolto ikään kuin kasvoi ulos yhteiskunnasta, muuttui itsenäiseksi elämänlohkoksi erillisine normeineen ja käytäntöineen. Uudessa asetelmassa kontrollin ja valvonnan merkitys korostui. Oli helppo havaita, että huollettavien kontrolli kiristyi mutta kohtelun valvonta parani. Sosiaalihuollon kehityksen kannalta vielä merkittävämpää oli, että vaivaishoito oli nyt strukturoitu uudeksi valtakoneiston osaksi, integroitu keskushallinnon jokapäiväiseen toimintaan. Kontrolli ja valvonta eivät enää olleet miltei yksinomaan paikallisyhteisön asia, vaan ne olivat nyttemmin myös valtakunnallisten hallintoviranomaisten käsissä.

Laitosjärjestelmän kehitys kytkeytyi talousliberalististen markkinatalousoppien valtaannousuun ja sen kautta modernisaatioon. Talousliberalistisen näkemyksen mukaan jokainen on oman onnensa seppä, eikä markkinataloudessa voinut edellyttää, että yhteiskunta huolehti ihmisten toimeentulosta, kuten julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus ja köyhäinhuollon korvausten periminen työn avulla osoittivat⁵³⁷. Riitti, että yhteiskunta loi sopimusvapauteen perustuvia toimeentulomahdollisuuksia poistamalla elinkeino- ja työvoimapolitiittisia rajoituksia ja tukemalla tarvittaessa talouden kehitystä. Ihminen miellettiin ensisijaisesti tuotantotekijäksi, jonka työpanosta oli laitoksissa käytettävä vaivaishoitokustannusten alentamiseen. Tosin laitoshoidossa oli myös vahvoja moralistisia piirteitä⁵³⁸. Talousliberalistinen ideologia näkyi sosiaalisessa maapolitiikassakin, joka korosti vähävaraisten omatoimisuutta⁵³⁹. Maapolitiikka edusti toisaalta

⁵³⁶ Veikko Piirainen 1958, 417–418.

⁵³⁷ Ks. jaksot 8.2.2. ja 8.2.9.

⁵³⁸ Ks. jakso 8.2.6.

⁵³⁹ Ks. jakso 8.1.3.

vanhaa ajatusmallia siinä mielessä, että sitä oli käytetty jo esimodernina aikana lähinnä väestö- ja asutuspoliittisiin tarkoituksiin.

Paikallistason oikeudellistumiskehityksessä painottuivat viranhaltijoiden määrän kasvu ja vaivashoidontarkastajan ajama hallinnon rationalisointi. Uudet oikeudelliset elementit liittyivät byrokritisointiin eikä demokratisointiin tai avustettavan oikeudellisen aseman paranemiseen. Laitosasukkaiden alentavaa kohtelua ja heidän oikeuksiensa rajoittamista arvosteltiin työväenliikkeen taholta, mutta kritiikki ei johtanut toimenpiteisiin.

10.2. Vuoden 1922 köyhäinhoitolaki

Vuoden 1922 köyhäinhoitolaissa laajennettiin kunnan avustusvelvollisuutta ja väljennettiin avustettavan valitusoikeuden perusteita vuoden 1879 vaivashoitoasetukseen verrattuna. Oikeudellistumisen voimavaroja käytettiin myös hallinnon rationalisointiin, toisaalta sijoitushoidon valvonnan järjestämiseen, joka säänneltiin lailla, ja toisaalta köyhäinhoidon työntekijöiden ammattitaidon ja koulutustason nostamiseen⁵⁴⁰. On kuitenkin myös osoitettavissa köyhäinhoidon oikeudellistumisen kielteisiä seurauksia, jotka liittyivät kotipaikkaoikeuteen, takaisinperintään ja kuntien väliseen korvausjärjestelmään. Kotipaikkaoikeuden määrittelyssä lainsäätäjät ei ottanut huomioon henkikirjoituksen heikkouksia eikä muitakaan käytännön vaikeuksia. Köyhäinhoitoa varten luotu hallintokoneisto käytti voimavarojaan huomattavassa määrin myös kustannusten jakoa koskeviin selvityksiin ja kiistoihin, mikä enemmän tai vähemmän vinoutti koko toimintaa. Ääritapauksissa kunnan viranomaisten ensisijainen huolenaihe ei ollut puutteenalaisen avuntarve tai annettavan huollon sopivuus ja laatu vaan se, miten kustannukset saataisiin korvatuiksi. Tällöin avustettavan oikeus huoltoon siirtyi taustalle ja etusijalle nousivat kunnan oikeudet suhteessa toiseen kuntaan.

Kuntien välisen kustannusten jaon oikeudellistumisella negatiivisine seurauksineen oli ilmiön ominaispiirteisiin kuuluva kumulatiivinen vaikutus. Kuntien oikeus kohdistaa vaatimuksia toisilleen tuotti uusia oikeudellisia ongelmia, jotka johtuivat käytännön esiintuomien hallinnollisten ja taloudellisten kysymysten juridisesta tematisoinnista. Niiden ongelmien

⁵⁴⁰ Ks. jaksot 9.2.2., 9.2.11., 9.2.9. ja 9.2.10.

ratkaisemiseksi luotiin keskushallinnossa ja lainkäytössä ohjeita ja ratkaisuja, joiden tarkoitus oli tietenkin selkiinnyttää tai yhtenäistää asioiden käsittelyä, mutta jotka samalla lisäsivät oikeudellisten elementtien määrää. Jokainen lisäys poisti määrätty vaikeudet, joissakin tapauksissa lopullisestikin. Sama prosessi saattoi kuitenkin toistua, jolloin jouduttiin taas laajentamaan normistoa ja siten usein kasvattamaan sen hajanaisuutta.

Köyhäinhoidon oikeudellistumiskuvio monimutkaistui myös sen takia, että sosiaalihuollon hallinto koki syvälle käyvän rakenteellisen muutoksen. Köyhäinhoidon rinnalle tuli uusia tai köyhäinhoidosta eriytyneitä sosiaalihuollon muotoja, jotka olivat huomattavassa määrin kuntien vastuulla. Tärkeä vedenjakaja olivat vuonna 1936 säädetyt ns. huoltolait (lastensuojelulaki, alkoholistolaki ja irtolaislaki). Lisäksi kunnille annettiin vähitellen laajenevaan sosiaaliturvaan liittyviä tehtäviä.

Muutosprosessi oli sekä laadullinen että määrällinen ja heijastui yhtä hyvin kuntien kuin valtion hallintoon. Sosiaalialan säännösten moninaistuminen ja komplisoituminen johtivat siihen, että luottamusjärjestelmä tuntui riittämättömältä. Normiaparaatin käyttö vaati päätoimisia työntekijöitä. Oikeudellistuminen ja byrokratisoituminen ruokkivat toisiaan. Normirakennelmat edellyttivät erikoistunutta, kouliintunutta henkilöstöä, joka vuorostaan ammatillistumisensa takia etääntyi luottamusmiehistä ja muistakin yhteiskunnan jäsenistä. Ammattiryhmän organisointuminen ja sen koulutuksen järjestäminen vaativat taas lisää säännöksiä.

Oikeudellistumiskehitys oli toisaalta myös sidoksissa yleisen koulutustason nousuun. Hallinnollisten toimeenpanotehtävien moninaistumista koko yhteiskunnassa ei olisi voinut tapahtua, jollei kirjalliseen hallintotyöhön kykenevä väestönosa olisi ensin kasvanut riittävän suureksi. Oikeudellistuminen nivoutui siten sekä tietotaidollisesti että kirjoitustaidon leviämisen kautta muihin modernisaatioprosesseihin.

Pitkälle erikoistuneiden ammattilaisten vallan lisääntyminen sekä keskushallinnossa että paikallistasolla loi vähitellen uuden juridishallinnollisen viitekehyksen. Vaivaishoitoasetuksen aikana avustettavan asioista päättivät lähinnä luottamusmiehet, jotka muodostivat sekä välittömän toimeenpanoelimen (vaivaishoitohallituksen tai kunnallislautakunnan) että perusratkaisuista ja valituksista päättävän orgaanin (kunta- tai raastuvan kokouksen tai valtuuston). Valtion viranomaiset vaikuttivat alussa enimmäkseen vain taustalla, mutta niiden merkitys alkoi kasvaa jo viime vuosisadan lopussa. Uudessa köyhäinhoitohallinnossa virkavaltaistumisen ja valtion roolin korostumisen johdosta huomattava osa päätöksenteon pre-

misseistä irtautui paikallisista yhteyksistään ja suuntautui ohjaus- ja valvontajärjestelmään, jonka tavoitteet ja menetelmät olivat merkittävässä määrin erilaisia kuin kuntien luottamusmiesten. Tämä merkitsi mm. sitä, että köyhäinhoito- ja muu kunnallishallinto tukeutuivat aikaisempaa enemmän koko valtion puolustamiin arvoihin, kuten esim. viranomaisten toiminnan yhtenäisyyteen, avustettavien tai kuntien väliseen yhdenvertaisuuteen, jne. Toisin sanoen hallinnon legitimitettiin paikalliset tukirakenteet korvattiin osittain valtakunnallisesti relevantilla legitimitaatiolla.

Alimman toimeenpanotason normiadressaattien ammatillistuminen vaikutti myös siten, että uusien säännösten ja ohjeiden määrän kasvua ja niiden vaikeaselkoisuutta ei välttämättä katsottu kielteisiksi tekijöiksi. Päinvastoin, sosiaalialan työntekijöiden näkökulmasta normiverkoston tiheneminen vahvisti heidän asemaansa asiantuntijoina ja lisäsi samalla muiden ihmisten riippuvuutta heistä.

Sosiaalihallinnon rakennemuutos kytkeytyi muuttuneisiin vallitseviin käsityksiin hallinnon ja lainsäädännön tehtävistä yleensä, ajatukseen, että vallanpitäjät voivat säännösten ja toimeenpanokoneiston (eli positiivisen oikeuden) avulla muokata yhteiskunnallisia oloja ⁵⁴¹. Maan poliittinen johto oli tietysti aikaisemminkin historiassa ollut aktiivinen, muttei yhtä laajalla rintamalla eikä myöskään yhtä järjestelmällisesti. Hallinnon kasvu ja sen lujittuminen sekä normatiivisen infrastruktuurin luominen mahdollistivat suurisuuntaisen vaikuttamisen ihmisten elämään.

Köyhäinhoidossa kaava ei kaikilta osin toteutunut toivotulla tavalla. Kunnalliskotien rakentamisohjelma viivästyti huomattavasti resurssipulan takia. Köyhäinhoitokustannusten takaisinperinnän toimeenpanovajaus puolestaan osoitti byrokratian silloisten puutteiden lisäksi sen, kuinka vaikeata ja monimutkaista yhteiskuntapoliittisten päämäärien ajaminen hallintokoneiston välityksellä saattoi olla. Nämä ongelmat eivät kuitenkaan horjuttaneet uskoa kehityslinjan oikeellisuuteen, vaan niihin etsittiin ratkaisua uuden paradigman sisä- eikä ulkopuolelta.

Joissakin kunnissa tosin vastustettiin taloudellisista syistä viranhaltijoiden palkkaamista. Hallinnon laajeneminen valtion johdolla oli silti ylivoimainen virtaus. Tämä valtavirtaus sai voimaa mm. siitä, että itsenäistyneessä Suomessa valtio ja lainsäätäjät olivat saaneet lisää legitimitettiin puoluelaitoksen kehityksen ja vaalijärjestelmän demokratisoinnin an-

⁵⁴¹ Heinonen 1990, 70–73; Kairinen 1987, 53; Siipi 1967, 93; Sosiaaliministeriö 1917–1967, 237–238.

siosta. Toisen maailmansodan aikana taas valtion hallitseva rooli miltei kaikilla yhteiskunnan lohkoilla vielä vahvisti kyseistä suuntausta⁵⁴².

Demokratisoinnista ja hallinnon kehityksestä huolimatta köyhäinhoiton piirissä olevien avustettavien asema pysyi heikkona, vaikka se vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen aikaisiin oloihin verrattuna paranikin jossain määrin. Vaivaishoitoasetuksen aikana talousliberalistiseen kovaan vaivahoidolliseen asennoitumiseen oli jo sekoittunut moralistisia elementtejä, jotka köyhäinhuitolain aikana kiteytyivät ahdasmieliseksi kontrollipolitiikaksi. Tämä näkyi julkisoikeudellista elatusvelvollisuutta koskevien säännösten väljässä tulkinnassa ja köyhäinhoitokustannusten takaisinperintään liittyvässä käytännössä, jonka mukaan vain paheksuttavasti toimineet korvausvelvolliset joutuivat työlaitokseen⁵⁴³. Moraalisia näkökohtia painotettiin myös laitosasukkaiden sijoittelussa ja niillä perusteltiin kotiavustuksen epääminen aviottomuudessa eläviltä pareilta⁵⁴⁴. Voidaan siten todeta, että kontrollimielialaa lietsoneet moraalikäsitteet vaikuttivat normien tulkinnan kautta oikeudellistumiskehitykseen.

⁵⁴² Sodan vaikutuksesta ks. Soikkanen 1966, 673 ja Suomen kaupunkilaitoksen historia 3 1984, 419.

⁵⁴³ Ks. jakso 9.2.5.

⁵⁴⁴ Ks. jakso 9.2.9.

11. TOIMEENTULO JA HUOLTOAPU VUODEN 1956 HUOLTOAPULAIN AIKANA (1957–1983)

11.1. Toimeentulon edellytykset

11.1.1. Talous ja väestö

Tarkastelujakson aikana elintaso kohosi edelleen. Bruttokansantuote kasvoi jatkuvasti, ja puolue- ja työmarkkinapoliittisen kehityksen ansiosta myös alemmat sosiaaliryhmät pääsivät osallisiksi suotuisasta taloudellisesta kehityksestä. Pienituloisten toimeentulo parani reaalisesti, ja ajoittain tuloerotkin kaventuivat⁵⁴⁵. Taloudellinen kasvu johtui elinkeinorakenteen muutoksista ja tuottavuuden noususta. Maa- ja metsätalouden piirissä työskentelevän väestön osuus supistui 30 prosentista vuonna 1960 kolmeentoista prosenttiin vuonna 1980. Samanaikaisesti teollisuudessa ja rakennusalaalla toimivien osuus pysyi suunnilleen samalla tasolla – noin kolmasosa väestöstä, mutta kaupan ja palvelujen ammattiväestön suuruus nousi 34:stä 52:een prosenttiin⁵⁴⁶.

Rakennemuutoksen seurauksena palkkatyötä tekevien määrä kasvoi, ja lukuisten työntekijöiden työn sisältö muuttui huomattavasti. Samanaikaisesti naisten osuus työvoimasta nousi selvästi. Muutosprosessiin kuului myös kaupungistumisen voimistuminen – vuonna 1960 puolet väes-

⁵⁴⁵ Hjerppe 1988, 40–41 ja 46–47; Karisto 1985, 27–33; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 47–50; Raunio 1989, 80–81; Suomen taloushistoria 2 1982, 506–509; Vepsä 1973, 97.

Vuosien 1975–1977 taloudellinen »taantuma» oli pikemminkin hitaan kasvun kausi, jonka aikana talous- ja sosiaalipolitiikkaa arvioitiin uudelleen – ks. Allardt, Sihvo ja Uusitalo 1992, 16–18.

⁵⁴⁶ Haapala 1989 a, 108–112; Hjerppe 1988, 164; Louhelainen 1984, 31.

töstä asui vielä maalaiskunnissa, vuonna 1980 enää 40 prosenttia. Maa-seudulta lähti varsinkin nuoria ihmisiä, mikä vaikutti epäedullisesti maa-laisväestön ikärakenteeseen. Ns. suurten ikäluokkien ansiosta koko maan työvoiman keski-ikä oli kuitenkin melko alhainen⁵⁴⁷.

Alentuneen syntyvyyden ja vilkastuneen maastamuuton takia väkilu-vun nousu oli hidas ja kääntyi jopa laskuun vuosina 1969 ja 1970. Ruo-kakuntien koko supistui lapsiluvun pienenemisen johdosta, mikä helpot-ti toimeentuloa vaikka se toisaalta nostikin elinkustannuksia taloutta kohti. Perheinstituution ja lähiyhteisön roolin muutokset vaikuttivat omalta osal-taan siihen, että eräät hoito- ja huoltotehtävät yhteiskunnallistettiin. Ku-lutus puolestaan monipuolistui, ja kodin ulkopuolella tuotettujen tavaroi-den ja palvelujen kuluttaminen yleistyi.

Edellä kuvattu muutosprosessi oli voimakkaimmillaan 1960-luvulla, joka monessa suhteessa muodosti murroskauden Suomen talous- ja so-siaalihistoriassa. Tuolloin huipentuivat mm. elinkeinorakenteen muutos, kaupungistuminen, maastamuutto ja koulutuksen ekspansio⁵⁴⁸.

11.1.2. Muu toimeentuloturva kuin huoltoapu

Huoltoapulain aikana huoltoapu lakkasi olemasta toimeentuloturvan tär-kein muoto. Muut sosiaaliavustukset muodostivat yhdessä laajenevan so-siaalivakuutuksen⁵⁴⁹ kanssa kattavan, mutta epäyhtenäisen ja monimut-kaisen verkoston. Vielä 1970-luvun alussa oli huomattavia aukkoja toi-meentuloturvassa, mutta turvaverkko tiivistyi vähitellen, kuten seuraava suppea esitys osoittaa. Esitys rajoittuu uusien säännöstöjen periaatteisiin ja lainuudistuksia koskeviin huomautuksiin, koska ylimalkainenkin ku-vaus valtavasta normiaineistosta veisi paljon tilaa eikä juurikaan tarjoai-si uusia näkökulmia lukijalle⁵⁵⁰.

⁵⁴⁷ Haapala 198 a, 116–117; Heinonen 1990, 201–203; Juntto 1990, 281–182; Ka-risto 1985, 6–7; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 109–114; Louhelainen 1984, 32; So-siaaliturma 80-luvulla 1980, 86–87; Suomen taloushistoria 2 1982, 494–495 ja 501–504.

Kaupungistumista koskevat luvut ovat tietysti vain suuntaa antavia – kuntamuodon muutosten ja alueliitosten osuuden vaikutusta ei tässä tarkemmin selvitetä.

⁵⁴⁸ Koulutuksen nopeasta kehityksestä ks. Waris 1974, 85–86. Muissakin Euroopan maissa tapahtui voimakkaita muutoksia vuosina 1960–1980 – ks. Therborn 1995, 351.

⁵⁴⁹ Sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliavustuksen käsitteistä ks. esim. Tuori 1995, 15–21.

⁵⁵⁰ Melko laaja kuvaus sosiaaliturvalainsäädännöstä sisältyy tässä esityksessä käy-tettyyn Osmo Toivolan teokseen »Sosiaaliturvan pääpiirteet», joka ilmestyi ensimmäi-

Sairautta, tapaturmaa ja vammaisuutta koskeva turva sekä eläketurva

Työntekijällä, joka ei voinut tehdä työtä sairauden tai tapaturman vuoksi, oli edelleen työsopimuslain perusteella oikeus saada palkkansa työsuhteen irtisanomisaikaa vastaavalta ajalta, kuitenkin enintään 14:ltä päivältä. Säännös sovitettiin myöhemmin yhteen sairausvakuutuslain kanssa⁵⁵¹. Vuonna 1963 säädetyin sairausvakuutuslain nojalla alettiin kaikille Suomessa asuville maksaa korvausta sairauden, raskauden ja synnytyksen aiheuttamista kustannuksista. Lisäksi synnyttäjällä oli oikeus äitiysrahaan ja sairaalla työkäisellä päivärahaan. Järjestelmän rahoitukseen osallistuivat vakuutetut itse, työnantajat ja valtio. Terveystenhoito halpenei 1970-luvulla ja tuli jopa osittain ilmaiseksi kansanterveyslain ansios-
ta⁵⁵². Vähimmäispäivärahan (sekä sairauspäivärahan että äitiyspäivärahan) reaaliarvo sen sijaan aleni vuosina 1972–1983, vaikka keskimääräinen päiväraha välillä nousikin varsinkin tarkastelujakson kahtena viimeisenä vuonna⁵⁵³. Tapaturmavakuutuslain korvausperusteita parannettiin ja laajennettiin useaan otteeseen, ja ammattitautilaki uusittiin vuonna 1967. Työkyvyttömille maksettiin eläkettä kansaneläkelain tai ansioeläketurvan perusteella. Joille työssäkäyville vammaisille suoritettiin invalidirahaa⁵⁵⁴.

Kansaneläkkeen merkitys kasvoi vuoden 1956 lainuudistuksen johdosta. Järjestelmään tehtiin lukuisia muutoksia ja täydennyksiä, joista voidaan mainita esimerkiksi kansaneläkkeensaajien asumistuki⁵⁵⁵. Kansaneläkettä ja valtion virkamieseläkettä lukuunottamatta eläketurva jäi puutteelliseksi 1960-luvulle saakka, jolloin työntekijäin eläkelaki (TEL)

sen kerran vuonna 1969. Sen jälkeen kirja on useaan otteeseen julkaistu uusittuna ja täydennettynä.

Toimeentuloturvan aukoista ks. KM 1971:A 25, 19–20.

⁵⁵¹ Työsopimuslaki 1.6.1922/141 20 § (muutettu lailla 4.1.1968/9) ja 30.4.1970/320 28 § sekä sairausvakuutuslaki 4.7.1963/364 19 § 1 mom.

⁵⁵² Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu sairausvakuutuslaki sekä kansanterveyslaki 28.1.1972/66.

⁵⁵³ Perustoimeentulotyöryhmän muistio, osa 2/II, 91–92.

⁵⁵⁴ Tapaturmavakuutuslaki 20.8.1948/608 ja ammattitautilaki 29.12.1967/638; invalidirahalaki 14.6.1951/374. Sosiaaliturvan kehitys Suomessa 1950–1977, 27. Eläkelaeista ks. seuraava jakso.

⁵⁵⁵ Kansaneläkelaki 8.6.1956/347 ja eläkkeensaajien asumistukilaki 28.7.1978/591. Haapasalo 1956, 578–579; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 171–172 ja 181; Louhelainen 1988, 103–105, 159 ja 180–182; Niemelä ja Ruotsalainen 1983, 24–25 ja 29–30; Waris 1968, 128.

tuli voimaan. Ennen TEL:a työsuhde-eläketurva perustui pitkäaikaisen työnantajan »elatusvelvollisuuteen», josta oli huoltoapulaissa samanlainen säännös kuin köyhäinhoitolaissa.

Kyseisen säännöksen perusteella työntekijällä oli oikeus saada elatuk-sensa työnantajalta (tai yrityksen omistajalta) kuolemaansa asti, jos hän 20 vuotta täytettyään oli ollut vähintään 20 vuotta saman työnantajan tai yrityksen palvelussa ja oli sinä aikana menettänyt työkykynsä siinä määrin, ettei voinut itseään työllä elättää. Työntekijän oli kuitenkin ensisijaisesti turvaututtava omiin varoihinsa sekä aviopuolisonsa ja lastensa apuun. Saamansa elatuksen vastineeksi työntekijän oli tehtävä työtä työnantajalle tai omistajalle voimiensa mukaan. Sosiaaliviranomaisten tuli antaa työn-tekijälle elatusta ja periä siitä korvaus työnantajalta, jos viimeksi mai-nittu ei täyttänyt velvollisuuttaan⁵⁵⁶.

Työnantaja oli velvollinen täydentämään työntekijän elatusvaroja, esim. kansaneläkettä, jos nämä eivät taanneet riittävää toimeentuloa. Kah-denkymmenen vuoden työsuhteen ei tarvinnut olla yhtämittainen, mutta toisaalta työnantaja pystyi välttämään velvollisuutensa irtisanomalla työn-tekijän ennen määräajan umpeutumista. Järjestelmä ei siten ollut lähes-kään niin varma kuin eläkevakuutuksen tavoin toimiva systeemi. Eläke-kassat olisivat periaatteessa voineet tukkia eläketurvan aukot. Käytännössä niiden jäsenmäärä oli kuitenkin pieni ja eläkkeensaajien luku mitätön⁵⁵⁷. Vasta työeläkejärjestelmän luominen paransi tilannetta ratkaisevasti.

Kattavan ansioeläketurvan järjestäminen aloitettiin TEL:llä vuonna 1961, jolloin vastaavasti lakkautettiin huoltoapulakiin perustuva työn-an-tajan elatusvelvollisuus. Seuraavana vuonna säädettiin lyhytaikaisissa työ-suhteissa olevien työntekijöiden eläkelaki (LEL) ja vuonna 1964 kunnal-lisalaa koskeva eläkelaki (KVTEL). Yrittäjien ja maatalousyrittäjien elä-kesäännöstö (YEL ja MYEL) annettiin vuonna 1969⁵⁵⁸. Lisäksi uudistet-tiin valtion virkamiesten ja muiden työntekijöiden eläkettä koskeva lain-säädäntö (VEL) vuonna 1966.

⁵⁵⁶ Huoltoapulain 5 § (TEL:n säätämisen yhteydessä muutettu lailla 8.7.1961/399), 29, 36 ja 38 §; 5 §:n tulkinnasta ks. Asteljoki 1956, 12–14; Ikkala 1957, 88–114; Tarasti 1956, 97–102. Köyhäinhoitolain 5 §:stä ks. edellä, jakso 9.1.3.

⁵⁵⁷ Waris 1962, 186–187 kertoo, että vuonna 1959 avustuskassalain alaisten eläke-kassojen jäsenmäärä oli 50 000 ja vanhuuseläkkeensaajien luku vain 2 800.

⁵⁵⁸ TEL 8.7.1961/395; laki huoltoapulain muuttamisesta 8.7.1961/399; LEL 9.2.1962/134; KVTEL 30.4.1964/202; YEL 14.7.1969/468; MYEL 14.7.1969/467; Valtion eläke-laki 20.5.1966/280.

Kaikkiin ansioeläkkeisiin lisättiin melko pian perhe-eläke, jolla turvattiin kuolleen työntekijän tai yrittäjän lesken ja heidän lastensa toimeentulo. Eläketurvaa laajennettiin vielä vuonna 1969 yleisellä perhe-eläkeläilla (PEL)⁵⁵⁹. Yhdessä kansaneläkkeen kanssa ansioeläkkeet helpottivat huomattavasti eläkeläisten toimeentuloa. Lisäksi sekä ansioeläkkeen että peruskansaneläkkeen reaaliarvo nousi merkittävästi vuosina 1972–1983⁵⁶⁰.

Työttömyysturva sekä lapsiperheiden toimeentuloturva ja asumistuki

Raskaana olevalle naiselle maksettiin kuten aikaisemminkin äitiysavustusta. Myös lapsilisä, perhelisä ja sotilasavustus olivat jo vanhempia avustusmuotoja⁵⁶¹. Pääasiassa vähävaraisille monilapsisille perheille tarkoitettu perhelisäjärjestelmä lakkautettiin vuoden 1974 alussa. Lapsilisän reaaliarvo kohosi jyrkästi vuosina 1972–1983⁵⁶². Vähäosaisille lapsille, jotka fyysisen tai psyykkisen tilansa, perhetilanteensa tai määrättyjen muiden syiden takia olivat erityisen heikossa asemassa, luotiin erityislapsilisä vuonna 1960. Erityislapsilisälaki kumottiin vuoden 1974 alussa. Hoitotukea taas maksettiin vuonna 1969 annetun lain nojalla tietyille vammaisille tai sairaille lapsille vanhempien varallisuudesta riippumatta⁵⁶³.

Kansaneläkkeen saajille maksettavan asumistuen lisäksi järjestettiin lapsiperheille oma asumistuki, joka tuli vuonna 1961 perheenasuntoavustuksen tilalle. Asumistukea suoritettiin alussa vain vähävaraisille lapsiperheille, jotka asuivat vuokra-asunnossa. Myöhemmin etuus ulotettiin omassa asunnossaan asuviin ja lapsettomiin ruokakuntiin. Asumistuen reaaliarvo säilyi suunnilleen samalla tasolla vuosina 1972–1983⁵⁶⁴.

Työttömyysturva oli tarkastelujakson alussa pelkästään työttömyyskassojen varassa. Kassojen jäsenmäärä oli vuonna 1960 vielä pieni, runsas neljännesmiljoona ihmistä, mutta kasvoi 20 vuodessa 1,5 miljoonaan. Tätä kehitystä edisti mm. vuonna 1960 suoritettu työttömyyskassalain

⁵⁵⁹ Perhe-eläkelaki 17.1.1969/38.

⁵⁶⁰ Perustoimeentulotyöryhmän muistio, osa 2/II, 86–87.

⁵⁶¹ Ks. edellä, jakso 9.1.3. Lapsen elatusturvasta ks. jäljempänä, jakso 11.2.5.

⁵⁶² Perustoimeentulotyöryhmän muistio, osa 2/II, 91–93.

⁵⁶³ Erityislapsilisälaki 30.12.1960/538; laki lapsen hoitotuesta 4.7.1969/444.

⁵⁶⁴ Perheenasuntoavustuksesta ks. edellä, jakso 9.1.3. Laki lapsiperheiden asumistuesta 30.12.1961/586; asumistukilaki 4.6.1975/408. Asumistuen reaaliarvosta ks. perustoimeentulotyöryhmän muistio, osa 2/II, 92–93.

uudistus, jolla lisättiin valtion tukea kassoille ja perustettiin työnantajien rahoittama työttömyyskassojen keskuskassa⁵⁶⁵.

Työttömyyskassaan kuulumattomien perusturva luotiin paikallisesti rajoitetussa muodossa vuonna 1959. Seuraavana vuonna järjestelmä ulotettiin koko maahan, ja vuoden 1971 lainuudistuksella sen soveltamisalaa laajennettiin. Uudistuksesta huolimatta työttömyysavustuksen kattavuus pysyi puutteellisena, mikä heijastui huoltoavun tarpeeseen. Vähintään joka neljäs tai viides työtön jäi vielä 1970-luvulla ilman viranomaisen maksamaa työttömyysavustusta. Huoltoapua tarvittiin myös täydentämään liian pientä kassan suorittamaa työttömyyskorvausta⁵⁶⁶. Sekä työttömyyskorvaus että työttömyysavustus pienenivät reaalisesti vuosina 1972–1983⁵⁶⁷. Työttömien aseman helpottamiseen tähtäsivät myös erorahajärjestelmä ja työttömyyseläke, jotka syntyivät vuosina 1969–1970⁵⁶⁸.

11.1.3. Hyvinvointivaltion kehitys⁵⁶⁹

Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön ekspansio oli osa hyvinvointivaltion kehitystä. Hyvinvointivaltion infrastruktuuri rakennettiin kasvavien voimavarojen, jatkuvasti laajenevan hallinnon ja massiivisen säännösten varaan, mikä muutti julkisoikeuden luonnetta. Valtio otti tehtäväkseen organisoida hyvinvointietuuksien ja -palvelujen tuottaminen, jol-

⁵⁶⁵ Laki valtakunnallisista työttömyyskassoista 23.3.1934/125, muutettu lailla 20.6.1960/328. Kalela 1989, 188–189; Nieminen 1985, 41; Arvo Sipilä 1968, 130–131; Waris 1980, 157.

⁵⁶⁶ Laki työttömyysavustuksesta 20.3.1959/126; laki työttömyyskorvauksesta 20.6.1960/322, korvattu lailla 28.6.1963/332 ja 22.12.1967/645; työllisyyslaki 23.12.1971/946. Ks. myös Karisto 1985, 11; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 180, 184 ja 192; Mikola 1979, 73–74; Nieminen 1985, 43–46 ja 53–55; Sosiaaliturva 80-luvulla 1980, 55 ja 83. Uusi työttömyysturvalaki 24.8.1984/602 paransi järjestelmän peittävyyttä, mutta merkittävä osa työttömistä jäi edelleen kaiken työttömyysturvan ulkopuolelle – ks. Karisto, Takala ja Haapola 1988, 180 ja Nummijärvi 1991.

⁵⁶⁷ Perustoimeentulotyöryhmän muistio, osa 2/II, 88–90.

⁵⁶⁸ Laki työntekijän erorahasta 6.3.1970/169, joka korvattiin erorahalaila 8.12.1978/947. Louhelainen 1988, 163–165; Nieminen 1985, 48–51.

⁵⁶⁹ Tästä aiheesta ks. Alestalo 1991; Heinonen 1990, 194–242; Julkunen 1991, 51–57; Julkunen 1992, 12–15 ja 85; Karisto ja Takala 1985, 24–27; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 167–171, 182 ja 209–217; Kosonen 1987, 35–47 ja 219–220; Mäenpää 1991a, 49–58; Mäenpää 1991b, 36–50 ja 62–64; Niemelä ja Ruotsalainen 1983, 85–89; Veikko Piirainen 1974, 298 ja 335–336; Summa 1989, 22–23 ja 38–42; Tiuhonen 1990, 211–212 ja 217; Valkonen ym. 1985, 198–200.

Ks. myös edellä, jakso 1.1.1.

loin samalla luotiin tarvittavat suunnittelu-, johto- ja ohjausjärjestelmät asianomaisine normistoineen. Hyvinvointialoilla jokainen sääntelylohko muodosti oman kokonaisuutensa, joka muokkautui autonomiseksi juridiseksi rakennelmaksi poliittisten ja taloudellisten suhdanteiden vaikutuksesta. Enenevässä määrin myös hallintokoneisto esitti huomattavaa osaa tässä prosessissa.

Monimuotoiselle sosiaaliturvalainsäädännölle olivat tyypillisiä mm. lokeroituminen, yhtenäisyyden puuttuminen, eri säännösten yhteensovittamisen vaikeus, osittain myös ristiriitaisten ja jopa kielteisiin tuloksiin johtavien sovellutusten esiintyminen. Nämä haittapuolet jäivät kuitenkin nuoren hyvinvointivaltion saavutusten varjoon. Säädösvallan siirtyminen eduskunnasta hallintoviranomaisille ja tulopoliittisille päättäjille ei myöskään aiheuttanut voimakkaita reaktioita, vaikka siirtymä oli eräissä asioissa varsin merkittävä.

Hyvinvointivaltion tuomat kiistattomat sosiaaliturvan ja terveydenhuollon parannukset antoivat hyvinvointipolitiikalle ja sen toteuttamisesta vastuussa oleville viranomaisille vahvan legitimitietin. Hyvinvointivaltion rakentaminen tukeutui eräiden puolue- ja työmarkkinapoliittisten tekijöiden lisäksi taloudelliseen kasvuun, jonka tuotto mahdollisti omalta osaltaan yhteiskuntapoliittiset uudistukset. Taloudellinen laskusuhdanne 1970-luvun puolivälissä johti vastaavasti tiettyjen sosiaalietuuksien reaalisen tason alenemiseen. Vähitellen hyvinvointivaltion kritiikki voimistui ja alettiin puhua hyvinvointivaltion kriisistä.

Hyvinvointivaltion kriisi ja kritiikki⁵⁷⁰

Hyvinvointivaltiolle olennaisia ilmiöitä olivat julkishallinnon laajeneminen ja sen merkityksen kasvu. Uusien etuuksien ja palvelujen tarjonnan lisääntyessä ihmiset asioivat yhä enemmän viranomaisten kanssa. Julkishallinnon tuottamista tai välittämistä hyödykkeistä tuli monelle jokapäi-

⁵⁷⁰ Ks. Huhtanen 1994, 262–264; Julkunen 1991, 54–55 ja 61; Julkunen 1992, 89–90, 98 ja 110–124; Karisto ja Takala 1985, 11–16, 50–51 ja 76–101; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 187–198; Kosonen 1987, 112–139 ja 313–314; Mikkola 1979, 265–266 ja 294–297; Mäenpää 1991 a, 49–58; Mäenpää 1991 b, 51–60; Raunio 1989, 104–108; Rinne ja Jauhiainen 1988, 40–41; Ruohonen 1985, 16–25; Summa 1989, 28–30 ja 34–37; Tuori 1990, 37–40 ja 183–187; Unger 1977, 192–200; Väänänen-Tomppo 1981, 1 ja 76–78.

Ks. myös edellä, jakso 1.1.1.

väisen elämän peruselementtejä. Koulutus, päivähoido, kasvatusta, toimeentulo, asuminen, terveydenhoito, vapaa-ajanvietto ja monet muut asiat olivat välittömästi tai välillisesti viranomaisten järjestämiä, tukemia, valvomia, johtamia tai ohjaamia. Hyvinvointivaltio suojeli ja palveli ihmisiä, mutta se myös asetti heille vaatimuksia ja rajoituksia.

Kun uudistustahti 1970-luvulla hidastui ja lähestyttiin talouspoliittisesti julkisen sektorin ja hyvinvointialojen kasvun rajoja, ruvettiin kritisoimaan verorasituksen lisäksi sääntelyä ja byrokratiaa. Viranomaisia arvosteltiin toisaalta liiallisesta puuttumisesta ihmisten elämään (»holhouksesta»), toisaalta taas kykenemättömyydestä tai haluttomuudesta ottaa kokonaisvastuu heidän kohtalostaan. Väitettiin, että hallinto oli tehoton, jäykkä ja raskassoutuinen. Byrokratia koettiin edelleen vieraaksi siitä huolimatta, että se oli miltei kaikkialla läsnä.

Oikeudellisesta näkökulmasta kiinnitettiin huomiota useampiin hyvinvointivaltion synnyttämiin ongelmiin. Työmarkkinajärjestöjen vahvistunut roolia lainsäädäntötyössä pidettiin valtiosääntöoikeudellisesti pulmallisena. Säädösvalan siirtyminen eduskunnasta hallintoviranomaisille mm. puitelakien kautta aiheutti puolestaan lainsäädäntövalan ja toimeenpanovalan välisen rajan hämärtyksen. Luovuttamalla hallintokoneistolle säädösvaltaa, joka periaatteessa kuului demokraattisesti valituille elimille, puitelait myös kyseenalaistivat normihierarkian ja vaikeuttivat hallintoviranomaisten toimivallan rajojen määrittelyä.

Hyvinvointivaltion ristiriitaisia piirteitä kuvastui termistä asiakas, jota alettiin virallisissa yhteyksissä laajemmalti käyttää ilmeisesti 1960-luvulla. Hyvinvointivaltiossa viranomaiset järjestivät »palveluja» »asiakkailleen», mutta halusivat omista lähtökohdistaan käsin säädellä tarjontaa ja mahdollisuuksien mukaan vaikuttaa kysyntäänkin. Entisistä alamaista ei koskaan tullut viranomaisten asiakkaita kulutusyhteiskunnan tarkoittamassa mielessä, vaan he pysyivät ensisijaisesti hallinnon kohteina. Hallinnon ja asiakkaiden muodostamassa valta-asetelmassa viranomaisten dominoiva rooli synnytti monenlaisia jännitteitä.

Valtionhallinnon autoritaarinen toimintatapa ja holhoava asenne eivät olleet mitään uusia seikkoja. Hyvinvointivaltiossa niihin kuitenkin kiinnitettiin enemmän huomiota, koska valtion tehtäväkenttä oli tavattomasti kasvanut. Lisäksi valtion hallintoviranomaisiin kohdistui sekä poliittisten puolueiden että kansan taholta hyvää palvelua, tasapuolista kohtelua, joustavuutta yms. koskevia odotuksia, joihin hallinnon oli vaikea vastata. Sen ensisijaiset tavoitteet olivatkin toisenlaisia. Ne liittyivät or-

ganisaation rakentamiseen, laajentamiseen ja vakiinnuttamiseen, hyödykkeiden tuotannon järjestämiseen, resurssien riittävyys sekä kaikkien näiden asioiden sääntelyyn. Tässä valtavassa prosessissa asiakkaiden oikeusturvakin saattoi jäädä sivummalle⁵⁷¹.

Oikeusturvan toteuttamiselle oli merkittäviä esteitä. Sen lisäksi, että oikeusturva oli joillakin aloilla (esim. työttömyysturvaa koskevissa asioissa ennen vuoden 1984 lainuudistusta⁵⁷²) puutteellisesti järjestetty, normitulva ja asiakkaiden ilmeisen heikko asema suhteessa viranomaisiin tekivät preventiivisen oikeussuojan erityisen tärkeäksi. Preventiivinen oikeussuoja säänneltiin kuitenkin järjestelmällisesti vasta vuoden 1982 hallintomenettelylaissa.

11.2. Huoltoapulaki

Hyvinvointivaltiossa huoltoavun asema toimeentulojärjestelmänä muuttui ratkaisevasti. Sosiaaliturvan parantuessa ja elintason noustessa huoltoavun merkitys pieneni. Huoltoavun perustana olivat tarveharkinta ja paikallisten viranomaisten määräysvalta. Nämä tekijät sopivat huonosti hyvinvointivaltioon, jossa painotettiin valtion voimakasta roolia ja monet vahvat ryhmittymät halusivat kehittää ensisijaisesti ansio- tai tasakorvausperusteisia etuuksia⁵⁷³. Eräät pitivät huoltoavun jakamista jopa historiallisena jäänteinä, josta voitaisiin luopua kun sosiaaliturvasysteemi olisi »valmis»⁵⁷⁴.

Toimeentuloturvan näkökulmasta huoltoapu alkoi saada marginaalisia piirteitä. Myös lainsäädännön kohderyhmä marginalisoitui varsinkin työikäisten osalta. Asiakkaiden joukossa oli entistä enemmän ihmisiä, jotka tarvitsivat muitakin toimenpiteitä kuin toimeentuloon liittyviä. Huoltoapu jatkoi vielä selvästi köyhäinhoitolinjaa ja irtautui vasta myöhään huoltoalan ojennus- ja kasvatuseriaatteista⁵⁷⁵.

⁵⁷¹ Oikeusturvaa koskevan esimerkin tarjoaa mm. Mikkola 1979, 73–81 ja 101–262.

⁵⁷² Mikkola 1982, 241; Jarmo Nieminen 1985, 121–122.

⁵⁷³ Ks. näistä käsitteistä esim. Tuori 1995, 15–16.

⁵⁷⁴ Julkunen 1991, 57; Karisto ja Takala 1985, 51–52.

⁵⁷⁵ KM 1968:B 86, 21; Veikko Piirainen 1974, 336 ja 400–403; ks. myös jäljempänä, jakso 11.2.10.

11.2.1. Lain esityöt ja pääkohdat

Esityöt

Köyhäinhoitolain uudistaminen oli pitkä ja monivaiheinen prosessi, joka aloitettiin vuonna 1939 asettamalla huoltolakien tarkistamiskomitea Bruno Sarlinin johdolla. Valtioneuvoston toimeksiannossa viitattiin eduskunnan 1930-luvulla esittämiin toivomuksiin ja määrättiin komitea keskittymään köyhäinhoitokustannuksia koskevien kuntien välisen korvausjuttujen vähentämiseen sekä korvauksenhakumenettelyn yksinkertaistamiseen⁵⁷⁶. Komitealta edellytettiin lisäksi laajempaa uudistustyötä, johon kuuluivat myös lastensuojelusäännökset, alkoholistilainsäädäntö, irtolaisnormisto ja sosiaalihuollon hallinto. Komitean mietintö annettiin vuoden 1945 lopussa ja julkaistiin seuraavana vuonna, jolloin valtioneuvosto oli kuitenkin jo ehtinyt asettaa uuden komitean pohtimaan samoja asioita. Tämä nk. huolto-ohjelmakomitea, jonka puheenjohtaja oli Aarne Tarasti, jätti mietintönsä vuonna 1949. Sen toimeksianto⁵⁷⁷ oli vielä laajempi kuin edellisen komitean.

Köyhäinhoitoon liittyvät huolto-ohjelmakomitean ehdotukset perustuivat enimmäkseen huoltolakien tarkistamiskomitean mietintöön. Molempien mietintöjen pohjalta hallitus antoi vuonna 1950 eduskunnalle esityksen huoltoapulaiksi⁵⁷⁸. Ehdotetun uudistuksen pääkohdat olivat elatusvelvollisten omaisten piirin supistaminen, laitoshoidon laajentaminen ja eriytyminen, huoltoavun takaisinmaksuvelvollisuuden rajoittaminen, kotipaikkaoikeuden muuttaminen ja kuntien välisen korvausjärjestelmän osittainen lakkauttaminen. Huoltoapukustannusten jakaminen kuntien kesken olisi esityksen mukaan järjestetty siten, että avustettava olisi toimitettu kotikuntaansa entistä useammassa tapauksessa ja osa huoltoapukustannuksista olisi toisaalta ollut »pysyvän oleskelukunnan» tai »tilapäisen oleskelukunnan» vastuulla.

Sekä laki- ja talousvaliokunta että suuri valiokunta ehdottivat hallituksen esityksen hylkäämistä, mikä tuli myös eduskunnan lopulliseksi ratkaisuksi. Eduskunnassa arvosteltiin varsinkin omaisten elatusvelvollisuuden liiallista supistamista ja kotikuntaan lähettämisen lisäämistä ja epäiltiin, että pysyvän ja tilapäisen oleskelukunnan erottaminen toisistaan olisi liian vaikeaa⁵⁷⁹. Valtioneuvosto asetti uuden komitean, joka sai tehtäväkseen uudistaa pelkästään köyhäinhoitolain. Köyhäinhoitolain uudis-

⁵⁷⁶ KM 1946:4, 3–5.

⁵⁷⁷ KM 1949:7, 3–4.

⁵⁷⁸ HE n:o 30 1950 vp.

⁵⁷⁹ Em. hallituksen esitykseen liittyvät laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 33 1950 vp ja suuren valiokunnan mietintö n:o 120 1950 vp sekä eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen huoltoapulaiksi 1950 vp.

tamiskomiteaksi nimetty elin muodostettiin vuonna 1952 ja sen puheenjohtajaksi nimitettiin A. K. Ikkala. Seuraavana vuonna jätetyn mietinnön perusteella hallitus antoi eduskunnalle uuden esityksen huoltoapulaiksi⁵⁸⁰. Eduskunnan käsittelyssä hallituksen esitykseen tehtiin vielä melko paljon muutoksia, jotka mm. lisäsivät valtion rahallista tukea eräissä tapauksissa. Huoltoapulaki säädettiin 17.2.1956, ja se oli voimassa vuoden 1957 alusta vuoden 1983 loppuun⁵⁸¹.

Huoltoapulain pääkohdat

Köyhäinhuoltolaki oli ollut vielä sen voimassaoloajan alussa miltei koko sosiaaliturvan perusta. Sosiaalilainsäädännön kehittyessä lain keskeinen merkitys väheni (ensimmäinen tärkeä etappi tällä tiellä oli vuoden 1936 huoltolakien säätäminen) ja uusi huoltoapulaki oli enää vain osa »huolto-ohjelmasta», joka taas kattoi yhä kapenevan siivun hyvinvointivaltioprojektista. Toimeentuloturvana huoltoapu miellettiin lisäksi pidemmällä aikavälillä väistytväksi tukimuodoksi, joka kuului purettavien eikä kehitettävien järjestelmien joukkoon. Tämä lähestymistapa heijastui uuden lain konseptioon siten, että uudistus keskittyi vanhan korjaamiseen eikä uuden luomiseen⁵⁸². Lain nimi haluttiin kuitenkin muuttaa. Aikoinaan termistä vaivaishoito oli luovuttu mm. sen takia, että se herätti kielteisiä mielikuvia. Sama ongelma toistui köyhäinhoidon kanssa. Sen lisäksi, ettei sanonta enää vastannut kyseisen toiminnan »todellista luonnetta ja tarkoitusta», siihen katsottiin jopa liittyvän ihmisarvoa alentava leima⁵⁸³.

Kunnan avustusvelvollisuuden peruste määriteltiin huoltoapulaissa samalla tavalla kuin köyhäinhuoltolaissa. Ehkäisevän huoltoavun antaminen jätettiin edelleen kunnan harkintaan. Elatusvelvollisuus aviopuolisoiden kesken sekä vanhempien velvollisuus elättää alle 16-vuotiaat lapsensa säilyivät sellaisinaan. Samaan säännökseen lisättiin aviottoman lapsen isän elatusvelvollisuutta koskevia määräyksiä, jotka vastaavasti poistettiin vuonna 1922 annetusta laista avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista⁵⁸⁴. Kaikki nämä velvollisuudet luettiin ehdottoman julkisoikeudellisen elatusvelvollisuuden piiriin.

⁵⁸⁰ KM 1953:1; HE n:o 122 1954 vp.

⁵⁸¹ Ks. em. hallituksen esitystä koskeva laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 3 1955 vp ja suuren valiokunnan mietintö n:o 104 1955 vp. Huoltoapulaki 17.2.1956/116 kumottiin sosiaalihuoltolailla 17.9.1982/710.

⁵⁸² Asteljoki 1956, 1; KM 1971:A 25, 12; KM 1979:59, 126; Louhelainen 1988, 108; Tarasti 1956 a, 15.

⁵⁸³ Tarasti 1956 b, 173.

⁵⁸⁴ Huoltoapulain 1–3 § ja 62 § 1 mom; laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista 27.7.1922/173.

Työnantajan velvollisuudesta elättää vanhoja työkyvyttömiä työntekijöitä otettiin huoltoapulakiin sama säännös, joka oli ollut köyhäinhoitolaissa, kuten edellä mainittiin⁵⁸⁵. Kotipaikkaoikeuteen perustuva avustamisvastuu korvattiin uudella järjestelmällä, jonka mukaan huoltoavun antaminen kuului ensisijaisesti oleskelukunnalle. Laitoshoidon järjestäminen ja kustantaminen lankesivat kuitenkin pääasiassa sille kunnalle, missä huolettavalla oli »varsinainen asuntonsa ja kotinsa»⁵⁸⁶.

Uudessa laissa korostettiin, että viranomaisten oli tarkoin perehdyttävä avunhakijan olosuhteisiin ja huollon tarpeen syihin. Huollettavan omatoimisuuden edistämistä koskevaa säännöstä täsmennettiin. Huolto-
muodot olivat kotiaavustus, yksityis- eli sijoitushoito ja laitushoito kuten aikaisemminkin⁵⁸⁷. Kotiaavustukseen ja yksityishoitoon liittyviin normeihin ei tehty merkittäviä muutoksia. Laitushoitoon turvauduttiin yhä vähemmän toimeentuloturvaavuuksena, joten sitä ei käsitellä seuraavassa esityksessä työlaitoksia koskevia järjestelyjä lukuunottamatta. Laitoshoidon roolin muuttumiseen viittasi mm. uusi säännös, jonka nojalla kunnalliskotiin tai muuhun kunnalliseen hoitolaitokseen ei enää pelkästään otettu huoltoavun tarpeessa olevia ihmisiä mutta myös ns. itsemaksavia hoidettavia⁵⁸⁸.

Työlaitoksen perustaminen tai työlaitososuuden hankkiminen tehtiin huoltoapulaissa kunnille pakolliseksi. Kunnalliskotiin tai vastaavaan hoitolaitokseen sopeutumattomia saatettiin edelleen sijoittaa työlaitokseen. Kyseisten laitosasukkaiden jatkuvasta pitämisestä työlaitoksessa oli kuitenkin uuden lain mukaan tehtävä uusi päätös vähintään kerran vuodessa. Huoltoavun korvaamista varten voitiin määrätä työlaitokseen enää vain korvausvelvollisia, jotka olivat aiheuttaneet huollon tarvetta »epäsosiaalisella» käyttäytymisellään. Rajoitus vastasi köyhäinhoitolain aikana muodostunutta käytäntöä. Työvelvollisuuden suorittamisen enimmäispituus laskettiin kolmesta vuodesta kahteen⁵⁸⁹.

Yksityisen periaatteellinen velvollisuus korvata saamastaan huollosta tai elatusvelvollisuutensa laiminlyönnistä syntyneet huoltoapukustannukset säilyi huoltoapulaissakin. Tästä perussäännöstä poikkeaminen tuli mahdolliseksi entistä useammassa tapauksessa ja korvausmäärän laskuperusteita täsmennettiin⁵⁹⁰. Huollettavien joutuminen sosiaalilautakunnan holhoukseen supistettiin mielisairaalassa tai vastaavassa laitoksessa hoi-

⁵⁸⁵ Huoltoapulain 5 §; ks. edellä, jakso 11.1.2.

⁵⁸⁶ Lain 7 § 1 mom.

⁵⁸⁷ Lain 9–11 §; vrt. köyhäinhoitolain 21–22 §.

⁵⁸⁸ Kotiaavustuksesta ja yksityishoidosta ks. huoltoapulain 12–16 §; vrt. köyhäinhoitolain 23–26 §. Itsemaksavista hoidettavista ks. huoltoapulain 22 §.

⁵⁸⁹ Huoltolain 24–25 § ja 40–41 §; vrt. köyhäinhoitolain 31 § ja 56–57 §.

⁵⁹⁰ Huoltoapulain 28–33 §; vrt. köyhäinhoitolain 51–52 §.

dettaviin. Huoltoavun kustantaminen hoidettavalta haltuun otetulla omaisuudella oli jo aikaisemminkin ollut mahdollista määrätyn ehdoin. Uudessa laissa annettiin sosiaalilautakunnalle myös valta periä ja nostaa laitoshoidokille tulevat eläkkeet ja tietyt muut tulot huoltokustannusten peittämiseksi⁵⁹¹.

Kuntien välisestä korvausjärjestelmästä periaatteessa luovuttiin. Huoltoapukustannusten tasaamiseksi kuntien kesken valtio maksoi suurimmaksi osaksi ne ulkokuntalaisten aiheuttamat kustannukset, jotka kunnassa ylittivät vastaavat keskimääräiset kustannukset laskettuina kaikkien kuntien ilmoittamien tietojen perusteella. Valtio antoi lisäksi rahallista tukea laitosten perustamiseen⁵⁹². Vain jatkuvasti laitoshoidon tarpeessa oleva huollettava voitiin enää toimittaa kotikuntaansa. Siirtoon vaadittiin nyttemmin aina lääninhallituksen lupaa⁵⁹³.

Muutoksenhakuoikeus järjestettiin osittain uudella tavalla mm. siten, että lääninhallituksen (aikaisemmin maaherran) päätöksestä, joka koski huoltoavun antamista, epäämistä, sen muotoa tai määrää, ei voinut enää valittaa KHO:een⁵⁹⁴.

11.2.2. Huoltoapulain muutokset

Huoltoapulaki pysyi kauan muuttumattomana siitä huolimatta, että monet pitivät sitä vanhentuneena. Tosin 1960-luvulla pantiin vireille kokonaisuuksien uudistus, mutta hanke ei johtanut tuloksiin, vaikka se ilmeisesti jossain määrin vaikutti vuoden 1970 osittaisuudistukseen. Toinen melko laaja osittaisuudistus toteutettiin vuonna 1972⁵⁹⁵.

Vuoden 1970 muutokset vastasivat sosiaalihuollon periaatekomitean esityksiä. Hyväksyessään muutokset eduskunta edellytti, että »hallitus kiireellisesti, ottaen huomioon pohjoismaisen sosiaalipoliittisen komitean huoltoapulakien yhtenäistämistä tutkivan alivaliokunnan ehdotukset, valmistuttaa ehdotuksen huoltoapulain kokonaisuudistuksesta ja antaa sitä koskevan esityksen eduskunnalle». Myös periaatekomitea ehdotti huoltoapulain kokonaisuudistusta, joka kuuluisi laajempaan sosiaalioikeudelliseen lainsäädäntöhankkeeseen. Pitkän valmisteluprosessin tuloksena säädettiin mm. sosiaalihuoltolaki⁵⁹⁶.

⁵⁹¹ Huoltoapulain 34–35 § ja 52 §; vrt. köyhäinhuoltolain 53 § ja 59–60 §.

⁵⁹² Tasausjärjestelmästä ks. huoltoapulain 43–48 §, muusta valtion tuesta 60 §.

⁵⁹³ Huoltoapulain 51 §; vrt. köyhäinhuoltolain 48 §.

⁵⁹⁴ Huoltoapulain 56 § 3 mom; vrt. köyhäinhuoltolain 70 §.

⁵⁹⁵ Ks. alempana sekä KM 1962:27 ja KM 1964: B 32.

⁵⁹⁶ KM 1968: B 86, 49–52; KM 1971: A 25, 52; sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710; eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen n:o 251 laiksi huoltoapulain muuttamisesta, 1969 vp. Ks. myös Lappalainen 1971 b.

Huoltoapulain ensimmäisen tarkistuksen kohteena oli valitusoikeus. Vuonna 1968 toteutettiin lainuudistus, jolla valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön KHO:ssa. Ilman valituslupaa ei saanut enää valittaa sosiaali- ja terveysministeriön päätöksestä, joka liittyi valtion varoista suoritettavaan huoltoapukustannusten korvaukseen, eikä lääninhallituksen päätöksestä kuntien välisestä korvauksesta. Valtionavun osalta valituslupa-vaatimus muuttui valituskielloksi vuonna 1970⁵⁹⁷.

Huoltoapulaki oli lakkauttanut kotipaikkaoikeuden sinänsä, mutta kuntien välisiä korvauskiistoja oli edelleenkin paljon. Kyseisten kiistojen ratkaisumenettelyä ei ollut uudessa laissa suoranaisesti säännelty, mikä aiheutti ongelmia. Sen takia lisättiin vuoden 1970 uudistuksessa lakiin uusi säännös kuntien välisestä korvausmenettelystä ja samalla annettiin täsmällisempiä määräyksiä siitä, mikä kunta on kussakin tapauksessa velvollinen kustantamaan huoltoavun. Oleskelukunnan oikeus saada kotikunnalta korvaus huollettavalle annetusta laitoshoidosta rajoitettiin vuonna 1972 niihin tapauksiin, joissa laitoshoido oli kestänyt vähintään 14 vuorokautta⁵⁹⁸.

Valtionosuusjärjestelmä uusittiin täysin vuonna 1970 lähinnä sen vuoksi, että huoltoapulain alkuperäinen korvausmenettely oli osoittautunut liian työlääksi suhteessa kuntien saamaan tukeen. Uusi korvaussysteemi kattoi kaikkien huollettavien aiheuttamat menot eikä vain ulkokuntalaisten. Se oli porrastettu kuntien kantokykyluokan mukaan muttei lisännyt valtionavun kokonaismäärää. Sen sijaan huomattava osa romaniväestöön kuuluville annettavasta huoltoavusta alettiin maksaa valtion varoista⁵⁹⁹.

Avunsaajan tai elatusvelvollisen periaatteellinen velvollisuus korvata kunnan antama huoltoapu poistettiin vuoden 1970 uudistuksessa. Uuden perussäännön mukaan takaisinperintä saattoi koskea enää vain ennakon luonteista huoltoapua^{599a} ja eräitä erityistapauksia. Huoltoavun korvaamisesta työllä työlaitoksessa luovuttiin kokonaan⁶⁰⁰. Korvausvelvollisuuden

⁵⁹⁷ Laki huoltoapulain muuttamisesta 28.6.1968/394 (56 a §:n ja 57 §:n muutokset) ja HE n:o 52 1968 vp; laki huoltoapulain muuttamisesta 10.4.1970/275 (56 §:n muutos) ja HE n:o 251 1969 vp.

⁵⁹⁸ Korvauskiistoista ks. HE n:o 52 1968 vp, s. 3 ja HE n:o 251 1969 vp, s. 1. Ks. huoltoapulain 7 ja 40 §:n muutokset edellisessä alaviitteessä mainitussa vuoden 1970 laissa sekä 40 §:n muutokset laissa 24.11.1972/766 (HE n:o 58 1972 vp).

⁵⁹⁹ Ks. laki huoltoapulain muuttamisesta 10.4.1970/275, jolla muutettiin 43 ja 44 § sekä kumottiin 45–48 §. Romaniväestöä koskeva säännös lisättiin 61 §:ään. Ks. myös HE n:o 251 1969 vp, s. 3–4; asetus huoltoapulain 44 § 2 momentissa tarkoitetuista sosiaalihuollon menoista ja niistä vähennettävistä tuloista; VNp mustalaisväestön kuuluvalla henkilölle annetun huoltoavun korvaamisesta kunnille 19.5.1971/409, joka korvattiin VNp:llä 26.9.1974/768.

^{599a} Ks. tästä käsitteestä jakso 11.2.7.

⁶⁰⁰ Ks. korvausvelvollisuudesta huoltoapulain 28–31 §:n muutokset vuoden 1970 lais-

karsimisen yhteydessä lakkautettiin samalla ehdollinen julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus. Ehdoton julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus puolestaan tuli ikärajaa lukuunottamatta samansisältöiseksi yksityisoikeudellisen elatusvelvollisuuden kanssa⁶⁰¹. Huoltoapulain nojalla sosiaalilautakunta voi periä laitoshoidossa olevalle huolettavalle tulevat eläkkeet tai muut tulot huoltoapukustannusten peittämiseksi. Vuonna 1972 lautakunnan perimisvaltuudet ulotettiin ei laitoshoidossa oleviin avunsaajiin, joille oli annettu ennakon luonteista huoltoapua⁶⁰².

Sosiaalilautakunnalla oli valta määrätä laitoshuollon tarpeessa oleva avunsaaja työlaitokseen, jos se katsoi, ettei tämä sopinut tavalliseen laitokseen. Tahdonvastaista työlaitokseen sijoittamista koskeva päätöksen- teko siirrettiin vuonna 1970 lääninhallitukselle. Samassa yhteydessä poistettiin määrätyt ankarat kurinpitorangaistukset, jotka voitiin panna toimeen kunnalliskodissa tai muussa hoitolaitoksessa. Seuraavana vuonna kiellettiin soveltamasta työlaitoksessa oleviin kovinta kurinpitorangaistusta, pak- kotyötä. Vuonna 1972 muita työlaitoksessa langettavia kurinpitoseuraa- muksia lievennettiin⁶⁰³.

Laajan lääninoikeuksien asemaan liittyvän uudistuksen seurauksena siirrettiin vuonna 1974 päätösvalta eräissä huoltoapuasioissa lääninhalli- tukselta lääninoikeudelle. Seuraavina vuosina toteutettu sosiaali- ja ter- veyshallinnon desentralisointi aiheutti myös muutoksia huoltoapulakiin⁶⁰⁴.

11.2.3. Kunnan avustusvelvollisuus ja kuntien väliset korvaukset

Huoltoapulain mukaan henkilölle, joka ei työllään tai omista varoistaan tai toisen huolenpidolla tai muulla tavalla voinut saada tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa, oli kunta velvollinen antamaan sitä huoltoapuna. Kun-

sa, jolla myös poistettiin työlaitoksessa suoritettavaa korvausvelvollisuutta koskevat sään- nökset (40 §:lle annettiin uusi sisältö ja 41–42 § kumottiin). Ks. myös HE n:o 251 1969 vp, s. 2–3.

⁶⁰¹ Ks. huoltoapulain 3 §:n muutokset vuoden 1970 laissa, jolla myös kumottiin 4 §, ja HE n:o 251 1969 vp, s. 1. Pienempiä muutoksia tehtiin lailla 30.5.1969/347 (4 §) ja 28.11.1977/123 (3 §).

⁶⁰² Ks. 34 §:n muutokset laissa 24.11.1972/766, HE n:o 58 1972 vp, s. 1 ja tähän liit- tyvä sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 10, s. 2. Mietinnössään (s. 1) sosiaalivaliokunta kii- rehti vanhentuneeksi katsomansa huoltoapulain kokonaisuudistusta.

⁶⁰³ Tahdonvastaisesta sijoittamisesta työlaitokseen ks. 25 §:n muutokset vuoden 1970 laissa, jolla myös muutettiin kurinpitoa koskevaa 54 §:ää (HE n:o 251 1969 vp, 3). Ku- rinpitorangaistuksista työlaitoksissa ks. 55 §:n muutokset laissa 18.6.1971/563 ja 24.11.1972/766 sekä HE n:o 11 1970 vp ja HE n:o 58 1972 vp, 2.

⁶⁰⁴ Ks. lait huoltoapulain muuttamisesta 31.12.1974/1033, 27.8.1976/719, 4.1.1980/ 1 ja 19.12.1980/947 sekä HE n:o 25 1972 vp, n:o 64 1976 vp, n:o 132 1979 vp ja n:o 86 1980 vp; KM 1976:22, 45–46 ja 61–62; KM 1979:56, 30–31 ja 55–57.

nan avustusvelvollisuuden määrittely oli samankaltainen kuin köyhäinhuitolain vastaavassa säännöksessä. Siinä korostui huoltoavun toissijaisuus muihin toimeentulolähteisiin verrattuna. Sanontaa »toisen huolenpidolla» tulkittiin siten, että tosiasiallinen tuki, vaikkei se perustunutkaan elatusvelvollisuuteen, riitti vapauttamaan kunnan avustusvelvollisuudesta⁶⁰⁵. »Tarpeenmukaiseen elatukseen» kuuluivat riittävä ravinto, vaatetus, asunto, henkilökohtainen puhtaus ja eräät muut tarpeet. Julkisen terveydenhuollon kehittymättömyyden vuoksi huoltoapuviranomaiset kustansivat (ja joissakin tapauksissa myös järjestivät) vähävaraisten sairaanhoidon. Tilanne muuttui ratkaisevasti vasta vuoden 1972 kansanterveyslain tultua voimaan⁶⁰⁶.

Avustusvelvollinen oli se kunta, missä huollettava oleskeli. Silloin kun huoltoapua oli annettava laitoshoidona, oli avustusvelvollisuus kuitenkin sillä kunnalla, missä avustettavalla oli »varsinainen asuntonsa ja kotinsa», tai ellei hänellä Suomessa ollut sellaista, sillä kunnalla, missä hän pääasiallisesti oleskeli. Ellei viimeksi mainitusta kunnasta voinut saada selkoa tai jos huoltoapua oli kiireellisesti järjestettävä, oli sen kunnan, missä henkilö oleskeli, annettava huoltoapua, kunnes asianomainen kunta voi huollon järjestää⁶⁰⁷.

Oleskelukunnan osoittaminen ei tuottanut erityisiä vaikeuksia, mutta laitoshoidoa koskevat forum-säännöt aiheuttivat ongelmia, jotka johtivat siihen, että edelleenkin esiintyi melko paljon kuntien välisiä korvausriitoja. Lainsäätäjä ei ollut katsonut tarpeelliseksi säännellä kyseisiä korvausasioita huoltoapulaisissa. Forum-sääntöjä oli arvosteltu oikeuskirjallisuudessa jo huoltoapulain tullessa voimaan ja niitä muutettiin vuoden 1970 uudistuksen yhteydessä. Samalla huoltoapulakiin lisättiin kuntien välisiä korvauksia koskeva säännös⁶⁰⁸.

⁶⁰⁵ Huoltoapulain 1 § ja köyhäinhuitolain 1 § 1 mom. Asteljoki 1956, 4–5; Merikoski 1963, 40–42; Tarasti 1956 a, 76.

⁶⁰⁶ Erityishoidosta säädettiin erikseen huoltoapulain 16 §:ssä. Asteljoki 1956, 6 ja 21; Ikkala 1957, 47–51 ja 183–209; Tarasti 1956 a, 79 ja 123–124. Kansanterveyslaki 28.1.1972/66. Huoltoavun ja terveydenhuollon väliset yhteydet heikkenivät entisestäänkin kun laitoshoido lakkauteittiin huoltoapumuotona vuonna 1980. Lainmuutoksen jälkeen voitiin luonnollisesti edelleen antaa huollettavalle maksusitoumus laitoshoidoa varten. Ks. laki 4.1.1980/1, jolla muutettiin mm. huoltoapulain 1 §:ä, 11 §:ä ja 16 §:ä, sekä HE n:o 132 1979 vp, s. 1–3.

⁶⁰⁷ Huoltoapulain 7 §.

⁶⁰⁸ Oleskelukunnan määrittelemisestä ks. Andersson 1966, 448; Ikkala 1957, 129–130. Muista forum-säännöistä ks. Andersson 1966, 449–452; Asteljoki 1956, 15–16; Ik-

11.2.4. Elatusvelvollisuus

Huoltoapulaissa oli edelleen säännöksiä julkisoikeudellisesta elatusvelvollisuudesta. Perussäännön mukaan jokainen mies ja nainen oli velvollinen pitämään huolta omasta ja aviopuolisonsa sekä alle 16-vuotiaiden lastensa ja ottolastensa elatuksesta ja hoidosta. Tämä kuten myös aviotoman lapsen isän elatusvelvollisuus (joka käsitellään seuraavassa jaksossa) oli ns. ehdoton elatusvelvollisuus, mikä merkitsi mm. sitä, että periaatteessa velvollisuus ei riippunut elatuskyvystä. Elatusvelvolliselta ei kuitenkaan saanut periä huoltoapukustannusten korvausta jos katsottiin, että korvauksen suorittaminen olisi vaarantanut hänen elatuskykyään⁶⁰⁹. Ehdottoman julkisoikeudellisen elatusvelvollisuuden rinnalla säilyi myös ehdollinen, joskin suppeampana kuin köyhäinhoitolaissa. Ehdollinen elatusvelvollisuus oli toissijainen ehdottomaan elatusvelvollisuuteen verrattuna ja siitä päätettäessä oli otettava elatusvelvollisen elatuskyky huomioon⁶¹⁰.

Ehdollisen ja ehdottoman elatusvelvollisuuden välinen ero oli huoltoapulaissakin kytketty korvausasioihin. Ehdollisen elatusvelvollisuuden törkeästäkään laiminlyönnistä johtuvia huoltoapukustannuksia ei saatu periä suorituttamalla elatusvelvollisella työtä työlaitoksessa. Ehdottomasti elatusvelvollinen sen sijaan voitiin eräissä tapauksissa määrätä työlaitokseen kustannusten korvaamista varten (ei kuitenkaan aviovaimoa miehensä elatuksen laiminlyönnin takia). Lisäksi ehdollista velvollisuutta koskeva korvausvaatimus vanheni nopeammin kuin ehdottomaan velvollisuuteen kohdistuva vaade⁶¹¹.

Lain mukaan jokainen oli »tarvittaessa velvollinen kykynsä mukaan» pitämään huolta vanhemmistaan, samoin vanhemmat lapsistaan, jotka olivat täyttäneet 16 mutteivät vielä 21 vuotta. Jos vanhemmilla oli useampia lapsia, nämä olivat yhteisvastuullisia vanhempiensa elatuksesta. Ottovanhempiin ja ottolapsiin sovellettiin samoja sääntöjä. Lapsenlapsi oli

kala 1957, 131–135; Tarasti 1956 a, 106–108; Tarasti 1961, 480–481. Lainuudistuksesta ks. laki huoltoapulain muuttamisesta 10.4.1970/275, jolla muutettiin mm. 7 § ja 40 §, sekä Lappalainen 1971a, 30–31 ja Nuutilainen 1970, 1170–1171.

⁶⁰⁹ Huoltoapulain 3 § ja 30 § 4 mom. Ikkala 1957, 57–69 ja 273; Tarasti 1956 a, 83–89 ja 161–162. Ks. myös edellä, jakso 9.2.3.

⁶¹⁰ Asteljoki 1956, 11–12; Ikkala 1957, 61 ja 79–80; Tarasti 1956 a, 83–85 ja 91.

⁶¹¹ Huoltoapulain 38 § 2 mom ja 40 § 1 mom. Ks. myös jäljempänä, jakso 11.2.7.

velvollinen elättämään isovanhempansa vain silloin, kun hän oli ollut vähintään 15 vuotta tämän hoidossa. Samanpituinen hoitajakso oli ehtona myös sille, että avioton lapsi tuli elatusvelvolliseksi isästään, joka oli hänet tunnustanut⁶¹².

Ehdollisesti elatusvelvollisten keskinäinen järjestys oli seuraava. Avustettavan lapsi oli ensisijaisesti elatusvelvollinen, ennen apua tarvitsevan isää ja äitiä. Viimeksi mainittujen vastuu kesti vain niin kauan kuin avustettava oli 16–20-vuotias, ja heidän jälkeensä elatusvelvollisuus oli puutteenalaisen lapsenlapsilla jos 15 vuoden ehto täyttyi⁶¹³. Ehdollisena elatusvelvollisuutena pidettiin myös pitkäaikaisen työnantajan kustantamaa eläkettä, jota selostettiin ylempänä. Tämän huoltoapulakiin perustuvan eläketurvan merkitys pieneni entisestään 1960-luvulla, kun työeläkelait tulivat voimaan⁶¹⁴. Ehdollinen julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus lakautettiin vuoden 1970 lainuudistuksella. Samalla nostettiin ehdottoman elatusvelvollisuuden ikäraja 16:sta 18:an ja itse velvollisuus samaistettiin yksityisoikeudellisen elatusvelvollisuuden kanssa⁶¹⁵.

11.2.5. Lapsen muu elatusturva ja aviottoman lapsen elatus

Sellaisen aviottoman lapsen elatus, jota hänen isänsä ei ollut tunnustanut, perustui edelleen avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista vuonna 1922 annettuun lakiin, joten tässä viitataan ylempänä jo tehtyyn selostukseen. Huoltoapulain säännös ehdottomasta elatusvelvollisuudesta kuitenkin täydensi kyseistä lakia ja korvasi osan sen normeista⁶¹⁶.

Huoltoapulain mukaan mies, joka oli asianmukaisesti sitoutunut tai oikeuden lainvoimaisella päätöksellä velvoitettu suorittamaan elatusapua

⁶¹² Lapsipuolen suhteen isä- tai äitipuoli oli elatusvelvollinen ainoastaan ehdollisesti ja vain niin kauan kuin lapsi oli alle 16-vuotias. Lisäksi edellytettiin, että lapsi oli otettu puolisoiden yhteisessä kodissa tai muutoin yhteisesti elätettäväksi.

Huoltoapulain 4 §. Asteljoki 1956, 11–12; Ikkala 1957, 80–87; Tarasti 1956 a, 91–97.

⁶¹³ Tarasti 1956 a, 92–94.

⁶¹⁴ Huoltoapulain 5 §, muutettu lailla 8.7.1961/399. Ks. edellä, jakso 11.1.2.

⁶¹⁵ Laki huoltoapulain muuttamisesta 10.4.1970/275, jolla mm. muutettiin 3 §:ä ja kumottiin 4 §; HE n:o 251 1969 vp, s. 1; Lappalainen 1971 a, 28–29.

Ehdollisen elatusvelvollisuuden ikäraja oli laskettu 21:stä 20:en lainmuutoksella 30.5.1969/347.

⁶¹⁶ Ks. edellä, jakso 9.2.4. Laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista 27.7.1922/173.

aviottomalle lapselle tai tämän äidille, oli velvollinen pitämään huolta alakäisen lapsen elatuksesta ja hoidosta, sekä lisäksi lapsen äidin elatuksesta ja hoidosta neljänä kuukautena ennen ja yhdeksänä kuukautena jälkeen synnytyksen, ei kuitenkaan suuremmalla määrällä, kuin mihin hän oli sitoutunut tai velvoitettu. Tämä ns. makaajan elatusvelvollisuus lakasi kun avioton lapsi täytti 16 vuotta. Yksityisoikeudellinen elatusvelvollisuus sen sijaan päättyi vasta aviottoman lapsen täyttäessä 17 vuotta, aviolapsen osalta taas asiaa ei ollut säännelty, mutta oikeuskäytännön mukaan elatus saattoi periaatteessa jatkua vielä senkin jälkeen, kun lapsi oli tullut täysi-ikäiseksi (eli oli täyttänyt 21 vuotta, vuoden 1969 lainmuutoksen jälkeen 20 vuotta)⁶¹⁷.

Elatusmaksujen saannin varmistamiseksi oli vuonna 1948 säädetty elatusturvalaki, jonka nojalla lääninhallitus saattoi määrätä elatusvelvollisen työlaitokseen suorittamaan maksut laitoksessa tehtävällä työllä. Laki koski myös aviolapselle maksettavaa elatusapua. Se uudistettiin vuonna 1965, mutta uudistus rajoittui lähinnä teknisiin seikkoihin⁶¹⁸.

Taloudellisesti heikoimmassa asemassa oleville aviottomille lapsille ja eräille muille lapsiryhmille luotiin uusi avustusmuoto, erityislapsilisä. Vuonna 1960 säädetyn lain perusteella suoritettiin erityislapsilisää aviottomalle alle 16-vuotiaalle lapselle, jolle ei voitu vahvistaa elatusapua sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä tai jonka elatusvelvollinen oli kuollut jättämättä varoja elatusvelvollisuuden täyttämiseksi. Avustuksen myöntäminen oli sidottu tulorajoihin ja se maksettiin valtion varoista. Erityislapsilisää sai vuonna 1967 n. 2500 aviotonta lasta. Laki kumottiin vuonna 1974 mutta aviottomille lapsille tarkoitettu etuus säilyi elatustuki-nimisenä⁶¹⁹.

Erityislapsilisän rinnalle tuli laajempi tukijärjestelmä, elatusavun ennakko, joka koski sekä aviolapsia että aviottomia lapsia. Vuonna 1963 säädetyn lain perusteella kunta maksoi (alle 18-vuotiaalle aviolapselle ja alle 17-vuotiaalle aviottomalle lapselle) elatusavun ennakkoa vahvistetusta elatusavusta, joka oli jäänyt maksamatta, ja peri kustannukset elatusvelvolliselta. Saataviensa turvaamiseksi kunta oikeutettiin perimään elatusvelvolliselta kaikki erääntyneet elatusapusaamiset. Elatusavun en-

⁶¹⁷ Huoltoapulain 3 § 2 ja 4 mom sekä 62 § 1 mom; avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista annetun lain 6 § 1 mom; holhouslaki 19.8.1898/34 16 §. HE n:o 122 1954 vp, 1–2; Asteljoki 1956, 11; Helin 1981, 141; Ikkala 1957, 70–76; Tarasti 1956 a, 89–90.

⁶¹⁸ Vuoden 1948 elatusturvalaista ks. edellä, jakso 9.2.4. Laki lapsen elatusavun turvaamisesta eräissä tapauksissa 23.7.1965/432. Ikkala 1957, 370–373; Nuutilainen 1965.

⁶¹⁹ Erityislapsilisälaki 30.12.1960/538 (varsinkin 1 § ja 3 § 1 mom), joka kumottiin lailla 4.1.1974/6. Mikkola 1972, 123 ja 131. Elatustuesta ks. laki 4.1.1974/7, jolla muutettiin elatusavun ennakosta annettua lakia 7.6.1963/281.

nakosta suoritettiin valtionosuutta. Vuonna 1969 n. 37 600 lasta pääsi osalliseksi tästä etuudesta⁶²⁰.

Kun lapsen elatusturvalainsäädäntö uudistettiin perusteellisesti vuonna 1977, yhteiskunta- ja oikeuspoliittisissa käsityksissä tapahtuneet muutokset näkyivät selvästi uudessa laissa. Elatusturvalaki ja laki elatusavun ennakosta yhdistettiin laiksi lapsen elatuksen turvaamisesta. Uudessa laissa ei enää erotettu aviottomia lapsia ja aviolapsia toisistaan. Elatusavun ennakko ja elatustuki sulautettiin toisiinsa ja samalla nostettiin uuden elatustuen tasoa, parannettiin sen kattavuutta ja yhtenäistettiin tuen saannin ikäraja 18:ksi vuodeksi. Työlaitoksen käyttö elatusturvan pakkokeinona poistettiin vihdoinkin. Eduskunta oli edellyttänyt tätä poistoa jo vuonna 1969 käsitellessään huoltoapulain muutosta, jolla lakkautettiin työlaitosmenettely huoltoapukustannusten takaisinperinnässä⁶²¹.

Uutta elatustukea sai vuoden 1980 lopussa melkein 70 000 lasta. Vanhassa lainsäädännössä oli muiden puutteiden lisäksi se epäkohta, että sosiaalilautakunnan elatusvelvolliselta perimistä varoista suoritettiin lapselle elatusapu täysimääräisenä ainoastaan siltä kuukaudelta, jonka aikana varat oli tilitetty lautakunnalle. Tämän jälkeen otettiin perityistä varoista sosiaalilautakunnalle korvaus kaikista maksetuista elatusavun ennakoista ja vasta näin jäljelle jääneet varat käytettiin lapselle muilta kuukausilta kuuluvien elatusapuerien suorittamiseen. Toisin sanoen lainsäätäjät piti kyseisessä tilanteessa yhteiskunnan taloudellisen edun valvomista tärkeämpänä kuin lapsen elatuksen turvaamista. Uudessa laissa epäkohta poistettiin⁶²².

11.2.6. Avustusmuodot

Avustusmuodot olivat samat kuin köyhäinhuoltolain kaudella eli ehkäisevä huoltoapu, kotiaavustus, hoito yksityiskodissa ja laitoshoido. Toimeentuloturvan näkökulmasta kahden viimeksi mainitun huoltomuodon merkitys oli jo tuntuvasti vähentynyt huoltoapulain tullessa voimaan, minkä takia niitä ei käsitellä seuraavassa esityksessä. Siihen on kuitenkin sisällytetty työlaitosjärjestelmä, koska se liittyy huoltoapukustannusten takaisinperintään⁶²³.

⁶²⁰ Laki elatusavun ennakosta 7.6.1963/281 1–5 §, 8–9 § ja 25 §. Veikko Piirainen 1969, 224–225; Sormo 1963. Tilastoluvuista ks. KM 1971: A 25, 61.

⁶²¹ Laki lapsen elatuksen turvaamisesta 28.1.1977/122. Marjanen 1976; eduskunnan vastaus HE:en n:o 251 1969 vp. Työlaitokseen palataan jäljempänä, jaksossa 11.2.8.

⁶²² Elatusavun ennakosta annetun lain 10 § 2 mom. HE n:o 89 1976 vp, s. 5; Ahvenainen, Lehtinen ja Marjanen 1977, 119 ja 122; Mikkola 1972, 117–118 ja 126–132. Tilastoluvuista ks. Jalomäki 1981 ja Tuomi 1982.

⁶²³ Huoltoapulain 11 §. Yksityshoidosta ks. lain 13–15 §, laitoshoidosta lähinnä 18–23 §, 27 §, 32 §, 34–35 § ja 50–54 §.

Ehkäisevä huoltoapu

Ehkäisevä huoltoapu oli huoltoapulaissa määritelty siten, että »estääkseen vähävaraista henkilöä joutumasta elatuksen tai hoidon puutteeseen» voi kunta antaa muutakin kuin (1 §:ssä tarkoitettua) varsinaista huoltoapua. Ehkäisevän avustuksen myöntäminen oli siis harkinnanvaraista. Sellaista avustusta maksettiin esim. asunnon korjaamiseen, koulutuskustannuksiin, asunto- ja opintolainojen korkoihin ja lyhennyksiin, työvälineiden ja huonekalujen hankintaan⁶²⁴.

Käytännössä ehkäisevän ja varsinaisen huoltoavun välinen ero ei aina ollut kovin selvä. Erotuksen tärkein juridinen aspekti oli se, että ehkäisevän huoltoavun kustannukset voitiin periä takaisin vain siltä, joka oli saanut sitä itselleen, eikä avunsaajan elatusvelvolliselta⁶²⁵. Ehkäisevää avustamista harjoitettiin melko vähän, joidenkin mielestä liiankin harvoin. Koko maassa annettiin ehkäisevää huoltoapua noin 70 prosentissa kunnista 1960-luvun jälkipuoliskolla ja tämä toiminta edusti vain 0,23 prosenttia kaikista huoltoapukustannuksista vuonna 1969⁶²⁶.

Huoltoapulaki asetti kunnille myös velvoitteita, jotka koskivat sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisyä laajemmassa mielessä. Lain mukaan sosiaalilautakunnan oli ryhdyttävä toimenpiteisiin tai tehtävä esityksiä muille kunnan viranomaisille sellaisten sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi, jotka tuntuvasti vaikeuttivat kuntalaisten toimeentuloa tai aiheuttivat huoltotarpeita⁶²⁷.

Kotiavustus

Kotiavustuksesta oli tullut ylivoimaisesti tärkein toimeentuloturvaa tarjoava huoltoavun muoto, kuten ylempänä todettiin. Kotiavustusta saatettiin edelleen antaa rahana, tavaroina, osto-osoituksena tai maksusitoumukseksi, joskin raha-avustus oli yleisintä. Avustus kattoi kaikki tarpeelliset ruokailu-, vaate-, asumis- ja hoitokustannukset, hygieniaan ja siivoukseen

⁶²⁴ Asteljoki 1956, 9–10; Huoltoaputiedustelu 1979, 24–26; Ikkala 1957, 52–59; Veikko Piirainen 1969, 248; Tarasti 1956 a, 19–20 ja 81–83.

⁶²⁵ Huoltoapulain 28 § 1 mom ja 29 §.

⁶²⁶ Asikainen, Huoltoavun kehitystrendi ... 1972, 146–147; Huoltoavun ohjenormitoimikunnan mietintö 1968, 2; KM 1974:32, 11; Louhelainen 1986, 64; Sahlman 1971, 622; Waismaa 1972, 200–201.

⁶²⁷ Huoltoapulain 17 §. Ikkala 1957, 209–210; Tarasti 1956 a, 125–126.

liittyvät menot sekä eräät muut kulut. Elintason noustessa yhä useampi kunta suostui maksamaan huoltoavulla tietyt menoerät, joihin ei aikaisemmin annettu avustusta (kuten puhelinmaksut, radio- ja TV-luvat)⁶²⁸.

Lisäksi sosiaaliturvan laajeneminen johti siihen, että joissakin tapauksissa kotiaavustus voitiin korvata jollakin muulla sosiaalietuudella, esim. eläkkeellä tai sairausvakuutuskorvauksella. Sairausvakuutuksessa jo pelkkä ilmaislääkkeiden maksutavan muutos, jolla korvattavien lääkkeiden laskutus siirrettiin täysin apteekkien ja sairausvakuutuksen väliseksi asiak- si, poisti huomattavan määrän ihmisiä huoltoavun piiristä⁶²⁹.

Vuonna 1957 oli 57 000 kotitaloutta saanut kotiaavustusta, vuonna 1965 68 800 ja viisi vuotta myöhemmin 91 300. Viimeksi mainittu luku merkitsi sitä, että vuonna 1970 212 200 henkilöä oli kotiaavustuksena annetun huoltoavun piirissä. Vastaavat luvut olivat vuonna 1980 82 100 tapausta ja 148 300 henkilöä. Tuhatta asukasta kohti 43 ihmistä oli kotiaavustuksen piirissä vuonna 1965, suunnilleen yhtä paljon viisi vuotta myöhemmin, mutta vuonna 1980 enää 31⁶³⁰.

Kotiaavustuksen tarpeen tärkein syy oli tilastojen mukaan seuraava. Vanhuus 8 prosenttia tapauksista vuonna 1970, kymmenen vuotta myöhemmin 4 prosenttia, sairaus 47 (1970) ja 29 prosenttia (1980), mielisairaus 4,5 ja 3,5 prosenttia, perhesuhteet (puolison kuolema, suuri lapsiluku, huolehtiminen au-lapsista) 8 ja 9 prosenttia, »epäsosiaalinen elämäntapa» (työhaluttomuus, huolimattomuus, päihdyttävien aineiden väärinkäyttö, perheen hylkääminen yms.) 16 ja 18 prosenttia, työttömyys 12 ja 32 prosenttia. Luvut ovat tietysti vain suuntaa antavia tulkinnanvaraisuutensa takia.

Huoltoapulain mukaan sosiaalilautakunnan oli valvottava, että annettu kotiaavustus käytettiin oikein ja ettei avustettavan lasten hoitoa ja kasvatusta laiminlyöty. Lautakunnalla oli oikeus antaa avustuksesta avunsaajaa velvoittavia määräyksiä. Kotiaavustus voitiin kieltää jos sitä oli käytetty väärin. Kielto ei merkinnyt sitä, että avun tarpeessa oleva jätettiin kokonaan ilman huoltoapua, vaan hänet saatettiin sijoittaa yksityis- tai laitoshoitoon⁶³¹. Valvonnan

⁶²⁸ Asteljoki 1956, 6–7; Ikkala 1957, 45; Veikko Piirainen 1969, 249; Tarasti 1956 a, 78–79. Ks. myös edellä, jakso 9.2.9.

⁶²⁹ Romppanen 1968, 742.

⁶³⁰ Tekstissä mainitut pyöristetyt luvut on otettu Suomen virallisen tilaston julkaisusarjoista XXI A ja B, joihin ei enää erikseen viitata seuraavassa esityksessä. Ks. myös Ritakallio 1991, 27–28 ja Toimeentulotukityöryhmän muistio 1984, 12–14.

⁶³¹ Huoltoapulain 12 § 2 ja 3 mom sekä 49 §. Ikkala 1957, 176 ja 400–401; Tarasti 1956 a, 117–118 ja 213.

muoto oli lieventynyt köyhäinhoitolakiin verrattuna. Huollettavan oli huoltoapulain perusteella noudatettava em. määräyksiä ja lisäksi autettava huollon tarpeen selvittämisessä, mutta hänen ei tarvinnut enää itse alistaa suoranaisesti lautakunnan valvontaan, kuten aikaisempi laki oli määrännyt⁶³².

Vallitsevan käytännön mukaan kotiavustuksen tuli turvata vain minimitoimeentulo eikä se saanut ylittää alimman palkkatason työntekijöiden ansioita. Joissakin kunnissa tästä tosin poikettiin avunsaajien hyväksi⁶³³. Viranomaisilla oli suuri harkintavalta kotiavustuksen määrästä päätettäessä. Harkintavalta koski huollettavan tarvitsemien varojen lisäksi sitä, missä määrin hänen tulonsa vähensivät avuntarvetta. Kirjallisuudessa esitettiin, että avustus ei saanut olla liian pieni, ja toisaalta kiinnitettiin huomiota siihen, että liian suuret avustukset voivat johtaa työhalukkuuden heikkenemiseen⁶³⁴.

Joissakin kunnissa oli jo köyhäinhoitolain aikana luotu normeja, jotka mahdollistivat kotiavustuksen jakamisen yhtenäisten kriteereiden mukaan. Ns. huoltoapunormit olivat rationalisointiväline, mutta 1960- ja 1970-luvuilla painotettiin kasvavassa määrin sitä, että niiden avulla voitiin paremmin noudattaa yhdenvertaisuutta avunsaajien välillä sekä kunnan sisällä että eri kuntien asukkaiden kesken⁶³⁵. Pyrkimys tasa-arvon li-

⁶³² Huoltoapulain 9 § 2 mom ja köyhäinhoitolain 58 §. Ks. edellisessä alaviitteessä mainitun kirjallisuuden lisäksi Asteljoki 1956, 19–20 ja 54–55.

⁶³³ Asteljoki 1956, 7; Ikkala 1957, 45; Jaakkola ja Sihvo 1972, 12–13; Veikko Piirainen 1969, 249–250; Tarasti 1956 a, 78–79.

⁶³⁴ Ks. avustuksen sopivan tason arvioimisesta edellisessä alaviitteessä mainitut kohdat Asteljoen ja Piiraisen kirjoista. Harkintavallan käytöstä eräänlaisena ojennuskeinona kirjoitti Dahlberg näin:

»Kotiavustuksen määrää sovelletaan myös siten, että se riittämättömänä aktivoi avustettavaa ja on silloin omatoimisuuden herättäjänä. Määrältään vähäisenä annetun aineellisen kotiavustuksen käyttöä voidaan soveltaa varsinkin silloin, kun henkilö työnvierokunnan takia haluaa pyrkiä käyttämään kotiavustusta ehkä pitkäksikin aikaa hyväkseen. Vähäisen huollon antamisella henkilö pakotetaan itse valitsemaan ansiotyö edullisempaan kuin avustuksen käyttö.» (Dahlberg 1961, 439). Tämä suhtautumistapa on itse asiassa lähellä vuoden 1879 vaivashoitoasetuksen ideologiaa.

Avunsaajan tulojen huomioonottamisesta ks. Jaakkola ja Sihvo 1972, 13–14 sekä Åman 1976, 12. Tuloeria, joita ei otettu lukuun kotiavustusta laskettaessa, kutsuttiin joskus etuoikeutetuksi tuloksi.

⁶³⁵ Alueellisen eriarvoisuuden tasoittamiseen liittyi mm. valtiosääntöoikeudellinen kysymys kunnallisen itsehallinnon ja yhdenvertaisuusperiaatteen välisestä suhteesta, jota ei kuitenkaan käsitellä tässä tutkimuksessa.

säämiseen kotiaivustusten jaossa voitti jatkuvasti alaa. Normit yleistyivät ensin kaupungeissa, 1960-luvun lopussa taas kunnalliset keskusjärjestöt ja vasta perustettu sosiaalihalitus suosittelivat niiden käyttöä koko maassa. Vuonna 1972 tehdyn selvityksen mukaan 59 prosenttia kunnista oli vahvistanut ohjeelliset huoltoapunormit. Normien markkamääräinen vaihteluväli eri kunnissa oli kuitenkin melko suuri, vaikka vertailun kohteeksi otettiin vakioituja ravinto- ja käyttövaranormeja⁶³⁶.

Vuonna 1972 asetettu sosiaalihalintokomitea, jonka tehtävänä oli mm. tarkistaa toimeentuloturva koskevat huoltoapulain säännökset, piti alueellista eriarvoisuutta selvänä epäkohtana, kuten seuraavasta sitaatista ilmenee: »Tehdyissä tutkimuksissa on todettu, että huoltoavun kotiaivustuksen taso samoin kuin kuntien käyttämät normit vaihtelevat alueellisesti. Huoltoapua saavien tapausten lukumäärä ja tapausta kohti myönnetyn avustuksen suuruus vaihtelee kunnan varakkuuden mukaan niin, että avunsaajia on enemmän ja avustukset ovat suurempia varakkaissa kuin taloudellisesti heikossa asemassa olevissa kunnissa. Tämä viittaa siihen, että kuntien erilaiset taloudelliset mahdollisuudet ovat osaltaan luoneet kansalaisten kesken eriarvoisuutta perustuloturvassa siten, että alueilla, joilla sosiaaliset riskit ovat yleisiä, kunnan mahdollisuudet tarjota apua toimeentulon järjestämiseksi ovat puutteellisimmat»⁶³⁷.

Komitea katsoi eriarvoisuuden johtuneen huomattavassa määrin asenteista: »Tutkimuksissa on voitu lisäksi todeta, ettei kunnan varakkuus ole ainoa asiaan vaikuttava tekijä. Maan eri osien välillä vallitsee ilmeisiä eroja huoltoapua koskevassa ajattelutavassa. Kaupungistuneilla alueilla huoltoapuun ei yleisesti katsottane liittyvän sellaisia nöyryyttäviä piirteitä kuin muilla alueilla. Niinpä avustuksen hakeminen on kaupungistuneilla alueilla tästäkin syystä yleisempää ja myöskin käsitykset kohtuullisesta tasosta ovat erilaisia.»

Eriarvoisuuden poistamiseksi komitea ehdotti valtion merkittävää osallistumista toimeentulotuen (huoltoavun kotiaivustuksen) rahoitukseen ja koko maata koskevien perusteiden vahvistamista toimeentulotuen määrittämiseksi. Komitean esitykset toteutettiin vuoden 1982 sosiaali-

⁶³⁶ Huoltoavun ohjenormitoimikunnan mietintö 1968, saatekirje, s. 1 ja itse mietintö, s. 3; Jaakkola ja Sihvo 1972, 3, 9–11 ja 15–16; Sahlman 1971, 622–623; Seppänen 1966; sosiaalihalituksen yleiskirje 3.10.1968, n:o 4/1968/hu. Ks. myös Tarasti 1970, 127.

Avustusten vaihtelun erittelystä ks. Lehto 1972 a ja 1972 b.

⁶³⁷ KM 1974:32, 7.

huoltolailla⁶³⁸. Ennen sosiaalihuoltolain säätämistä ohjeellisten huoltoapunormien käyttö lisääntyi entisestään, mutta vuonna 1979 avustusten taso vaihteli edelleen melkoisesti, joskin vähemmän kuin aikaisemmin. Suosituksia huoltoapunormeiksi oli nyttemmin antanut myös neljä lääninhallitusta, ja varsinkin kyseisissä lääneissä perusavustusten taso oli noussut⁶³⁹.

11.2.7. Huoltoapukustannusten takaisinperiminen avustetulta tai elatusvelvolliselta

Huoltoapukustannusten takaisinperinnässä huoltoapulaki toi aluksi vain vähän lievennystä köyhäinhoitolakiin verrattuna. Tärkeän vedenjakajan muodosti vuoden 1970 lainuudistus, joka ennakonluonteista avustusta lukuun ottamatta teki korvausvelvollisuudesta poikkeuksellisen. Seuraava esitys on sen mukaisesti jaettu kahteen osaan.

Takaisinperintä ennen vuoden 1970 lainuudistusta

Köyhäinhoitolain korvaussäännöksiä oli arvosteltu ajoittain ankarastikin ja niiden uudistamista oli ehdottanut kaksi eri komiteaa, joista ensimmäinen oli jättänyt mietintönsä jo vuonna 1935. Säännöksiä ei kuitenkaan muutettu⁶⁴⁰. Huoltoapulaissa taas omaksuttiin sama lähtökohta kuin köyhäinhoitolaissa. Korvausvelvollisuus oli pääsääntö, siitä poikkeaminen toissijaista⁶⁴¹. Uudessa laissa takaisinperinnän rajoitusperusteet olivat väljempiä, mikä oli osittain vastaus edellistä lakia koskevaan kritiikkiin. Laajan takaisinmaksuvelvollisuuden poistamista sen sijaan ei huoltoapulain esitöissä lainkaan käsitelty.

Huoltoapulain perusteella korvausvelvollisia olivat sekä itse avustusta saaneet että kyseisen lain nojalla elatusvelvollisina pidettävät omaiset ja

⁶³⁸ KM 1974:32, 9, 11–12 ja 14; sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710 2 § ja 32 § sekä VNp toimeentulotuen yleisistä perusteista 10.11.1983/838.

⁶³⁹ Huoltoaputiedustelu 1979, 4–6, 38 ja 48–49; Åman 1976, 2, 8 ja 11–12.

⁶⁴⁰ Ks. edellä, jakso 9.2.5.

⁶⁴¹ Korvausvelvollisuuden perusteluista ks. Asteljoki 1956, 28–29; Ikkala 1957, 244–248; Turunen 1968.

työnantajat. Ns. ehdollinen elatusvelvollisuus riippui elatuskyvystä, mikä oli takaisinperinnässä otettava huomioon. Ehkäisevän huoltoavun kustannukset saatiin periä takaisin vain sitä itselleen saaneilta⁶⁴². Kustannusten korvaus oli suoritettava rahana tai joissakin tapauksissa työlaitoksessa tehtävällä työllä. Työlaitokseen voitiin määrätä vain ehdottomasti elatusvelvollisia, jotka olivat laiminlyöneet elatusvelvollisuutensa (tämä koski myös itsensäelättämisvelvollisuutta), ei kuitenkaan aviovaimoa miehensä elatuksen laiminlyönnin takia. Työlaitosmääräyksen edellytyksenä oli lisäksi, että laiminlyönnin syy oli laissa määritellyllä tavalla paheksuttava⁶⁴³.

Huoltoapukustannuksilla tarkoitettiin suoranaisesti huoltoapuun liittyviä menoja, ei esim. hallinnollisia kustannuksia. Lain mukaan kunta oli oikeutettu »saamaan korvauksena määrän, mihin (...) huoltoavusta kunnalle aiheutuneet kustannukset kohtuudella (voitiin) arvioida». Kotiavustuksen ja sijoitushoidon kustannusten määrittelemine ei yleensä tuottanut vaikeuksia. Laitoshoidon varten lainsäätäjät loi vihdoinkin yhtenäiset korvausperusteet viranomaisien vahvistamien hoitomaksujen avulla⁶⁴⁴.

Korvausvelvollisuuden rajoitukset

Korvausvelvollisuuden rajoitukset voidaan jakaa kahteen ryhmään, laissa täsmällisesti ja väljästi muotoiltuihin poikkeuksiin. Huoltoavusta, jonka joku oli saanut ennen kuin oli täyttänyt 16 vuotta, ei saanut periä korvausta. Sellaisen henkilön vanhemmille tai isovanhemmille järjestettyä huoltoa, joka avustusta annettaessa ei ollut täyttänyt 21 vuotta, ei voinut myöskään vaatia korvattavaksi. Tämän ikärajan jälkeen annetusta avusta huollettavan lapsi tai lapsenlapsi oli korvausvelvollinen vain jos avunsaaja oli hänestä aikaisemmin vähintään 15 vuotta huolehtinut. Korvausvelvollinen ei joutunut kustantamaan sitä huoltoapua, jonka henkilö, josta

⁶⁴² Huoltoapulain 28 § 1 mom, 29 § ja 31 § 1 mom. Ehdollisesta elatusvelvollisuudesta ks. edellä, jakso 11.2.4.

⁶⁴³ Lain 40 § 1 mom, jonka mukaan korvausvelvollinen voitiin määrätä työlaitokseen jos hän oli laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa »laiskuuden, välinpitämättömyyden, huolimattomuuden, kevytmielisen tai pahantapaisen elämän takia tahi muusta sellaisesta syystä». Työlaitoksista ks. jäljempänä, jakso 11.2.8.

⁶⁴⁴ Lain 28 § 1 mom, 29 § ja 31–32 § (sitaatti 31 § 1 mom:sta). Asteljoki 1956, 34–36; Ikkala 1957, 276–290; KM 1953:1, 6; Tarasti 1956 a, 164–167.

hän oli velvollinen pitämään huolta, oli saanut korvausvelvollisen suorittaessa korvausta työllä työlaitoksessa⁶⁴⁵.

Edellä mainitut rajoituskriteerit olivat yleensä yksiselitteisiä. Osittain viranomaisten harkintavaltaan sen sijaan perustui säännös, joka kielsi korvauksen perimisen silloin kun huoltoavun antamisen perusteena oli ollut »avunsaajan tuberkuloosi, mielisairaus, vajaamielisyys, kaatumatauti tai muu pitkällistä hoitoa vaativa sairaus», ellei takaisinperintään ollut erityistä syytä. Erityisenä syynä pidettiin käytännössä mm. avunsaajan parantunutta taloudellista asemaa tai hänen »epäsosiaalista elämäntapaansa». Ilman tällaista syytäkin korvaus voitiin periä avunsaajan eläkkeestä tai muusta etuudesta (tai muista tuloista, jos oli kyse laitoshoidon korvaamisesta), joka maksettiin sosiaalilautakunnalle⁶⁴⁶.

Varsin laajan harkintavallan käytön mahdollisti säännös, jonka mukaan 16–20-vuotiaalle annetusta huoltoavusta saatiin periä korvausta vain jos avustamisen syynä oli ollut avunsaajan huolimattomuus, kevytmielinen tai pahantapainen elämä tai »muu sellainen syy». Huoltoapulakiin sisältyi myös jo köyhäinhuoltolaissa ollut joustava normi, jonka nojalla korvausta ei tullut vaatia jos katsottiin, että korvausvelvollinen korvausta suorittamalla vaarantaisi mahdollisuutensa itsensä ja omaistensa elättämiseen. Edelleen korvauksen vaatimisesta voitiin luopua silloin kun huoltoavun syynä oli ollut avunsaajan työttömyys, johon hän itse ei ollut syyppää tai (jokin muu kuin edellä mainittu) sairaus tai vamma, »sekä muulloinkin, kun siihen (katsottiin) olevan syytä». Korvauksesta saatettiin luopua myös osittain⁶⁴⁷.

Takaisinperintä suoraan tuloista

Huoltoapulain perusteella korvauksen vähennykseksi oli luettava, mitä sosiaalilautakunnalle oli suoritettu avunsaajan eläkkeenä, elinkorkona, avustuksena tai muuna etuutena, lukuun ottamatta sitä osaa, joka voimassa olevien säännösten mukaan oli jätettävä tai sosiaalilautakunnan päätöksellä varattiin huollettavan omaan käyttöön hänen henkilökohtaisia tar-

⁶⁴⁵ Lain 30 § 1–2 mom ja 5 mom. 21:n vuoden ikäraja laskettiin 20:een vuoteen lailla 30.5.1969/347.

⁶⁴⁶ Lain 30 § 3 mom ja 33–34 §. Ikkala 1957, 267–268; Tarasti 1956 a, 160–161.

⁶⁴⁷ Huoltoapulain 30 § 1, 3 ja 4 mom sekä köyhäinhuoltolain 52 § 2 mom. Asteljoki 1956, 31–34; Ikkala 1957, 263–275; KM 1953:1, 6; Tarasti 1956 a, 158–163. Tekstissä mainittu ikäraja muutettiin 16–19:ksi vuodeksi lailla 30.5.1969/347.

peitaan varten. Tässä oli kyse suorituksista, jotka ohjattiin sosiaalilautakunnalle joko lain – esim. kansaneläkelain – nojalla tai siten, että avustettava antoi lautakunnalle valtakirjan etuuden nostamista varten. Silloin kun avunsaja ei antanut valtakirjaa tai hän peruutti sen, saatettiin hänelle maksaa samalta ajalta sekä huoltoapua että sosiaalietuutta⁶⁴⁸.

Tulojen perintä itse huoltoapulain perusteella oli eräissä tapauksissa myös mahdollista. Lain mukaan henkilö, joka huoltoapuna sai hoitoa mielisairaalassa, oli siellä ollessaan sosiaalilautakunnan holhouksen alainen, joten lautakunta myös disponoi hänen tuloistaan. Lisäksi lautakunnalla oli valta periä ja nostaa kunnalliskodissa tai muussa kunnallisessa hoitolaitoksessa hoidossa olevalle avunsaajalle tulevat eläkkeet sekä muut tulot ja saamiset ja käyttää niitä hänen hoitoonsa ja huoltoapunsa korvaamiseen. Tällöin oli kuitenkin otettava huomioon, mitä sellaisen suorituksen käytöstä muualla määrättiin. Kyseisillä muilla määräyksillä tarkoitettiin lähinnä säännöksiä, joilla kiellettiin käyttämästä tiettyjä etuuksia huoltoapukustannusten korvaamiseen⁶⁴⁹.

Sosiaalilautakunnan oikeudet oli huoltoapulaissa turvattu siten, että vain suoritus lautakunnalle oli pätevä jos tämä oli ilmoittanut maksajalle käyttävänsä valtuuksiaan. Lautakunta ei saanut periä muita tuloja kuin ne, jotka hoitoaikana maksettiin huollettavalle. Tuloilla voitiin kuitenkin korvata myös aikaisemmin annetun hoidon kustannuksia⁶⁵⁰. Kustannusten takaisinperintä saattoi kohdistua myös omaisuuteen laajassa merkityksessä. Huoltoapulain perusteella sosiaalilautakunta voi ottaa haltuunsa hoidettavan olemassa olevan tai hänelle sittemmin tulevan muunkin omaisuuden kuin em. tulot ja käyttää sitä hänen hoitokustannustensa suorittamiseen silloin kun avustettava sai huoltoapua laitoshoitona, jonka voitiin otaksua kestävän hänen koko loppuikänsä. Tulojen perintää koskevasta säännöksestä poiketen laitoshoidolla tarkoitettiin tässä missä tahansa hoitolaitoksessa annettua hoitoa eikä pelkästään hoitoa kunnalliskodissa tai muussa kunnallisessa hoitolaitoksessa. Huollettavalle oli jätettävä sellaiset esineet, jotka olivat hänelle tarpeen henkilökohtaista

⁶⁴⁸ Lain 33 § 1 mom. Asteljoki 1956, 37–38; Ikkala 1957, 290–295; Tarasti 1956 a, 167–168. Sosiaalilautakunnalle lain perusteella maksettavien etuuksien osalta voidaan viitata esim. kansaneläkelain (8.6.1956/347) 43–44 §:än ja tapaturmavakuutuslain (20.8.1948/608) 63 § 2 mom:in.

Kaksinkertaisesta etuudesta ks. Korhonen 1972 ja Toivola 1969 a, 552.

⁶⁴⁹ Mielisairaanhoiduksesta säädettiin huoltoapulain 52 §:ssä ja lautakunnan perimisvaltuuksista 34 § 1 mom:ssa. Perinnältä suojattuja etuuksia olivat esim. äitiysavustus ja perhelisä – ks. äitiysavustuslaki 13.6.1941/424 12 § 2 mom ja perhelisälaki 30.4.1943/375 14 § 2 mom.

⁶⁵⁰ Lain 34 § 2 mom. Asteljoki 1956, 38–39; Ikkala 1957, 296–299; Tarasti 1956 a, 169–171.

käyttöä varten tai joilla oli hänelle erityistä tunnearvoa. Jäljelle jäävän omaisuuden osittainenkin haltuunotto oli mahdollinen⁶⁵¹.

Menettely takaisinperinnässä

Muussa kuin suoraan tuloista tai omaisuudesta tapahtuvassa takaisinperinnässä toimivalta oli lääninhallituksella, tai oikeammin lääninoikeudella, jolle sosiaalilautakunnan oli tehtävä hakemus korvauksen saamiseksi. Hakemukseen oli liitettävä ennen huoltoavun antamista laadittu selostus avun tarpeesta ja selvitys huoltoavun kustannuksista⁶⁵². Hakemus, joka perustui ehdolliseen elatusvelvollisuuteen, oli pantava vireille viimeistään huoltoavun antamista seuraavan kalenterivuoden aikana, ehdotonta elatusvelvollisuutta koskeva vaatimus sen sijaan 10:n vuoden kuluessa. Korvausvelvollista oli kuultava. Huoltoapua pidettiin annettuna silloin kun siitä oli kunnalle syntynyt kustannuksia. Useammalle ihmiselle samalla kertaan suoritettun huoltoavun katsottiin jakautuneen heille pääluvun mukaan, elleivät olosuhteet osoittaneet muuta⁶⁵³.

Takaisinperinnän uudistaminen vuosina 1970–1980

Takaisinperintä uudistettiin perinpohjin vuonna 1970. Lähtökohtainen korvausvelvollisuus muuttui periaatteeksi, jonka mukaan kustannukset vaadittiin takaisin vain jos huoltoapua oli annettu ennakon luonteisena ja eräissä muissa erityistapauksissa. Lainmuutokseen liittyvässä hallituksen esityksessä viitattiin sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöluonnokseen ja niihin ehdotuksiin, jotka Pohjoismaiden huoltoapulainsäädäntöä yhtenäistämään asetetun Pohjoismaiden sosiaalipoliittisen komitean jaosto oli tehnyt. Lisäksi uutta järjestelmää perusteltiin seuraavasti: »... huoltoapu on viimesijainen keino elatuksen ja hoidon turvaamiseksi silloin, kun

⁶⁵¹ Huoltoapulain 35 § 1 ja 3 mom, jotka vastasivat köyhäinhoitolain 53 §:ä. Asteljoki 1956, 39–40; Ikkala 1957, 299–306; Nuutilainen ja Seppänen 1978, 40–41; Tarasti 1956 a, 172–175.

⁶⁵² Huoltoapulain 38 § 1 mom; laki lääninoikeudesta 29.1.1955/52 1 §; asetus lääninhallituksesta 29.4.1955/188 2 § 4 mom ja 29 § 3 i-kohta.

Sosiaalilautakunnan puhevallan käytöstä ks. laki sosiaalihuollon hallinnosta 20.1.1950/34 14 §. Hakemuksen puutteiden vaikutuksesta oikeusturvaan ks. Ignatius 1980, 189 ja KM 1979:59, 132.

⁶⁵³ Huoltoapulain 37 § ja 38 § 2 ja 3 mom. Asteljoki 1956, 41–42; Ikkala 1957, 307–356; Tarasti 1956 a, 176–184.

sekä asianomaisen henkilön omat että muut mahdolliset keinot jo on käytetty. Useimmissa tapauksissa olisikin pidettävä kohtuuttomana, että annettu huoltoapu perittäisiin takaisin ja siten kenties pysytettäisiin tilanne jatkuvasti sellaisena, ettei huollettava kykene tulemaan itsenäisesti toimeen»⁶⁵⁴.

Uusien säännösten perusteella takaisinperinnästä oli useimmiten päätettävä etukäteen. Päätäessään varsinaisen tai ehkäisevän huoltoavun myöntämisestä sosiaalilautakunta voi nimittäin samalla määrätä kustannukset osittain tai kokonaan korvattaviksi kolmessa tapauksessa. Ensiksi, huoltoavun saajalta saatettiin periä korvaus jos huoltoapu oli ennakon luonteinen, ts. jos avustettava oli joutunut turvautumaan huoltoapuun sen takia, ettei hän ajoissa saanut käyttöönsä hänelle kuuluvia tuloja tai varoja. Myös työlakkoon osallistuneelta avunsaajalta voitiin vaatia korvausta hänelle itselleen annetun huoltoavun osalta, jos avustaminen oli johtunut lakosta. Lisäksi takaisinperintä avunsaajalta tai hänen elatusvelvolliseltaan oli mahdollista, jos avun tarve oli aiheutunut siitä, että asianomainen oli tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa (itseään tai elätettävää kohtaan), josta hän olisi kyennyt huolehtimaan⁶⁵⁵.

Sosiaalilautakunta voi jälkikäteen päättää periä korvauksen avunsaajalta tai tämän elatusvelvolliselta jos oli käynyt ilmi, että huoltoavun myöntäminen oli perustunut asianomaisten antamiin erehdyttäviin tietoihin. Kaikissa korvausasioissa katsottiin nyt huoltoapu annetuksi silloin kun huollettava oli tullut siitä osalliseksi eikä enää kun siitä oli syntynyt kustannuksia kunnalle⁶⁵⁶. Takaisinperinnän yleisenä lisäedellytyksenä vaadittiin, että korvausvelvollisella oli tai hänelle oli tulossa sellaisia tuloja tai sellaista omaisuutta, josta korvaus voitiin periä vaarantamatta korvausvelvollisen tai hänestä (3 §:n tarkoittamassa mielessä) riippuvaisen elä-

⁶⁵⁴ HE n:o 251 1969 vp, 1–2 (sitaatti s. 2); Harmonisering 1968, 17–22. Yhtenäistämishanke perustui Pohjoismaiden neuvoston suositukseen n:o 21, jonka neuvosto antoi vuoden 1965 istunnossaan.

Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöluonnokseen (KM 1968:B 86) ja varsinaiseen mietintöön (KM 1971:A 25) palataan myöhemmin, jaksossa 11.2.9.

⁶⁵⁵ Huoltoapulain 28–29 §, sellaisina kun ne muutettiin lailla 10.4.1970/275. On otettava huomioon, että samalla lailla lakkautettiin muiden kuin työnantajien ns. ehdollinen elatusvelvollisuus kumoamalla huoltoapulain 4 §. Ks. myös Nuutilainen ja Seppänen 1978, 38–39.

⁶⁵⁶ Huoltoapulain uusi 30 § ja 37 §:n uusi 1 mom, joka korvasi 38 § 3 mom:n. Uuteen 30 §:än tehtiin vähäinen muutos lailla 24.11.1972/766.

tettävän toimeentuloa. Edellytyksen täyttyessäkin sosiaalilautakunta voi vielä luopua korvauksesta jos katsoi siihen olevan syytä⁶⁵⁷.

Vuoden 1970 lainuudistuksessa takaisinperintää rajoitettiin myös siten, ettei korvausvelvollisen asuntoa, tarpeellista asuntoirtaimistoa eikä tarpeellisia työvälineitä hänen elinaikanaan saanut käyttää vastoin hänen tahtoaan huoltoapukustannuksiin tai niiden korvaamiseen. Kyseisestä omaisuudesta ei saanut periä kustannuksia korvausvelvollisen kuoltuakaan, jos tätä omaisuutta pidettiin välttämättömänä sellaisen ihmisen toimeentuloa varten, jonka elatuksesta ja hoidosta hän oli 3 §:n mukaan velvollinen pitämään huolta⁶⁵⁸.

Säännöstä takaisinperinnän menettelystä täsmennettiin vuonna 1970. Samalla säädettiin, että etukäteen päätettävää takaisinmaksua koskeva vaatimus oli pääsääntöisesti pantava vireille (läälinhallituksessa, myöhemmin lääninoikeudessa) kolmen vuoden kuluessa huoltoavun antamisesta. Silloin kun oli kyse jälkikäteen eli erehdyttävien tietojen antamisen takia vaadittavasta korvauksesta vanhentumisaika oli yleinen 10:n vuoden määräaika⁶⁵⁹.

Sosiaalilautakunnan valtaa periä huoltoavun kustannuksia suoraan avunsaajan tuloista laajennettiin vuonna 1972 siitä huolimatta, että em. Pohjoismaiden sosiaalipoliittisen komitean jaosto olisi halunnut poistaa tällaiset valtuudet kokonaan. Vuoden 1972 lainuudistus ulotti suoran perinnän myös muissa kuin kunnallisissa laitoksissa hoidossa oleviin avunsaajiin ja lisäksi vielä ennakon luonteisena myönnettyyn huoltoapuun. Jälkimmäinen laajennettu valtuus lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyssä sosiaalivaliokunnan aloitteesta. Valiokunta perusteli lisäystä sillä, että näin välttyttäisiin kaksinkertaisilta suorituksilta (silloin kun maksettiin sekä huoltoapua että esim. eläkettä)⁶⁶⁰. Toinen kysymys, jossa suomalainen lain-

⁶⁵⁷ Huoltoapulain uusi 30 a §. Korvausta voitiin periä edelleen enintään se määrä, »mihin annettu huoltoavusta kunnalle aiheutuneet kustannukset kohtuudella (voitiin arvioida)» – ks. lain 31 §:n muutettu 1 mom. Vuonna 1980 viimeksi mainittua säännöstä muutettiin siten, että korvauksena voitiin periä »enintään rahana annettu määrä ja muuna etuutena annettu huoltoavusta kunnalle aiheutuneiden kohtuullisten kustannusten määrä – ks. laki 4.1.1980/1.

Korvausvelvollisen olosuhteiden selvittämisen merkityksestä ks. Ignatius 1980, 189.

⁶⁵⁸ Lain uusi 30 b §.

⁶⁵⁹ Lain muutettu 38 §, johon tehtiin vähemmän tärkeä lisäys lailla 24.11.1972/766. Ks. myös Nuutilainen ja Seppänen 1978, 41.

⁶⁶⁰ Em. laki 766/72, jolla muutettiin huoltoapulain 34 § 1 mom:a, ja sitä koskevaan HE:en n:o 58 1972 vp liittyvä sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 10, s. 2. Lainkohtaa muutettiin hoitojärjestelmien kehityksen takia lailla 4.1.1980/1. Ks. myös KM 1979:59, 167;

sääätäjä ei seurannut pohjoismaista linjaa, oli omaisuuden haltuunotto määrättyiltä laitoshoidossa olevilta avunsaajilta ja sen käyttö huoltoapukustannuksiin. Asiaa koskeva huoltoapulain säännös kumottiin vasta vuonna 1980⁶⁶¹.

11.2.8. Työlaitokset ja huoltoapukustannusten korvauksen suorittaminen laitostyöllä

Korvauksen suorituttamisesta työllä työlaitoksessa ei luovuttu huoltoapulaissa, vaan uuteen lakiin kirjattiin köyhäinhoitolain aikana muodostunut käytäntö kohdistaa työvelvollisuuden toimeenpano niihin avunsaajiin ja elatusvelvollisiin, jotka olivat tietyllä tavalla moraalisesti tuomittavia. Näin köyhien ihmisten paheet tai paheksuttava elämäntapa muuttuivat juridiksi käsitteiksi, joiden sisällön määrittelemine oli hallintolainkäyttöä⁶⁶².

Vähävaraisten moraalin vartijaksi asetettiin lääninhallitus. Lääninhallitus (lääninoikeus) voi sosiaalilautakunnan esityksestä määrätä, että korvaus, jolle sitä heti maksettu, oli suoritettava työllä työlaitoksessa, »jos henkilö laiskuuden, välinpitämättömyyden, huolimattomuuden, kevytmielisen tahi pahantapaisen elämän takia tai muusta sellaisesta syystä oli laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa ja pääasiassa sen johdosta hänelle tai hänen vaimolleen tahi alaikäiselle lapselleen» oli annettu huoltoapua, jota ei ollut korvattu kunnalle. Työlaitosmääräys voitiin antaa silloin kun asianomainen velvoitettiin suorittamaan korvaus tai myöhemminkin⁶⁶³.

Lain nojalla oli myös mahdollista sijoittaa kyseinen »asosiaalinen» ihminen työlaitokseen lopullista ratkaisua odotettaessa jos oli syytä varoa, että hän karkaa tai piileskelee. Väliaikaisen tai varsinaisen työlaitosmääräyksen toimeenpanoa varten sosiaalilautakunta sai käyttää poliisin virka-apua ja etsintäkuulutusta. Lainvoimaa vailla oleva varsinainen

Korhonen 1972, 155; Nuutilainen 1972, 1198–1199; Toivola 1969 a, 552. Pohjoismaiden sosiaalipoliittisen komitean jaoston kannasta ks. Harmonisering 1968, 22–23.

Tähän perintään ei tarvittu lääninhallituksen päätöstä.

⁶⁶¹ Harmonisering 1968, 22–23. Huoltoapulain 35 § kumottiin lailla 4.1.1980/1.

⁶⁶² Huoltoapulain 40 § 1 mom verrattuna köyhäinhoitolain 56 § 1 mom:in, joka setoitettiin edellä, jaksossa 9.2.5. Ks. myös KM 1953:1, 8.

⁶⁶³ Huoltoapulain 40 § 1 mom. Lääninhallituksessa työlaitosmääräykset kuuluivat lääninoikeudelle – ks. lääninoikeudesta annetun lain 29.1.1955/52 1 § sekä lääninhallituksesta annetun asetuksen 29.4.1955/188 2 § 4 mom ja 29 § 3 i-kohta.

sijoituspäätös voitiin panna täytäntöön jos päätöksessä niin määrättiin, väliaikainen päätös luonnollisesti ilman eri määräystäkin⁶⁶⁴.

Työlaitokseen passittamisen täytyi moraalisten seikkojen ohella perustua siihen, että avunsaaja oli laiminlyönyt velvollisuutensa elättää itsensä tai alle 16-vuotiaat aviolliset tai aviottomat lapsensa. Mies saattoi lisäksi joutua työlaitokseen hänen vaimolleen annetun huoltoavun korvaamista varten, mutta »asosiaalista» vaimoa ei voitu mieheensä kohdistuvan vastuuttomuutensa vuoksi tuomita työlaitokseen. Ehkäisevää huoltoapua saatiin määrätä työllä korvattavaksi ainoastaan jos oli kyse itsensä elättämisvelvollisuuden laiminlyönnistä. Työlaitosmääräystä harkittaessa oli tietenkin myös sovellettava korvausvelvollisuuden yleisiä rajoituksia⁶⁶⁵.

Työlaitoksessa tehdystä työstä oli maksettava kohtuullista palkkaa, josta otettiin työvelvollisen elatuskustannukset ja huoltoavun korvaus. Palkkaa ja elatuskustannuksia laskettaessa oli noudatettava sosiaaliministeriön määräämiä perusteita. Ministeriön kyseisten normien mukaan työvelvolliselle suoritettiin palkan lisäksi harkinnanvaraista »kuntoisuusrahaa» »työsuorituksen, käytöksen ja siisteyden perusteella»⁶⁶⁶.

Työlaitoksesta vapauttaminen

Työvelvollisuus lakkasi viimeistään silloin kun työssä pitämistä oli kestänyt kaksi vuotta. Ennen tätä määräaikaan työvelvollinen pääsi vapaaksi kun korvaus oli suoritettu työllä tai muulla tavoin tai sosiaalilautakunta katsoi hänen tulevan täyttämään elatusvelvollisuutensa. Viimeksi mainitussa tapauksessa laitoksen johtokunnan oli tehtävä asiaa koskeva esitys sosiaalilautakunnalle. Työvelvollinen saattoi itsekin anoa vapauttamistaan. Sosiaalilautakunta voi myös toimia omasta aloitteestaan sekä tässä tarkoitettussa tilanteessa että päättäessään, että oli syytä luopua korvauksesta muuttuneiden olosuhteiden takia⁶⁶⁷.

⁶⁶⁴ Huoltoapulain 40 § 2–4 mom ja 58 §. Etsintäkuulutuksesta ks. asetus 2.11.1956/543.

⁶⁶⁵ Ikkala 1957, 358–370; Tarasti 1956 a, 185–188. Korvausvelvollisuuden rajoituksista ks. edellä, jakso 11.2.7.

⁶⁶⁶ Huoltoapulain 41 § 1 mom; sosiaaliministeriön 7.11.1956 vahvistetut ohjeet (erityisesti 1 § 2 mom, 2–5 ja 13 §), jotka on julkaistu Suomen Laki II-teoksessa, kohdassa S 19. Ohjeet olivat ainakin 10 vuotta voimassa.

⁶⁶⁷ Huoltoapulain 41 § 2 mom. Sosiaalilautakunnan päätöksestä voitiin valittaa lääninhallitukseen. Asteljoki 1956, 44–45; Ikkala 1957, 373–378; Tarasti 1956 a, 190–193.

Kahden vuoden määräajan mentyä umpeen ei vapautuneelta työvelvolliselta enää lain mukaan saanut työn muodossa ottaa korvausta siitä huoltoavusta, jota oli annettu ennenkuin hän ryhtyi työllä korvausta suorittamaan. Korvausvelvollisen oli kuitenkin maksettava mahdollisesti jäljelle jäänyt summa rahalla⁶⁶⁸. Työlaitoksessa toimeenpantu vapaudenriisto ei välttämättä rajoittunut kahteen vuoteen. Määräaikaan ei nimittäin luettu mukaan sitä aikaa, minkä työvelvollinen oli työlaitoksessa jostakin muusta syystä, esim. lapsen elatusavun turvaamisesta annetun lain perusteella⁶⁶⁹.

Hankittuaan sosiaalilautakunnan lausunnon työlaitoksen johtokunta voi päästää työvelvollisen laitoksesta toistaiseksi »lomalle», jolla tarkoitettiin eräänlaista koevapautta tai ehdonalaista vapautta. Koevapautta variten työvelvollisen oli kirjallisesti sitouduttava hakeutumaan työpaikkaan ja tekemään määrättyjä maksusuorituksia lautakunnalle. Lautakunta saattoi määrätä hänet palautettavaksi laitokseen jos hän ei täyttänyt sitoumustaan. Palautuspäätökseen ei saanut hakea muutosta. Koevapaudessa vietettyä aikaa ei otettu lukuun laskettaessa em. kahden vuoden määräaika. Työvelvollinen saattoi toisaalta vapautua kokonaan työvelvollisuudestaan jos hän onnistui koevapautensa aikana maksamaan korvauksen takaisin⁶⁷⁰.

Muiden kuin korvausvelvollisten sijoittaminen työlaitokseen huoltoapulain perusteella

Sosiaalilautakunta voi määrätä työlaitokseen laitoshoidon tarpeessa olevan avunsaajan, jonka sijoittamista kunnalliskotiin tai muuhun kunnalliseen hoitolaitokseen tai hänen siinä pitämistään ei katsottu mahdolliseksi tai soveliaaksi. Avustettavan alentunut työkyky ei ollut este sijoitukselle. Erityishoidon tarpeessa olevia ei kuitenkaan saanut lähettää työlaitokseen⁶⁷¹.

⁶⁶⁸ Lain 41 § 3 mom. Työlaitossijoituksen aikana elätettävälle annetusta huoltoavusta ei huoltoapulain 30 § 5 mom:n mukaan saanut periä korvausta.

⁶⁶⁹ Ikkala 1957, 377. Elatusturvalaista ks. edellä, jakso 11.2.5.

⁶⁷⁰ Huoltoapulain 42 § ja 56 § 2 mom. Asteljoki 1956, 45–46; Ikkala 1957, 378–380; Tarasti 1956 a, 193–195.

Laki ei asettanut määräaika koevapaudelle, mitä Asteljoki piti ongelmallisena, koska tämän aikarajoituksen puuttuessa koevapauteen siirtyneet saattoivat olla jopa vuosikymmeniä työlaitoksen kirjoissa.

⁶⁷¹ Huoltoapulain 25 § 1 mom. Tämän säännöksen perusteella työlaitokseen sijoitettuja kutsuttiin kansanomaisesti pykäläpojiksi.

Tätä huoltoapulain tarjoamaa mahdollisuutta käytettiin lähinnä järjestyksen ylläpitämiseksi vanhainkodeissa ja hoitolaitoksissa. Säännöstä sovellettiin esim. huollettaviin, joiden käytös tai »epäsosiaalinen elämäntapa» koettiin häiritseväksi. Köyhäinlaitoksissa ei ollut mitään määräyksiä ajasta, jonka viranomaiset saivat pitää kyseisiä ihmisiä työlaitoksessa. Tämä epäkohta korjattiin huoltoapulaissa, jonka mukaan työlaitoksen johtokunnan oli otettava laitosasukkaan pitäminen laitoksessa harkittavakseen viimeistään vuoden kuluessa hänen sijoittamisestaan ja sen jälkeen vähintään kerran vuodessa. Huollettavaa kuultuaan johtokunnan oli tehtävä asiasta esitys sosiaalilautakunnalle, jonka päätöksestä voitiin valittaa lääninhallitukseen ja edelleen KHO:en. Laitoksessaolon pituudelle ei kuitenkaan asetettu varsinaista aikarajoitusta, joten tähän kategoriaan kuuluvien »sopeutumattomien» vapaudenriisto saattoi kestää kauemmin kuin muiden työlaitosasukkaiden⁶⁷². Siirtoa kunnalliskodista tai muusta kunnallisesta hoitolaitoksesta työlaitokseen käytettiin myös varsinaisena kurinpitorangeistuksena, jota sovellettiin vakavampiin järjestyksirikkomuksiin. Tästäkin vapaudenriistosta päätti sosiaalilautakunta. Rangaistulla oli työlaitoksessa sama asema kuin sopeutumattomuutensa takia siihen joutu-neella⁶⁷³.

Järjestys ja kurinpito työlaitoksessa

Työlaitoksen järjestys perustui vapaudenriistoon. Karanneen laitosasukkaan palauttamiseksi voitiin käyttää poliisin virka-apua. Repressiiviseen järjestelmään liittyi ns. progressiivinen kasvatusideologia, mikä käy suoraan ilmi huoltoapulaista. Sen nojalla »hoidettavien käsittely (oli) pyrittävä järjestämään heidän käytöksensä, ahkeruutensa ja kasvatustarpeitensa mukaan asteittaiseksi»⁶⁷⁴. Työlaitosasukkaiden yksityinen kirjeenvaihto jäi kuten köyhäinhoitolain aikanakin kirjesalaisuuden perustuslailisen suojan ulkopuolelle. Kirjesensuuria koskeva säännös oli vain muotoiltu täsmällisemmin huoltoapulaissa⁶⁷⁵.

⁶⁷² Huoltoapulain 25 § 2 mom ja köyhäinhoitolain 31 § 2 mom. Asteljoki 1956, 26–27; Ikkala 1957, 237–241; KM 1953:1, 5; Tarasti 1956 a, 144–147.

⁶⁷³ Huoltoapulain 54 § 2 mom. Asteljoki 1956, 59; Tarasti 1956 a, 228.

⁶⁷⁴ Sitaatti lain 26 § 1 mom:sta. Karkaamisesta ks. 55 § 5 mom. Kasvatusideologian vaikutteita löytyi myös edellä mainituista sosiaaliministeriön ohjeista, jotka koskivat mm. työvelvollisten »kuntoisuusrahaa».

⁶⁷⁵ Huoltoapulain 53 § 2 mom verrattuna köyhäinhoitolain 61 § 2 mom:in. Ks. myös HM 12 §.

Kurinpitorangaistusten arsenaali oli entisestään laajentunut. Siihen kuuluivat varoitus ja nuhtelu, etuuskien vähentäminen, saavutettujen kuntoisuuspisteiden menettäminen, ansaitun palkan menettäminen kokonaan tai osittain, eripituisia ehdollisia tai ehdottomia eristysrangaistuksia, joihin voitiin vielä liittää ruoan vähennys ja kova vuode, sekä määrääminen pakkotyöhön lääninhallituksen päätöksellä. Vain viimeksi mainitusta päätöksestä saatiin valittaa⁶⁷⁶.

Työlaitosten käytännön toiminta

Koko maassa oli kahdeksan kunnallista työlaitosta, joissa oli yhteensä n. 900 paikkaa. Suurin osa sijoituksista perustui johonkin muuhun normistoon kuin huoltoapulakiin. Elatusturvalain nojalla joutui 1960-luvulla vuosittain 1500–1600 ihmistä työlaitokseen, huoltoapulain perusteella n. 700. Lisäksi kolme kunnallista työlaitosta otti vastaan myös irtolaisia, ja kolmen työlaitoksen yhteydessä toimi huoltola päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjää varten⁶⁷⁷.

Huoltoapulain alaisia työlaitosasukkaita oli 30.11.1964 189, joista 150 oli korvausvelvollisia, 32 kunnalliskotiin sopeutumattomia ja 7 kurinpidollisista syistä työlaitokseen sijoitettuja. Vastaavat luvut olivat 3.3.1970 86, 38 ja 2. Valtaosa huoltoapulain nojalla työlaitokseen määrätystä oli miehiä⁶⁷⁸. Huomattavan suuri osa kyseisistä henkilöistä oli suorittanut yhden tai useamman vapausrangaistuksen tai sakon muuntorangaistuksen. Monen terveys oli heikko⁶⁷⁹.

Huoltoapulain perusteella työlaitoksiin passitettujen korvausvelvollisten maksusuoritukset olivat varsin vaatimattomia, ja työlaitokset tuottivat tappiota. Korvausvelvolliset viettivät työlaitoksessa kerrallaan vain 3–5 kuukautta, vaikka lakisääteinen enimmäisaika oli kaksi vuotta. Käy-

⁶⁷⁶ Huoltoapulain 55 § 1–4 mom; sosiaaliministeriön 7.11.1956 vahvistetut ohjeet kurinpitorangaistusten täytäntöönpanosta työlaitoksissa, julkaistu teoksessa Suomen Laki II, kohdassa S 20. Valitusoikeuden rajoituksista ks. huoltoapulain 56 § 1 mom.

Ks. myös Asteljoki 1956, 60–61; Ikkala 1957, 421–427; Tarasti 1956 a, 229–231.

⁶⁷⁷ Kunnalliset työlaitoksemme, 814–815; Veikko Piirainen 1974, 353. Elatusturvalaista ks. edellä, jakso 11.2.5. ja Vuornos 1971, 145–146.

⁶⁷⁸ Lanu 1970, 8 ja 32; Työlaitosten huollettavat marraskuussa 1964, 197–198.

⁶⁷⁹ Kunnalliset työlaitoksemme, 815; Lanu 1970, 39–43 ja 54–55; Työlaitosten huollettavat marraskuussa 1964, 201–202 ja 207–208.

tännössä tämä saattoi merkitä laitoksessaolon ja vapaudessa vietettyjen jaksojen vuorottelua, mikä pidensi työlaitoksen leimaamaa elämänvaihetta. Toisaalta korvausvelvolliset melko usein poistuivat työlaitoksesta ilman lupaa tai jäivät palaamatta siihen loman jälkeen⁶⁸⁰.

Korvauksen työllä suorittamisen lakkauttaminen ja työlaitosten muu kehitys

Vuoden 1970 uudistuksella huoltoavun korvaaminen työllä työlaitoksessa lakkautettiin, hallituksen esityksen mukaan sen takia, ettei sitä enää voitu pitää »nykyaikaisen sosiaalihuollon periaatteiden mukaisena». Työlaitokseen voitiin edelleen sijoittaa kunnalliskotiin tai vastaavaan laitokseen sopeutumaton avustettava, mutta lisäedellytykseksi asetettiin vaatimus, että hänen huoltonsa voitiin siellä järjestää tarkoituksenmukaisesti. Päätösvalta työlaitokseen määräämisestä siirrettiin sosiaalilautakunnalta lääninhallitukselle niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa huollettava antoi kirjallisen suostumuksensa sijoitukselle⁶⁸¹.

Uudistuksessa säilytettiin mahdollisuus siirtää kunnalliskodin tai vastaavan laitoksen asukas työlaitokseen kurinpitorangeistukseksi. Itse työlaitoksessa sovellettavia kurinpitorangeistuksia lievennettiin vuonna 1972⁶⁸². Huoltoapulain vuoden 1970 uudistuksen yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyisi kiireellisiin toimenpiteisiin myös elatusturvalain mukaisen työlaitosmenettelyn poistamiseksi. Hanke toteutui vasta vuonna 1977⁶⁸³.

⁶⁸⁰ Lanu 1970, 15, 47–51 ja 55–60; Työlaitosten huollettavat marraskuussa 1964, 204–205 ja 209–211.

⁶⁸¹ Laki 10.4.1970/275, jolla muutettiin huoltoapulain 25 ja 40 §:ä sekä kumottiin 41 ja 42 §. HE n:o 251 1969 vp, s. 3. 25 § 1 mom:a muutettiin myös lailla 24.11.1972/766.

Tahdonvastainen määrääminen työlaitokseen lääninhallituksen (lääninoikeuden) päätöksellä edellytti vuonna 1970 muutetun 25 § 2 mom:n mukaan, että sijoitus oli välttämätön huollettavan terveydelle vaarallisen kehityksen estämiseksi tai hänen vaarallisuutensa ja muuhun laitoshoitoon sopeutumattomuutensa tähden. Lainmuutoksen taustalla oli mm. se, että sosiaalilautakunnan päätösvaltaa tahdonvastaisissa sijoituksissa pidettiin kansainvälisten sopimusten vastaisena – ks. Lappalainen 1971 a, 32.

⁶⁸² Em. vuoden 1970 lailla muutettu 54 § 2 mom ja em. vuoden 1972 lailla muutettu 55 §.

⁶⁸³ Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen (n:o 251 1969 vp) laiksi huoltoapulain muuttamisesta. Lapsen elatuksen turvaamisesta eräissä tapauksissa 23.7.1965/432 annetun lain 2 luku ja uusi laki lapsen elatuksen turvaamisesta 28.1.1977/122.

Huoltoapulain 25 §:n perusteella suoraan työlaitoksiin sijoitettujen määrä kasvoi huomattavasti 1970-luvun alussa. Vuoden 1973 aikana kyseisiä huollettavia oli 754, melkein kaikki miehiä, ja hoitopäivien määrä oli n. 60 000. Kaikista sijoitetuista vain 16 oli määrätty työlaitokseen vastoin tahtoaan. Sijoitettujen määrä oli vuonna 1976 noussut n. 1700:aan, hoitopäivien luku n. 100 500:aan. Miltei kaikki asukkaat olivat päihteiden väärinkäyttäjiä. Vapaaehtoisen työlaitokseen hakeutumisen syinä olivat usein toimeentulovaikeudet ja asuntopula, joihin taas vaikuttivat mm. taloudelliset rakennemuutokset ja maaltamuutto. Lainsäädännöllisesti merkittäviä tekijöitä olivat julkisella paikalla juopuneena esiintymisen dekriminalisointi ja sakon muuntorangaistuksen uudistus, jotka toteutettiin 1960-luvun lopussa⁶⁸⁴.

11.2.9. Huoltoapulain uudistus ja 1960-luvun murros

Huoltoapulain uudistus oli osa valtavaa murrosta, jonka aikana Suomi muuttui varsinaiseksi hyvinvointivaltioksi. Tähän murrokseen liittyi syvällisiä muutoksia yhteiskunnan arvomaailmassa ja moraalikäsitelmissä. Oikeuspoliittisesti siirtymä näkyi ensin usein radikaalissakin tasa-arvoa, oikeusturvaa ja muita perusoikeuksia koskevassa julkisessa keskustelussa sekä ennen pitkää myös niissä laajamittaisissa uudistuksissa, jotka toteutettiin 1960-luvun lopulta lähtien⁶⁸⁵.

Sosiaalihuollossa käänne oli jyrkkä ja osoittautui niin pysyväksi, että voidaan täydellä syyllä puhua uuden paradigman syntymisestä. Prosessin alkuvaihetta kuvaa hyvin vuonna 1967 ilmestynyt pamflettikirja »Pakkoauttajat», jossa ankarasti arvosteltiin sosiaalialan laitosoitoja, vapaudenriiston yletöntä käyttöä sosiaalihuollossa, sosiaaliviranomaisten liian suurta harkintavaltaa huollettavien vapautteen ja muihin perusoikeuksiin liittyvissä asioissa sekä huollettavien oikeusturvan puutteita.

⁶⁸⁴ Höök 1976, 72–75; Työlaitosten ja kunnallisten huoltoloiden kehittämistoimikunnan raportti 1978, 3–4, 16–18 ja 29–32; Vuoristo 1971, 397.

Kyseiset uudistukset toteutettiin lailla 17.1.1969/28, jolla muutettiin rikoslain 2:5 §:ä ja lailla 9.8.1968/491, jolla kumottiin rikoslain 43:6 §. Ks. myös Taipale 1982, 176.

⁶⁸⁵ Tässä yhteydessä voidaan viitata esim. koulujärjestelmän perusteista annettuun lakiin 26.7.1968/467, jolla säädettiin uudesta peruskoulujärjestelmästä, kansanterveyslakiin 28.1.1972/66 ja hallintomenettelylakiin 6.8.1982/598. Ks. myös Tuori 1990, 142–144.

Suomessa 1960-luvulla tapahtuneista kulttuurin muutoksista yleensä ks. Marja Tuominen 1991, 79–255.

Kirjassa esitetyssä uudistusohjelmassa vaadittiin mm. työlaitosten lakkauttamista ja sosiaaliviranomaisten harkintavallan supistamista. Siinä lisäksi kehoitettiin päättäjiä pitämään huolta siitä, »... että oikeusturva tataan ja järkiperäinen suunnittelu pannaan käyntiin alueella, jolla moralistit aivan liian kauan ovat vapaasti mellastaneet yhteiskunnan rasitukseksi ja yksilöiden onnettomuudeksi»⁶⁸⁶.

Uudet aatteet antoivat virikkeen sosiaalihuollon periaatekomitean asettamiselle. Valtioneuvosto nimitti komitean vuonna 1967 »laatimaan ehdotuksensa niistä yleisistä periaatteista ja tavoitteista, joita sosiaalihuoltolainsäädäntöä laadittaessa ja sosiaalihuollon toimeenpanossa, sosiaali- ja oikeusturvan vaatimukset sekä tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat huomioon ottaen, olisi noudatettava»⁶⁸⁷. Komitea, jonka puheenjohtaja oli Antti-Veikko Perheentupa, julkaisi ensimmäisen mietintönsä luonnoksen seuraavana vuonna.

Luonnoksessa kiinnitettiin huomiota huoltoavun ja muun sosiaaliturvan väliseen epäsuhtaan. Huoltoapukustannusten takaisinmaksujärjestelmää kritisoitiin ja niiden perinnän laitostyöllä katsottiin olevan mahdollisesti ristiriidassa velkavankeuden kieltävän säännöksen kanssa. Komitea ehdottikin, että kiireellisesti poistettaisiin huoltoavun velanluonteisuus,

⁶⁸⁶ Eriksson, Lars D. (toim.), Pakkoauttajat, Helsinki 1967, erityisesti s. 186–188. Samanhenkinen pamflettikirja oli Jyrki Talan toimittama »Kantajana kansalainen. Raportti oikeusturvasta», Helsinki 1969 (Huutomerkki-sarja). Ks. myös Sipponen 1966, 64.

Sosiaalialan ammattilehdessä Huoltajassa »Pakkoauttajat»-kirja sai aluksi tylyn vastaanoton, mutta myöhemmin tunnustustakin. Vuonna 1967 lehdessä (s. 782) kirjoitettiin mm. näin:

»Tämä nykyajan henkinen rakenne on vain sellainen, että kaikki epänormaalit ilmiöt – perhepinnarit, hipit ja huumausaineen käyttäjät – saavat osakseen ymmärtäväistä sääliä, samalla kun maassa on kymmeniä tuhansia ihmisiä, jotka omatta syyttään terveytensä menettäneinä ovat vailla välttämättömiä tarvikkeita. Tämän valtavan ongelman rinnalla sosiaalihallinnollinen vapaudenriistokin jää vain yhteiskunnan puolustustoimenpiteeksi, jossa tosin on vikoja mutta jota ilman on vaikea saada asioita luistamaan» (Tola, Jaakko S., Noutajat ja pakkoauttajat, Huoltaja 1967, 781–782).

Ks. myös Esko Miettisen arvostelu Pakkoauttajat-kirjasta saman vuoden lehdessä, s. 779–780 ja Sosiaalityöntekijäin Liiton puheenvuoro, Huoltaja 1968, 33–34.

Vuonna 1971 lehden päätoimittaja Kaarina Jousimaa totesi kuitenkin kirjoituksessaan »Pakkoauttajia – pakosta» (Huoltaja 1971, 96), että »sosiaalihuollon omat asenteet ovat aivan viime aikoina melkoisesti muuttuneet», ja että pakkoauttajat-keskustelun antama »herätys oli väkivaltaisuudestaan huolimatta hyvin terveellinen». Ks. myös Veikko Piirainen 1968 ja Pulma 1987, 237–238.

⁶⁸⁷ KM 1968:B 86, saatekirje.

luovuttaisiin työlaitoksessa tapahtuvasta perinnästä ja rajoitettaisiin sosiaalihuollossa toimeenpantavaa vapaudenriistoa. Ehdotukset toteutuivat suureksi osaksi vuoden 1970 uudistuksessa, kuten edellä ilmeni. Komitean esittämä huoltoapulain kokonaisuudistus sen sijaan säädettiin monien vaiheiden jälkeen vasta 1980-luvulla, vaikka eduskunta kiirehti sitä jo hyväksyessään vuoden 1970 uudistuksen⁶⁸⁸.

Varsinaisessa sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnössä uusi oikeus- ja sosiaalipoliittinen linjaus tuli selvästi esille. Siinä korostettiin, että sosiaalipoliitiikan tehtävä oli nimenomaan taloudellisen tasa-arvon edistäminen. Komitean mielestä tämän tavoitteen saavuttaminen edellytti pitkän aikavälin suunnitelmia, valtionapujärjestelmän laajenemista ja ylipäätään valtion roolin vahvistamista. Mietinnön mukaan köyhyys voitaisiin poistaa kehittämällä sosiaaliturvajärjestelmää, jolloin huoltoavun merkitys supistuisi ratkaisevasti⁶⁸⁹.

Taloudellisen tasa-arvon lisäksi komitea painotti voimakkaasti huollettavien perusoikeuksien suojaamisen tärkeyttä ja oikeusturvan parantamisen tarvetta. Mietinnön luultavasti tunnetuimmassa jaksossa komitea määritteli sosiaalialan yleiset toimintaperiaatteet, joiksi se luki palveluhenkisyyden, pyrkimyksen normaalisuuteen, valinnanvapauden, luottamuksellisuuden, ennaltaehkäisyn ja omatoimisuuden edistämisen⁶⁹⁰.

Mietinnössä ilmauksensa saanut uusi sosiaalihuollon ideologia pyrki kääntämään huollettavan ja huoltoyhteiskunnan välisen suhteen pääläelleen. Avustettavaa ei enää haluttu pitää moraalisesti epäilyttävänä ihmisenä, potentiaalisena avustuksen väärinkäyttäjänä, vaan lainsäätäjältä ja hallintoviranomaisilta vaadittiin »asiakkaan» ihmisarvon täyttää tunnustamista ja mittavia toimenpideohjelmia huono-osaisten aseman kohentamiseksi. Painopiste yritettiin siirtää kansalaisen velvollisuuksista yhteiskunnan vastuuseen, huollettavien normalistamisen sijasta korostettiin avustamisen normaalisuutta.

⁶⁸⁸ Ks. edellä, jaksot 11.2.7. ja 11.2.8. KM 1968:B 86, 21, 29 ja 49–52. Kokonaisuudistus toteutettiin sosiaalihuoltolailla 17.9.1982/710. Ks. myös Veikko Piirainen 1974, 336.

Velkavankeuden kieltävä säännös oli ulosottolain voimaannpanoasetuksen 3.12.1895/37 8 §.

⁶⁸⁹ KM 1971:A 25, 22–24, 28 ja 50–51.

⁶⁹⁰ KM 1971:A 25, 30–40. Mietinnön liitteenä (s. 56–58) on YK:n hyväksymä ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus.

Komitean esittämiä periaatteita arvosteli esim. Reino Salo 1981, 247–250.

Sosiaalihuolto ei ollut kauan uudistuspolitiikan valokeilassa. Vuoden 1970 reformin jälkeen huoltoapulain ajanmukaistaminen eteni kovin hitaasti. Huollettavan oikeuksia koskeva uusi lähestymistapa osoittautui kuitenkin pysyväksi. Siihen vaikuttivat poliittisten ja yhteiskunnallisten tekijöiden lisäksi monien sosiaalityöntekijöiden jo aikaisemmin omaksumat uudet terapeuttiset työmenetelmät, joihin kuului hienovarainen suhtautuminen »asiakkaisiin»⁶⁹¹. On tosin epäselvää, missä laajuudessa ja kuinka nopeasti paradigman vaihto vaikutti praksikseen, joten seuraavassa jaksossa käsiteltävästä avustettavan asemasta ei voida siltä osin esittää täsmällisiä tietoja.

11.2.10. Avustettavan asema, oikeusturva ja hallintomenettely

Avustettavan juridinen asema vahvistui sekä uudessa huoltoapulaissa (verrattuna köyhäinhoitolakiin) että varsinkin vuoden 1970 lainuudistuksessa. Köyhäinhoidolle oli ollut leimallista ankara moraalinen asennoituminen huollettaviin. Viranomaiset antoivat toimeentuloturvaa sillä ehdolla, ettei avunhakija käyttäytynyt paheksuttavasti. Tässä asetelmassa avustettavan oikeuksilla oli toissijainen merkitys, ne jäivät kasvatus- ja ojennushankkeiden varjoon. Huoltoapulain aikana jatkettiin aluksi samaa linjaa, joskin hieman lievemässä muodossa⁶⁹².

Sosiaalihuollon uudet tavoitteet, etenkin taloudellinen tasa-arvo, palveluhenkisyys, normaalisuus ja valinnanvapaus pyrkivät päinvastoin tekemään hallinnon kohteesta oikeussubjektin, alamaista kansalaisen. Tämä kehitys oli sopusoinnussa yhteiskunnassa 1960- ja 1970-luvuilla muuten tapahtuneiden muutosten kanssa, mutta sitä rajoittivat taloudellisten seikkojen lisäksi avustettaviin edelleen kohdistuvat moraaliset ennakkoluulot, jotka olivat vähentyneet mutteivät suinkaan kokonaan hävinneet. Osoitus asenteiden muuttumisen hitaudesta oli kotiaivastuksen vaihteleva ja joissakin kunnissa ilmeisesti riittämätön taso, jota selostettiin edellä⁶⁹³.

⁶⁹¹ Karisto ja Takala 1985, 85–87; Louhelainen 1984, 85; Veikko Piirainen 1974, 401–403. Uuden lähestymistavan mukaan sosiaalityöntekijän oli hyväksyttävä asiakas sellaisenaan ja kunnioitettava tämän itsemääräämisoikeutta.

⁶⁹² Veikko Piirainen 1968.

⁶⁹³ Ks. jakso 11.2.6. Ks. myös Osmo Toivolon »Sosiaaliturvan pääpiirteet», jonka vuoden 1978 painoksessa kotiaivastusta kutsuttiin vielä »eräänlaiseksi korottomaksi sosiaaliseksi lainaksi» (s. 109).

Avustettavan asema huoltoapulain mukaan

Uuden huoltoapulain tärkeimmät parannukset huollettavan asemaan koskivat kotikuntaan siirtämistä ja holhouksenalaiseksi asettamista. Köyhäinhuitolain mukaan ulkokuntalainen avustettava, jolle kunta oli antanut muuta kuin ehkäisevää köyhäinhoitoa ja jonka puutteenalaisuus näytti pysyvältä tai oli vuoden aikana kestänyt vähintään 90 päivää, voitiin viranomaisten toimesta lähettää kotikuntaansa. Huoltoapulain nojalla kotikuntaan toimittaminen oli mahdollista enää vain silloin kun avunsaaja oli jatkuvasti laitoshoidossa tai sen tarpeessa. Uudessa laissa myös laajennettiin niitä perusteita, joiden vuoksi siirrosta oli luovuttava⁶⁹⁴.

Sosiaalilautakunnan holhouksen alainen oli huoltoapulain perusteella se, joka huoltoapuna sai hoitoa mielisairaalassa. Säännös kumottiin vuonna 1970. Köyhäinhuitolain mukaan taas holhouksenalaiseksi joutui huollettava, »joka (oli) otettu kunnan täyteen huolenpitoon, jonka (voitiin) otaksua kestävän hänen koko loppuikänsä». Holhottava ei ollut äänioikeutettu valtiollisissa eikä kunnallisissa vaaleissa ennen vuonna 1972 toteutettua lainuudistusta. Lisäksi hän ei ollut vaalikelpoinen kummissakaan vaaleissa koko tarkastelujakson aikana. Yleisen kokouksen järjestäminen ja ns. ilmoitusvelvollisen elinkeinon harjoittaminen olivat häneltä myös kiellettyjä⁶⁹⁵.

Huoltokustannusten takaisinperinnässä avustettavan asema helpottui muodollisesti huoltoapulain kaudella, mutta käytännössä tilanne ei välttämättä kovin paljon muuttunut, kuten edellä selostettiin. Laitoksessa suoritettavan työvelvollisuuden enimmäisaika kuitenkin lyhennettiin kolmesta kahteen vuoteen. Avunsaajan (tai hänen elatusvelvollisensa) periaatteellisen korvausvelvollisuuden lakkauttaminen vuonna 1970 oli tietysti varsin merkittävä edistysaskel. On myös mainittava, että kustannusten korvaa-

⁶⁹⁴ Köyhäinhuitolain 48 §, muutettu lailla 7.4.1933/112; huoltoapulain 51 §. Ks. edellä, jakso 9.2.7. Asteljoki 1956, 55–57, Ikkala 1957, 405–413; Tarasti 1956 a, 215–221.

Köyhäinhuitolain uudistamiskomitea oli ehdottanut kotikuntaan lähettämisen poistamista kokonaan – ks. KM 1953:1, 6.

⁶⁹⁵ Huoltoapulain 52 §, joka kumottiin lailla 10.4.1970/275; HE n:o 251 1969 vp, s. 4; köyhäinhuitolain 59 §. Ks. edellä, jakso 9.2.11. Asteljoki 1956, 57; Ikkala 1957, 413–415; Heikki Salo 1965; Tarasti 1956 a, 221–223.

Holhouksen vaikutuksista ks. myös valtiopäiväjärjestyksen 13.1.1928/7 6 § ja 7 § 1 mom, muutettu lailla 12.5.1972/357; kunnallislain 27.8.1948/642 15–16 §, muutettu lailla 12.5.1972/360; kunnallislain 10.12.1976/953 17 § 1 mom; yleisistä kokouksista annetun lain 20.2.1907/6 2 §; elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 27.9.1919/122 6 §.

mista huollettavan omaisuudella säilytettiin muuttuneessa muodossa huoltoapulaissa ja että samalla mahdollistettiin perintä avustettavan tuloista. Jälkimmäisen perimiskeinon käyttöä laajennettiin vielä vuonna 1972. Omaisuuden haltuunotto taas kiellettiin vuonna 1980⁶⁹⁶.

Puutteenalaisen näkökulmasta räikein epäkohta (ennen vuoden 1970 lainuudistusta) oli tietenkin avustukseen mahdollisesti liittyvä »velkavankeus». Jo pelkästään työlaitosuhka saattoi eliminoida huoltoapuhakemuksia. Työlaitokseen joutunut menetti vapautensa ja hänen täytyi alistua laitosjärjestykseen (johon kuului myös kirjesensuuri) ja kurinpitoon. Kurinpitotilanteiksi voitiin turvautua tavallisissa hoitolaitoksissakin, ankarimpana seuraamuksena siirto työlaitokseen. Myös mahdollisuus passittaa työlaitokseen laitoshoidon tarpeessa oleva tai jo kunnalliskotiin sijoitettu »sopeutumaton» hoidokki todistaa avustettavan aseman heikkoutta⁶⁹⁷.

Vuoden 1970 lainuudistuksen jälkeen kehityksen valtavirta kulki koko ajan toiseen suuntaan, kohti avustettavien perusoikeuksien rinnastamista muun väestön perusoikeuksien kanssa. Uuden diskurssin yksi huipentuma oli keskustelu huoltoapuun oikeutetuista ihmisistä, jotka eivät hakenneet avustusta. Puhuttiin piiloköyhyydestä, huoltoavun alikäytöstä epäkohtana, johon viranomaisten pitäisi yrittää vaikuttaa⁶⁹⁸.

Avustettavan oikeusturva

Huoltoapulain voimassaoloaikana oikeusturvaa koskeva ajattelumalli muuttui huomattavasti. Köyhäinhoitolain aikakaudella oikeusturvan käsite rajoittui lähinnä muutoksenhakuoikeuteen ja kantelumahdollisuuteen⁶⁹⁹. Nämä oikeusturvakeinot edellyttivät useimmiten oikeussubjektin aloitteellisuutta. Vähitellen alettiin kiinnittää enemmän huomiota ns. preventiiviseen oikeussuojaan termin suppeassa merkityksessä, toisin sanoen hallintomenettelylle asetettaviin vaatimuksiin⁷⁰⁰. Murros 1960-luvulla taas ei ainoastaan tuonut lisää syvyyttä menettelyllisiin näkökohtiin vaan myös

⁶⁹⁶ Ks. edellä, jaksot 11.2.7. ja 11.2.8.

⁶⁹⁷ Ks. edellä, jakso 11.2.8.

⁶⁹⁸ Karisto 1985, 38–39; Louhelainen 1986, 18–20; Sailas 1987, 65.

⁶⁹⁹ Ks. esim. Merikoski 1946, 83–113; Ståhlberg 1928, 433–450. Merikosken teoksessa (»Suomen julkisoikeuden oppikirja») esiintyi jo käsite »preventiivinen oikeusturva» (s. 84–85), mutta sitä käsiteltiin vain lyhyesti ja ylimalkaisesti.

⁷⁰⁰ Ks. esim. Merikoski 1959, 83–158.

lavensi preventiivisen oikeussuojan käsitettä organisatorisilla ja yhdenvertaisuuteen liittyvillä aineksilla.

Kehityksen lopputulos oli kokonaisvaltainen näkemys oikeusturvas-
ta. Uusi organisatorinen ulottuvuus käsitti hallintokoneiston tarkoituksen-
mukaisen organisaation, säännösten selkeyden, kunnolliset työolosuhteet
ja -välineet, henkilöstön riittävyyden, virkamiesten pätevyyden ja kou-
lutuksen, päätöksenteon varmuuden, ennustettavuuden ja nopeuden sekä
hallinnon valvonnan. Yhdenvertaisuuden näkökulma valaisi viranomais-
ten ja kansalaisten resurssien epäsuhtaa ja pyrki epätasaisuuden lieven-
tämiseen lainsäädännön selkiinnyttämisen, normitiedon lisäämisen, tie-
dotuksen ja neuvonnan järjestämisen sekä yleensä hallinnon palvelualti-
tuden parantamisen avulla⁷⁰¹.

Oikeussubjektien resurssien tarkastelu tematisoi lisäksi yhteiskunnalli-
sen eriarvoisuuden, joka varusti varakkaat ja hyvin koulutetut ihmiset käy-
tännössä paremmalla oikeusasemalla kuin muut. Tämä merkitsi sitä, että hal-
litusmuodon vaatima kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä ei voinut to-
teutua ilman juridisen tietotaidon tasapuolisempaa jakautumista⁷⁰². Uuden
oikeusturvaideologian mukaan viranomaisen tehtävä oli avarakatseisen,
lempeän ja oikeudenmukaisen päättäjän tavoin tasoittaa kansalaisten vä-
listä eriarvoisuutta ja kompensoida vähävaraisten yhteiskunnallisen ase-
man heikkoudet. On selvää, että tämä rooli oli paitsi vaativa myös risti-
riitainen, koska se edellytti viranomaisilta tiettyä irtautumista muun yh-
teiskunnan arvojärjestelmästä ja voimavarojen suuntaamista sosiaalisesti
vähiten arvostettuihin ryhmiin.

Sosiaalihuolto ja huoltoapu muodostivat varsinkin ennen vuoden 1970
uudistusta erikoislaatuisten hallintoalan omine osittain vanhoillisine asen-
teineen, mikä yhdessä avustettavien marginalisoitumisen kanssa vaikeutti
huomattavasti kokonaisvaltaisen oikeusturvan toteutumista. Uutta oppia
kuitenkin sovellettiin jossain määrin 1970- ja 1980-luvuilla myös sosiaa-
lihuoltoon. Tiedotukseen ja neuvontaan alettiin kiinnittää enemmän huo-
miota, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden koulutusta laajennettiin,
hallintomenettelyä pohdittiin muuttuneiden käsitysten valossa⁷⁰³. Lainsää-
dännön selkeyden lisääminen sen sijaan osoittautui hyvin vaikeaksi.

⁷⁰¹ KM 1971:A 25, 31–32; KM 1979:59, 10–11, 15–17, 26, 30–31 ja 131; KM 1981:64, 33–39 ja 347–352; Uotila ym. 1983, 47–48; Vilkkonen 1976, 10–18.

⁷⁰² HM 5 §. KM 1971:A 25, 31–32; KM 1979:59, 26 ja 131–132.

⁷⁰³ Koulutuksesta ks. alempana, jakso 11.2.11.

Tavoitteeksi asetettiin lainsäädäntö, joka olisi sisällöltään ymmärrettävää ja käsitteiltään selkeää ja täsmällistä. Selkeyteen voitaisiin päästä mm. välttämällä väljien yleislausekkeiden käyttöä säädettäessä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Esitettiin, että väljä sääntely synnytti tarpeen antaa tarkemmat määräykset hallinnollista tietä, jolloin hallintoviranomainen itseasiassa päätti sovellettavan lain tosiasiallisen sisällön eikä kansalainen voinut lainsäädännön perusteella tietää oikeuksiaan. Tärkeäksi oikeusturvan takeeksi katsottiin lisäksi säännösten ajan tasalla pitäminen⁷⁰⁴.

Jouduttiin kuitenkin toteamaan, että tarkastelujakson kehitykselle oli ominaista yleislausekkeiden ja joustavien normien lisääntyminen, mikä korosti harkintavaltaa ohjaavien periaatteiden merkitystä ja toisaalta valvonnan tarvetta. Lainsäädännön hajanaisuus ja vaikeaselkoisuus tuottivat myös ongelmia, kuten hallinnon oikeusturvakomiteakin toi esille:

»Erityisesti sosiaalivakuutuksessa mutta myös sosiaalihuollossa ovat lainsäädännön hajanaisuus ja samalla hallintojärjestelmien monimutkaisuus osoittautuneet perusongelmaksi oikeusturvankin kannalta. Kansalaiset eivät pysty kohtuullisen helposti itse valvomaan etujaan ja toisaalta viranomaisillekin tuottaa vaikeuksia suoriutua tyydyttävästi moninaisesta ja vaikeaselkoisesta säännöstöstä.»⁷⁰⁵

Huoltoapulaissakin oli tulkinnanvaraisia sanontoja, jotka tarjosivat viranomaisille mahdollisuuden luoda omia soveltamissääntöjä. Yhtä hyvin huoltoavun tarpeen määrittäminen kuin avustuksen suuruudesta päättäminen kaipaivat selkeitä ja yhtenäisiä kriteereitä⁷⁰⁶. Sosiaaliviranomaiset saattoivat lisäksi harjoittaa ankaraa ja ahdasmielistä kontrollia soveltamalla edellä mainittua lain 40 § 1 mom:a, jonka mukaan lääninhallitus voi sosiaalilautakunnan esityksestä määrätä korvausvelvollisen työlaitokseen jos hän »laiskuuden, välinpitämättömyyden, huolimattomuuden, kevytmielisen tai pahantapaisen elämän takia tai muusta sellaisesta syystä (oli) laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa ja pääasiassa sen johdosta hänelle tai hänen vaimolleen tahi alaikäiselle lapselleen ... (oli) annettu huoltoapua».

Tämä erityisen väljä säännös kumottiin vuoden 1970 lainuudistuksen yhteydessä. Siihen asti oli voimassa toinenkin samantyyppinen normi, joka

⁷⁰⁴ KM 1979:59, 16–17 ja 130; KM 1981:64, 40–42.

⁷⁰⁵ KM 1981:64, 151. Ks. myös KM 1979:59, 18.

⁷⁰⁶ Ks. edellä, jaksot 11.2.3. ja 11.2.6.

kuului näin (30 § 1 mom): »... älköön keneltäkään otettako korvausta hänelle hänen täytettyään 16, mutta ei 21 vuotta annetusta huoltoavusta, ellei avustamisen syynä ole ollut hänen huolimattomuutensa, kevytmielinen tai pahantapainen elämänsä tahi muu sellainen syy.»

Huoltoapuhakemuksen vireillepano ja selvittäminen sekä valitusoikeus

Huoltoavun tarpeessa oleva pani asian vireille ilmoittamalla siitä sosiaalilautakunnan jäsenelle tai sille viranhaltijalle, jonka tehtävänä oli ottaa vastaan tällaisia ilmoituksia. Ilmoituksen saattoivat tehdä viran puolesta lautakunnan jäsenet ja eräät virkamiehet (lääkärit, opettajat, poliisit)⁷⁰⁷. Ennen huoltoavun antamista viranomaisen oli tarkoin perehdyttävä avustettavan olosuhteisiin, huoltoavun tarpeeseen ja sen syihin sekä tutkittava, millä tavalla tämä tarve sopivimmin voitiin tyydyttää ja sen syyt poistaa. Selvityksestä oli laadittava kirjallinen selostus. Huollettava oli myös itse velvollinen auttamaan huollon tarpeen selvittämisessä⁷⁰⁸.

Muutoksenhakuoikeus perustui sosiaalihuollon hallinnosta annettuun lakiin, jonka mukaan sosiaalilautakunnan päätöksestä saatiin hakea muutosta lääninhallitukselta (lääninoikeudelta) 30:n päivän kuluessa tiedoksisamisesta. Valitus voitiin antaa joko itse lääninhallitukselle tai sosiaalilautakunnalle. Lääninhallituksen päätöksestä voitiin valittaa KHO:een, ei kuitenkaan ratkaisusta, joka koski huoltoavun antamista, epäämistä, sen muotoa tai määrää⁷⁰⁹.

Kurinpitoasioissa muutoksenhaku ei ollut mahdollinen, paitsi jos oli kyse sosiaalilautakunnan päätöksestä, jolla huollettava määrättiin työlaitokseen kurinpitorangeistuksena. Tämä kurinpitoseuraamus poistettiin vuoden 1970 lainuudistuksen yhteydessä. Laki kielsi myös valittamasta

⁷⁰⁷ Huoltoapulain 7–8 §, muutettu lailla 10.4.1970/275, 8 § myös lailla 4.1.1980/1. Asteljoki 1956, 17; Ikkala 1957, 136–139 ja 161–162; Tarasti 1956 a, 109–111.

⁷⁰⁸ Huoltoapulain 9 § 1–2 mom, muutettu lailla 4.1.1980/1. Asteljoki 1956, 17–18; Ikkala 1957, 162–165; Tarasti 1956 a, 111–113.

⁷⁰⁹ Sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain 20.1.1950/34 22 §, muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 24.3.1950/154 5 § 1 mom ja huoltoapulain 56 § 3 mom.

Vuoden 1980 uudistuksesta, jolla mahdollistettiin päätösvalan siirto sosiaalilautakunnalta viranhaltijalle ja hierarkkinen oikaisu tämän tekemästä päätöksestä, ks. seuraava jakso.

Mäkinen-Ollinen 1966, 119–134; Tarasti 1956 a, 45.

ratkaisusta, joka koski työvelvollisen palkkaa, hänen vapauttamistaan työlaitoksesta toistaiseksi tai kyseisen koevapauden lopettamista⁷¹⁰.

Valitus ei estänyt sosiaalilautakunnan päätöksen toimeenpanoa, ellei lääninhallitus (läninoikeus) toisin päättänyt. Läninhallituksen antama työlaitosmääräys voitiin panna täytäntöön vaikkei se vielä saanut lainvoimaa, jos päätöksessä niin määrättiin. Sosiaalilautakunnan esitystä korvausvelvollisen toimittamisesta työlaitokseen ei pidetty valituskelpoisena päätöksenä eikä myöskään takaisinperintään liittyvää korvaushakemusta, koska kumpikaan ei sisältänyt lopullista asiaratkaisua⁷¹¹.

11.2.11. Sosiaalihuollon hallinto

Sosiaalihuollon laajennuttua köyhäinhuoltolain kaudella köyhäinhoidon hallinto oli enää vain osa laajempaa kokonaisuutta, jota säänneltiin vuonna 1950 annetussa laissa soiaalihuollon hallinnosta. Laki pysyi voimassa huoltoapulain aikanaikin, eikä siihen tehty merkittäviä muutoksia kuin vasta 1970-luvulla⁷¹².

Paikallishallinto

Kunnanvaltuusto ja sosiaalilautakunta

Eräissä tärkeissä asioissa muodollinen päätösvalta oli valtuustolla. Valtuusto mm. päätti talousarviosta, hyväksyi sosiaaliohjesäännön (myöhemmin johtosäännön), valitsi sosiaalilautakunnan jäsenet ja nimitti tärkeimmät sosiaalihuollon viranhaltijat⁷¹³. Sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain säännökset sosiaalilautakunnan kokoonpanosta ja tehtävistä säilyi-

⁷¹⁰ Huoltoapulain 56 § 1–2 mom. Asteljoki 1956, 61–62; Ikkala 1957, 428–452; Tarasti 1956 a, 232–234.

⁷¹¹ Huoltoapulain 38 § 1 mom, alkuperäinen 40 § 1 mom ja 58 §. Hannus 1957, 91; Ikkala 1957, 432 ja 467–469; Tarasti 1956 a, 235–236.

Lain 34 §:än perustuvasta päätöksestä voitiin kuitenkin valittaa, vaikkei siitä ollut erityissäännöstä – ks. KM 1979:59, 168–169.

Korvaushakemukseen liittyvien selvitysten puutteellisuuksista ks. Ignatius 1980, 189 ja KM 1979:59, 132 ja 165.

⁷¹² Laki sosiaalihuollon hallinnosta 20.1.1950/34; ks. edellä, jakso 9.2.10.

⁷¹³ Kunnallislain 27.8.1948/642 109 §; kunnallislain 10.12.1976/953 9, 69 ja 80 §; vuoden 1950 lain 6 § (kumottu vuonna 1980) ja 16 §. Hannus 1981, 310–311; Tarasti 1956 a, 44.

vät suurimmaksi osaksi muuttumattomina vuoden 1980 lainuudistukseen asti, joka kytkeytyi sisällöllisesti tulevaan sosiaalihuoltolakiin. Ennen kyseistä uudistusta pidennettiin lautakunnan toimikausi kolmesta neljään vuoteen ja lisättiin lakiin isyyslaista ja lapsen elatuksesta annetusta laista johtuvat tehtävät. Sosiaalihuollon kannalta merkittävämpi muutos oli lautakunnan jäsenten piirivalvontavastuun poistaminen laista vuonna 1976⁷¹⁴.

Vuoden 1950 lain mukaan sosiaalilautakunta jakautui periaatteessa kahteen osastoon. Käytännössä osastoihin jakautumaton lautakunta oli kuitenkin huomattavasti yleisempi. Sosiaalilautakunnan sijasta kunnallishallitus hoiti vastaavat tehtävät joissakin kunnissa (11:ssä vuoden 1970 lopussa)⁷¹⁵. Lainuudistuksella, joka toteutettiin vuonna 1980, lisättiin kuntien päätösvaltaa ja vahvistettiin viranhaltijoiden asemaa kunnan sosiaalihallinnossa. Lisäksi poistettiin eräät sosiaalilautakunnan organisatoriset erityispiirteet⁷¹⁶.

Sosiaalilautakuntaa ei enää lähtökohtaisesti jaettu kahtia, mutta se voi jakautua jaostoihin. Sosiaalilautakunnan korvaamisesta kunnanhallituksella luovuttiin kokonaan, sen sijaan mahdollistettiin yhdistetyn sosiaali- ja terveyslautakunnan asettaminen⁷¹⁷. Vuoden 1950 säännös, jonka perusteella sosiaalilautakunnan jäseniksi oli valittava miehiä ja naisia, kumottiin. Ei myöskään säilytetty normia, jolla määrättiin erityisasiantuntemuksen huomioonottamisesta jäsenten valinnassa. Laista poistetut kohdat saatettiin kuitenkin käytännössä siirtää lautakunnan johtosääntöön⁷¹⁸.

Kunnan sosiaalihuollosta tuli vuoteen 1980 asti määrätä sosiaaliohjesäännössä, joka oli alistettava valvontaviranomaisen (alusssa sosiaalimi-

⁷¹⁴ Toimikautta pidennettiin lailla 9.12.1960/460, jolla muutettiin vuoden 1950 lain 6 §:ä, ja tehtäviä lisättiin lailla 5.9.1975/712, jolla muutettiin eräitä muita lainkohtia. Viimeksi mainitussa laissa myös tarkistettiin tietojensaantioikeutta ja salassapitovelvollisuutta koskevia säännöksiä – ks. HE n:o 235 1974 vp.

Vuoden 1980 uudistukseen palataan seuraavassa jaksossa.

Tässä yhteydessä voidaan vielä mainita lääninoikeusuudistuksen aiheuttama lainmuutos 31.12.1974/1034.

⁷¹⁵ Vuoden 1950 lain 4–5 §. KM 1973:64, 18–19; Mäkinen-Ollinen 1966, 20–26; Veikko Piirainen 1969, 55.

⁷¹⁶ Laki sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain muuttamisesta 19.12.1980/944; HE n:o 86 1980 vp. Aho 1981; Ahvenainen 1981.

⁷¹⁷ Edellisessä alaviitteessä mainittu vuoden 1980 laki, jolla muutettiin sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain 4 § ja kumottiin 5 §. Jako jaostoihin perustui uuden kunnallislain (10.12.1976/953) 71 §:än – ks. Hannus 1981, 297–298.

⁷¹⁸ Vuoden 1950 lain 6 § 2 mom, joka kumottiin em. vuoden 1980 lailla. Ks. edellä, jakso 9.2.10.

nisteriön, myöhemmin sosiaalihallituksen ja sitten lääninhallituksen) vahvistettavaksi. Lainuudistuksessa määräysvalta annettiin kunnalle, joka sai itsenäisesti päättää sosiaalihuollon järjestämisestä koskevasta johtosäännöstään⁷¹⁹.

Kunnan viranhaltijoiden päätösvallan lisääminen

Vuoden 1980 lainmuutoksen tärkein osa koski sosiaalilautakunnan ja sen alaisten viranhaltijoiden välistä työnjakoa. Lautakunnan jäsenten vastuulla oleva piirivalvontajärjestelmä oli poistettu laista jo aikaisemmin (vuonna 1976). Ennen kyseisen säännöksen kumoamista valvontatehtävät jo kuuluivatkin monessa kunnassa viranhaltijoille⁷²⁰. Vuoden 1950 lain perusteella (ennen vuoden 1980 uudistusta) sosiaalilautakunnalla oli periaatteellinen vastuu sosiaalihuollon toimeenpanosta ja lisäksi sen tuli kusakin tapauksessa määrätä, oliko annettava sosiaalihuoltoa ja missä muodossa. Lautakunnan muihin tehtäviin kuuluivat mm. sosiaalihuollon talousarvioehdotuksen laatiminen, hallintoalan varojen ja muun omaisuuden hoitaminen, rekisterin pitäminen huollettavista, tilastotietojen kerääminen, kunnan edustaminen ja sen puhevallan käyttäminen sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa, vähävaraisten toimeentulon turvaamiseen liittyvän ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen sekä esitysten tekeminen muille kunnallisille viranomaisille sosiaalihuollon järjestämiseksi ja kehittämiseksi⁷²¹.

Sosiaalihuoltolakia edeltävässä uudistuksessa sosiaalilautakunnan organisatorinen vastuu toimeenpanosta säilytettiin, mutta lautakunta ei enää ratkaissut yksittäisiä tapauksia tahdonvastaisia huoltotoimenpiteitä lukuun ottamatta. Lautakunnan em. lakisääteisistä tehtävistä poistettiin myös ta-

⁷¹⁹ Vuoden 1950 lain 16 § 1 mom, joka muutettiin lailla 27.8.1976/718 ja 19.12.1980/944. Ohjesääntöjen vahvistaminen siirrettiin alunperin sosiaaliministeriöltä sosiaalihallitukselle sosiaalihallituksesta annetun lain 12.1.1968/24 2 § 2 mom:n perusteella ja sosiaalihallitukselta lääninhallitukselle asetuksella 28.2.1975/158.

Kunnan vapauttaminen velvollisuudesta asettaa sosiaalijohtaja tai sosiaalisihteri siirrettiin myös ensin sosiaaliministeriöltä sosiaalihallitukselle ja sitten lääninhallitukselle – ks. vuoden 1950 lain 13 § 2 mom.

Johtosäännöistä ks. vuoden 1976 kunnallislain 9 § ja Hannus 1981, 102–106. Ks. myös Ahvenainen 1981, 1182.

⁷²⁰ Laki 27.8.1976/718, jolla kumottiin vuoden 1950 lain 17 §. Mäkinen-Ollinen 1966, 89–91; Veikko Piirainen 1969, 57.

⁷²¹ Vuoden 1950 lain 9 §. Mäkinen-Ollinen 1966, 41–53; Tarasti 1956 a, 31–33.

lousarvioehdotuksen valmistaminen, varojen ja muun omaisuuden hoitaminen, rekisterin pitäminen sekä tietojen keruu⁷²². Uudistuksen yhtenä päätavoitteena oli siirtää yksilöihin kohdistuva päätösvalta lautakunnalta viranhaltijoille. Ennen lainmuutosta miltei kaikki sosiaalihuoltoa koskevat ratkaisut vaativat sosiaalilautakunnan päätöstä. Vain kiireellisissä tapauksissa lautakunnan puheenjohtaja tai sosiaalihoitaja, sosiaaliohjesäännön nojalla myös sosiaalisihiteeri, sai päättää lautakunnan puolesta. Tällöinkin päätös oli vahvistettava lautakunnan seuraavassa kokouksessa⁷²³. Sosiaalilautakunnan tehtävien lisääntyminen ja viranhaltijoiden määrän kasvu asettivat laissa omaksutun työnjaon uuteen valoon. Viranhaltijoiden vastualueen laajentamista ehdotettiin jo 1960-luvulla sosiaalihuollon hallintokomitean mietinnössä, mutta esitys ei johtanut tuloksiin⁷²⁴.

Vuonna 1980 uudistus toteutettiin siten, että vain tahdonvastaiset huoltotoimenpiteet kuuluivat edelleen sosiaalilautakunnalle, muut yksilökohtaiset päätökset sen sijaan voitiin johtosäännöllä siirtää lautakunnan alaisille viranhaltijoille. Lisäksi sosiaalihoitaja ja sosiaalisihiteeri (tai lautakunnan puheenjohtaja, jollei kunnassa ollut kumpaakaan virkamiestä) oikeutettiin kiireellisissä tapauksissa tekemään päätöksiä lautakunnan puolesta tämän vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti. Kyseiset kiireelliset päätökset eivät enää edellyttäneet sosiaalilautakunnan jälkikäteistä vahvistusta⁷²⁵. Asianomaiselle annettiin kuitenkin oikeus saattaa viranhaltijan tai sosiaalilautakunnan puheenjohtajan päätös sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi 14:n päivän kuluessa tiedoksisaannista. Tästä hierarkkisesta oikaisumenettelystä oli liitettävä ohjeet päätökseen. Sosiaalilautakunnan ratkaisusta voitiin valittaa lääninoikeuteen⁷²⁶.

⁷²² Laki 19.12.1980/944, jolla muutettiin mm. vuoden 1950 lain 9 § ja 14 § 1 mom.

⁷²³ Vuoden 1950 lain 14 § 2 mom. Ahvenainen 1981, 1181–1183; Mäkinen-Ollinen 1966, 63–65.

⁷²⁴ KM 1965:B 76, 22–23; ks. myös KM 1973:64, 9–10. Sosiaalilautakunnan työ määrän kasvusta ks. Mäkinen-Ollinen 1966, 43–44 ja Veikko Piirainen 1974, 342–343.

⁷²⁵ Vuoden 1980 laki, jolla muutettiin vuoden 1950 lain 14 §. Ahvenainen 1981, 1183.

⁷²⁶ Vuoden 1950 lain 22 § ja uusi 23 § sekä sosiaalihuollon hallinnosta annetun asetuksen 17.3.1950/144 12 §, joka muutettiin asetuksella 19.12.1980/945.

Kunnan viranhaltijoiden kelpoisuusvaatimukset ja koulutus

Vuoden 1980 uudistukseen kuului myös sosiaalihuollon viranhaltijoiden kelpoisuusvaatimusten korottaminen. Siihen asti sosiaalihohtajan, sosiaalisihiteerin ja sosiaalitarkkailijan virkaan vaadittiin, että hakijalla oli katsottava olevan riittävästi koulutusta tai kokemusta virkatehtävien hoitamiseen. Riittävä koulutus oli sosiaalihuoltajan tutkinto tai virkaan soveltuva korkeakoulu- tai muu tutkinto. Riittävänä kokemuksena taas pidettiin sellaista käytännön sosiaalihuoltotyössä ja muutoinkin todistettavasti saavutettua taitoa ja perehtyneisyyttä, jota viran menestyksellinen hoitaminen edellytti⁷²⁷.

Sosiaalihuollon viranhaltijoiksi pyrkivien koulutuksen tasoa nostettiin 1960-luvulla. Toisaalta huomattava osa alan työntekijöistä oli vielä 1970-luvun alussa vailla sosiaalihuollon ammatillista koulutusta, ja lisäksi koulutettujen virkamiesten alueellinen jakautuminen oli epätasaista⁷²⁸. Kelpoisuusehtoja muutettiin vuonna 1980 siten, että sosiaalihohtajan, sosiaalisihiteerin, sosiaalitarkkaajan ja kunnan muun sosiaalityöntekijän virkaan vaadittiin sosiaalihuoltajan tutkinto tai virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyi tai jonka lisäksi oli hankittu riittävä sosiaalityön koulutus. Kelpoisuusvaatimusten kiristyminen ja sosiaalihuollon kasvanut työvoimantarve johtivat koulutuksen laajenemiseen⁷²⁹.

Sosiaalihuollon byrokratisoituminen

Ammatillisen koulutuksen kehitys ja pätevyysvaatimusten korottaminen vuonna 1980 vahvistivat omalta osaltaan sosiaalihuollon työntekijöiden ammatillistumista. Huoltotyöstä oli tullut ainakin jossain määrin professio, jonka harjoittajat toimivat kuitenkin miltei yksinomaan julkisella sektorilla⁷³⁰. Sosiaalihuollon piirissä työskentelevien kunnallisten viranhaltijoiden määrä kasvoi voimakkaasti vuosina 1968–1983. Sosiaalityömis-

⁷²⁷ Vuoden 1950 lain 15 § 1 mom ja sosiaalihuollon hallinnosta annetun asetuksen 17.3.1950/144 14 §. Mäkinen-Ollinen 1966, 67–71.

⁷²⁸ KM 1971:A 25, 13; KM 1972:A 7, 47–48; KM 1973:64, 3–7; Louhelainen 1984, 93; Törmä 1978, 217.

⁷²⁹ Vuoden 1980 laki, jolla muutettiin vuoden 1950 lain 15 §, ja em. vuoden 1980 asetus, jolla muutettiin mm. vuoden 1950 asetuksen 14 § 1 mom. Louhelainen 1984, 96–97.

⁷³⁰ Ammatillistumisesta ks. Kimmo Lehtonen 1983; Mäntysaari 1991, 136–158; Törmä 1978. Byrokratian ja profession välisistä jännitteistä ks. Karisto, Takala ja Haapola 1988, 195–196 sekä Jorma Sipilä 1989, 222–224. Esimerkkinä byrokraattisesta erikois-

tojen henkilökunta, joka huolehti mm. huoltoavun kotiaivastuksista, kaksinkertaistui. Julkisen sektorin kaikista palkansaajista melkein 10 prosenttia oli sosiaalihuollon työntekijöitä vuonna 1980⁷³¹.

Virkavaltaistuminen voimistui myös laadullisesti. Sosiaalilainsäädännön laajentuminen ja monimutkaistuminen sekä (varsinkin 1970-luvulla) lukuisat uudistukset kiihdyttivät viranomaisten erikoistumista ja kasvattivat virkamiesten hegemoniaa luottamushenkilöiden suhteen. Vuonna 1980 toteutettu päätösvallan siirto viranhaltijoille merkitsi toisaalta tapahtuneen kehityksen kirjaamista lakiin mutta toisaalta myös byrokraatisoitumisen poliittista hyväksymistä ja jopa sen edistämistä. Keinoja hyvinvoinnin lisäämiseksi alettiin pitää yhä enemmän mahdollisimman kattavaa sosiaalihuollon suunnittelua⁷³². Laajamittainen suunnitteluun perustuva VALTAVA-uudistus toteutettiin kuitenkin vasta myöhemmin.

Valtionviranomaisten ohjaus- ja valvontatehtävät

Sosiaalihuollon yleinen johto ja valvonta kuuluivat sosiaaliministeriölle, jolta nämä tehtävät siirtyivät sosiaalihallitukselle kun tämä perustettiin. Alueellista ohjausta ja tarkastusta varten maa oli jaettu piireihin, joissa kussakin oli sosiaalihuollon piiritarkastaja ja mahdollisesti myös apulaistarkastaja. Vuonna 1965 oli 11 piiritarkastajaa ja yksi apulaistarkastaja,

tumisesta ja tietotaidosta voidaan viitata Ailion ja Tuomen teokseen »Sosiaalihuollon toimisto-oppia» (1967), jossa käsitellään mm. lomakesuunnittelua, mallikirjeitä, kortistojärjestelmiä, muistoiden laatimista, monistamista, puhelimen hyödyntämistä ja jopa leimojen käyttömahdollisuuksia (s. 38–49, 75–76, 124–129, 161–166, 200–204, 209–210 ja 212–213).

⁷³¹ Alestalo 1991, 16 (taulukko 5); Eskman 1983, 31 (taulukko 3); HE n:o 102 1981 vp, 11.

⁷³² KM 1973:64, 9 ja 26; Sosiaalisuunnittelu – sosiaalipoliittikka, 16–18 ja 30–40. Ks. jäljempänä, jakso 12.2.14.

Suunnittelujärjestelmä oli otettu käyttöön 1970-luvulla mm. lasten päivähoitoa, kasvatusneuvoloita ja kansanterveyttä koskevassa lainsäädännössä. Ks. lasten päivähoidosta annetun lain 19.1.1973/36 12 § ja 23 § 1 mom 1-kohta; kasvatusneuvolain 2.7.1971/568 9 § 1-kohta; kansanterveyslain 28.1.1972/66 3, 19 ja 36 §.

Ks. myös Niemivuo 1976, 25, 49–51, 64–69 ja 280–287 sekä lisäksi kunnallislain 10.12.1976/953 13 § (kuntasuunnitelma, selostus Hannus 1981, 114–117); laki kuntien kantokikylokituksesta 29.12.1967/665 ja siihen liittyvä HE n:o 86 1967 vp; laki kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista 19.1.1973/35 ja siihen liittyvä HE n:o 92 1972 vp.

jotka olivat sosiaaliministeriön alaisia. Tarkastajien lisäksi lääninhallituksetkin valvoivat sosiaalihuoltoa. Piirihallinnon uudistuksen yhteydessä piiritarkastus lakkautettiin (vuonna 1971) ja tehtävät siirrettiin lääninhallitusten uusille sosiaali- ja terveysosastoille⁷³³.

11.2.12. Huoltoavun kotiaivustuksen kustannukset ja taloushallinnolliset järjestelyt

Huoltoavun kotiaivustuksen kustannukset sinänsä nousivat vuoteen 1967 asti, mutta kaikista sosiaalisektorin menoista kotiaivustukset muodostivat yhä pienenevän osan vuosina 1975–1983. Vuonna 1975 kotiaivustuksen menot vastasivat 0,41 prosenttia Suomen kaikista sosiaalialan menoista, vuonna 1983 enää 0,36 prosenttia⁷³⁴. Huoltoapulaissa omaksuttu valtion-apujärjestelmä oli eräänlainen kuntien välinen tasaus. Valtio maksoi nimittäin korvauksen niille kunnille, joilla oli ollut enemmän ulkokuntalaisista ja heihin rinnastettavista huollettavista johtuvia huoltoapumenoja kuin muilla kunnilla. Korvaussumma oli 90 prosenttia tietyn keskimääräisen osuuden ylittävistä kustannuksista, ja se suoritettiin sekä varsinaisesta että ehkäisevästä huoltoavusta⁷³⁵.

Tasauserien lisäksi valtio suoritti puolet hyväksymänsä työlaitoksen perustamiskustannuksista, joihin laskettiin myös työlaitoksen laajentamisesta ja peruskorjaamisesta aiheutuneet menot. Kunnalliskodin tai muun kunnallisen huoltolaitoksen vastaaviin rakennuskustannuksiin valtio saattoi myöntää halpakorkoista lainaa. Valtio voi maksaa ylimääräisen avustuksenkin kunnalle, jota huoltoapukustannukset jonakin vuonna rasittivat kohtuuttomasti. Lainaa ja ylimääräistä avustusta koskevat säännökset lisättiin uuteen huoltoapulakiin eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan aloitteesta⁷³⁶.

⁷³³ Vuoden 1950 lain 1–2 §, jälkimmäinen muutettu lailla 15.1.1971/26, johon liittyi HE n:o 140 1970 vp. Vuoden 1950 asetuksen 1–10 § (kumottu vuonna 1971); VNp 25.1.1951/48, joka korvattiin VNp:llä 26.1.1961/58. Sosiaalihuollosta annetun lain 12.1.1968/24 2 §. Mäkinen-Ollinen 1966, 3–17; Tarasti 1956 a, 26–31.

Valtionapu käsitellään seuraavassa jaksossa.

⁷³⁴ Asikainen, Huoltoavun kehittyminen ... 1972, 48–49; Asikainen, Huoltoavun kehitystrendi ... 1972, 145; Louhelainen 1986, 74–75.

⁷³⁵ Huoltoapulain alkuperäiset 43 ja 45–48 §. Asteljoki 1956, 46–54; Ikkala 1957, 381–388 ja 390–399; Sormo 1958; Tarasti 1956 a, 196–211.

⁷³⁶ Huoltoapulain 60–61 § ja lakiin liittyvä laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksen (n:o 122 1954 vp) johdosta huoltoapulaiksi, s. 4; huoltoapuasetus-

Ulkokuntalaisten huoltoapukustannuksiin maksettavan valtionavun muuttamista tasausjärjestelmäksi perusteltiin sillä, että köyhäinhuitolakiin verrattuna uusi systeemi vähentäisi viranomaisten työmäärää ja pienentäisi hallintokustannuksia, mutta odotukset eivät täyttyneet. Samat tavoitteet asetettiin vuoden 1970 lainuudistuksessa, jolla tasausjärjestelmä korvattiin kuntien kantokykyluokitukseen perustuvalla valtionavulla. Valtionapu vastasi vain kolmea prosenttia kuntien huoltoapukustannuksista ja se suoritettiin nyttemmin hakemuksetta riippumatta siitä, olivatko menot ulkokuntalaisten tai kuntien omien asukkaiden aiheuttamia⁷³⁷.

Uudistukseen kuului myös, että valtion varoista alettiin korvata vähintään puolet siitä huoltoavusta, josta romaniväestöön kuuluvat ihmiset olivat tulleet osallisiksi. Siihen oli antanut aihetta se, että kunnat eivät aina olleet halukkaita antamaan huoltoapua kyseisille henkilöille vaikka näillä olisi ollut siihen oikeus. Lisäksi romaneille järjestetyn huoltoavun kustannukset olivat joissakin kunnissa kasvaneet huomattavasti⁷³⁸.

Huoltoavun valtionosuuden ulottaminen kaikkiin huollettaviin ja sen porrastaminen kantokykyluokittain liittyivät valtionapujärjestelmän laajempaan kehitykseen. Valtion taloudellista vastuuta lisättiin 1960- ja 1970-luvuilla valtionapujärjestelmän kautta ja samalla pyrittiin kantokykyluokituksen avulla suurempaan tasa-arvoon eri kunnissa asuvien ihmisten kesken. Huomattavasti kasvanut ja kirjavaksi muuttunut valtionapusysteemi yhtenäistettiin menettelyllisesti vuonna 1973. Tarkastelujakson lopussa valtionapujärjestelmä muuttui hyvinvointipalvelujen mittavan suunnittelu- ja ohjaustoiminnan perustavaksi osaksi⁷³⁹.

sen 16.3.1956/160 3–6 §. Asteljoki 1956, 63–65; Ikkala 1957, 471–475; Tarasti 1956 a, 238–241.

⁷³⁷ Tasaus- eli clearing-järjestelmän perusteluista ks. KM 1953:1, 10; HE n:o 122 1954 vp, s. 5–6. Edellisestä valtionapusysteemistä oli säädetty köyhäinhuitolain 49–50 §:ssä.

Tasausjärjestelmän kritiikistä ja uuden systeemin perusteluista ks. HE n:o 251 1969 vp, s. 3; KM 1962:27, 12–13; Rantalainen 1970, 129–130; Tarasti 1970, 133–134. Uudesta järjestelmästä säädettiin lailla 10.4.1970/275, jolla muutettiin huoltoapulain 43 §, uusittiin 44 § ja kumottiin 45–48 §, sekä asetuksella 30.4.1971/327.

⁷³⁸ Em. vuoden 1970 laki, jolla lisättiin huoltoapulain 61 § 2 mom, ja siihen liittyvä HE n:o 251 1969 vp, s. 3–4. Ks. myös VNp 19.5.1971/409, joka korvattiin VNp:llä 26.9.1974/768.

⁷³⁹ Laki kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista 19.1.1973/35 ja siihen liittyvä HE n:o 92 1972 vp, s. 1–2; KM 1976:24, 2–13, 49 ja 52; Niemivuo 1976, 25, 49–51, 64–69 ja 280–287; Summa 1989, 22–23 ja 168–169.

Koko sosiaalihuollon kattava suunnittelu- ja valtionosuusnormisto säädettiin vasta vuonna 1982 yhdessä sosiaalihoitolain kanssa. Ennen sitä huoltoapumenoihin maksettava valtionapu pysyi mitättömällä kolmen prosentin tasolla, vaikka kaikki muut kantokykylookitukseen perustuvan valtionavun piirissä olevat toiminnot saivat paljon enemmän tukea. On selvää, että niin pieni valtionosuus ei voinut edistää tasa-arvoa⁷⁴⁰.

⁷⁴⁰ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 17.9.1982/677, joka tuli voimaan 1.1.1984. KM 1971:A 25, 51; KM 1973:64, 7; KM 1974:32, 11; KM 1976:24, taulu 5.

12. TOIMEENTULO JA TOIMEENTULOTUKI VUODEN 1982 SOSIAALIHUOLTOLAIN AIKANA (1984–)

12.1. Toimeentulon edellytykset

Talouden kehitys oli yleensä suotuisa 1980-luvulla. Työttömyys nousi hieman vuosina 1985–1987 mutta laski taas vuosina 1988–1989, jolloin oli korkeasuhdanne. Köyhyys väheni tasaisesti koko 1980-luvun ajan. Laman merkit alkoivat näkyä jo vuonna 1990, vaikka työttömyysaste oli vain 4,4 prosenttia. Seuraavana vuonna työttömien määrä kasvoi 160 000:sta 340 000:een, ja koko vuoden työttömyysaste oli 7,6 prosenttia. Samana vuonna bruttokansantuote laski muutaman prosenttiyksikön. Bruttokansantuote laski edelleen reaalisesti vuosina 1992 ja 1993, ja jälkimmäisenä vuonna työttömyysaste oli yli 18 prosenttia⁷⁴¹. Vuonna 1995 työttömyysaste oli laskenut vain yhdellä prosentilla, vaikka bruttokansantuote oli sinä ja edellisenä vuonna kasvanut yli neljä prosenttia⁷⁴². Laman aiheuttama kunnallisveron tuoton pieneneminen ja hallituksen kireä talouspolitiikka johtivat kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin. Tilannetta pahensi vielä se, että toimeentulotukikustannukset nousivat tuen saajien määrän kohoamisen takia. Monessa kunnassa yritettiin rajoittaa menoja mm. kiristämällä toimeentulotuen myöntämisen ehtoja⁷⁴³.

Tarkastelujakson aikana tapahtunut ja yhä jatkuva väestön ikääntyminen kasvattaa sosiaaliturvan rahoitus- ja kustannuspaineita. Raha- ja

⁷⁴¹ Arajärvi ja Parkkinen 1989, 97; Haapala 1988, 123; Heikkilä ym. 1993, 1; Ritakallio 1994, 40–41; Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1991, 20.

⁷⁴² Tilastokeskuksen puhelimitse antamat tiedot.

⁷⁴³ Huhtanen 1994, 207, 211 ja 222; Lehto ja Lamminpää 1992, 14–16; Mäntysaari 1993, 118–121. Tuen saajien määrän noususta ks. jäljempänä, jaksot 12.2.5.

valuuttamarkkinoiden vapauttaminen 1980-luvun jälkipuoliskolla ja näiden markkinoiden kansainvälistyminen sekä Suomen liittyminen ensin ETA:an ja sitten EU:hun ovat luoneet tilanteen, jossa hyvinvointivaltiota ei enää pidetä itsestään selvänä yhteiskunnallisena mallina⁷⁴⁴.

Sosiaalihuoltolain aikana tapahtunut toimeentuloturvan kehitys on ollut kaksivaiheinen. Ennen vuonna 1991 alkanutta taloudellista lamaa toteutetuilla uudistuksilla yleensä parannettiin tai täydennettiin sosiaaliturvaa. Toimeentuloturvan ja tulonsiirtojen avulla onkin köyhyyttä pystytty vähentämään. Laman aikana taas monia sosiaalietuuksia on pienennetty tai niiden kattavuutta rajoitettu. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön laajuuden vuoksi seuraavat huomautukset rajoittuvat keskeisiin lainuudistuksiin ja eräiden etuuksien tason kehitykseen.

Työttömyysturva uudistettiin vuonna 1984 siten, että peruspäivärahan reaalitasoa nostettiin huomattavasti, ja avustukseen oikeutettujen piiriä laajennettiin lieventämällä tarveharkintaa. Korotusten jälkeenkään peruspäivärahan taso ei ollut kovin paljon noussut (reaalisesti) 1980-luvun lopussa verrattuna esim. vuoteen 1972. Peruspäivärahan määrää korotettiin vuosina 1990 ja 1991, mutta se pysyi samana vuosina 1992–1994. Työttömyysturvajärjestelmä uudistettiin vuoden 1993 lopussa, jolloin säädettiin laki työmarkkinatuesta⁷⁴⁵.

Kansaneläkejärjestelmän muutoksilla vuosina 1983–1985 poistettiin tarveharkinta lähes kokonaan ja korotettiin eläkkeen tasoa. Pelkkää kansaneläkettä saavien osuus kaikista eläkeläisistä laski 1980-luvulla ja ansioeläkkeen saajien osuus vastaavasti nousi⁷⁴⁶. Sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahan reaaliarvo nousi tarkastelujakson aikana, mutta hoidon ja lääkkeiden kustannusten korvaamista heikennettiin eräiltä osin 1990-luvulla. Sekä työttömyysturvan että sairausvakuutuksen peruspäiväraha on yleensä ollut (osittain verotuksenkin takia) alhaisemmalla tasolla kuin toimeentulotuki (joka on veroton etuus), mikä on nostanut toimeentulotuen hakijoiden määrää. Kansaneläke sen sijaan on ollut keskimäärin kor-

⁷⁴⁴ Ks. Tuori 1995, 501–505.

⁷⁴⁵ Työttömyysturvalaki 24.8.1984/602 ja laki työmarkkinatuesta 30.12.1993/1542. Heikkilä ym. 1993, 22–23; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 174 ja 180; Paananen 1988, 31; Perustoimeentulotyöryhmän muistio, osa 2 (1986), 198–200; Ritakallio 1994, 10; Toimeentulotukityöryhmän muistio 1988, 13–14.

Nykyisin peruspäiväraha ei ylitä EU:n määrittämää köyhyysrajaa – ks. Kari 1994, 81.

⁷⁴⁶ Paananen 1988, 32 ja 70; Perustoimeentulotyöryhmän muistio, osa 2 (1986), 196–198; Ritakallio 1994, 9.

keammalla tasolla⁷⁴⁷. Yleinen asumistuki joutui säästötoimenpiteiden kohteeksi vuosina 1993, 1995 ja 1996⁷⁴⁸.

Pienten lasten päivähoidon vaihtoehtoksi luotiin vuonna 1985 uusi avustusmuoto, lasten kotihoidon tuki, joka uudistettiin vuonna 1992. Tuki maksetaan sellaisen alle kolmivuotiaan lapsen vanhemmille, jota ei hoideta kunnan järjestämässä päivähoidossa. Avustus koostuu kiinteästä perusosasta sisaruskorotuksineen ja lisäosasta, joka riippuu perheen tuloista. Tuen määrää pienennettiin merkittävästi vuoden 1996 alussa⁷⁴⁹. Lap-silisän reaaliarvo on kohonnut huomattavasti tarkastelujakson aikana. Vuonna 1992 nousu oli melkein 70 prosenttia verrattuna vuoteen 1982⁷⁵⁰.

12.2. Toimeentulotukinormisto

12.2.1. Sosiaalihuoltolain esityöt

Sosiaalihuoltolakiin johtaneessa mittavassa uudistuksessa voidaan erottaa kolme lohkoa, joihin sisältyvät huoltoapunormiston reformi, valtion-apujärjestelmän uudistaminen ja sosiaalihuollon hallintoa koskevien säännösten muuttaminen. Lainsäädäntöhankkeen perusta oli sosiaalihuoltokomitean työ, joka niveltä sekä sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöön että eräisiin muihinkin mietintöihin. Sosiaalihuoltokomitea asetettiin vuonna 1972 ja se työskenteli Keijo Virkkusen johdolla. Komitea luovutti ensimmäisen mietintönsä vuonna 1973 ja toisen seuraavana vuonna. Uudistuksia kuitenkin lykättiin talouspoliittisista syistä⁷⁵¹.

Ensimmäisessä mietinnössään komitea ehdotti uutta lakia sosiaalihuollon hallinnosta, jossa olisi mm. säännöksiä sosiaalihuollon suunnittelu-

⁷⁴⁷ Heikkilä ym. 1993, 23–24; Karisto, Takala ja Haapola 1988, 184; Toimeentulotukityöryhmän muistio 1988, 14–16. Sairausvakuutuksen historiasta ks. Lindroos 1994.

⁷⁴⁸ Heikkilä ym., 25; Mikkola ja Helminen 1994, 50–51; Muutoksia sosiaaliturvaan vuoden alusta 1995, 41; Muutoksia sosiaaliturvaan vuoden alusta 1996, 24.

⁷⁴⁹ Laki lasten kotihoidon tuesta 11.1.1985/24 ja samanniminen laki 21.8.1992/797, muutettu lailla 1525/95. Mikkola ja Helminen 1994, 55–56; Muutoksia sosiaaliturvaan vuoden alusta 1996, 24; Raassina 1991, 172–173; Ritakallio 1994, 11. Järjestelmän historiasta ks. Lindroos ja Rojo 1995.

⁷⁵⁰ Heikkilä ym. 1993, 26; Mikkola ja Helminen 1994, 50; Ritakallio 1994, 11. Lap-silisätkin joutuivat valtion säästötoimenpiteiden kohteeksi vuonna 1995 – ks. Muutoksia sosiaaliturvaan vuoden alusta 1996, 24.

⁷⁵¹ Sosiaalihuoltokomitean mietintö I. KM 1973:64, saatekirje; Sosiaalihuoltokomitean mietintö II. KM 1974:32, saatekirje; HE sosiaalihuoltolaiksi 1981 vp n:o 102, 12; Lakien uudistaminen siirtyy 1980-luvulle?, 415.

järjestelmään perustuvista valtionosuuksista. Komitea esitti kaksi vaihtoehtoista valtionosuusjärjestelmää, jotka molemmat noudattivat kuntien yleistä kantokykyluokitusta. Enemmistön hyväksymän mallin mukaan valtionosuutta maksettaisiin perustamis- ja käyttökustannuksiin, kun taas vähemmistö halusi korvata vain määrättyjen työntekijöiden palkkauskustannukset. Kumpikin ryhmä ehdotti melko korkeaa valtionosuusprosenttia, enimmillään 70 tai 80 prosenttia⁷⁵².

Sosiaalihuoltokomitean toinen mietintö sisälsi ehdotuksen laiksi toimeentulotuesta. Sen johtajatuksena oli eri kunnissa asuvien avunsaajien välisen eriarvoisuuden poistaminen huomattavan valtionavun ja valtioneuvoston määräämien yhtenäisten perusteiden avulla. Valtionosuusjärjestelmän esikuvana toimi kansanterveyslaissa omaksuttu systeemi. Valtionosuutta maksettaisiin »kunnalle toimeentulotuesta aiheutuneisiin kustannuksiin»⁷⁵³.

Uudistuksen jatkovalmistelussa valtionosuuteen liittyvät säännökset koottiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmää koskevaan lakiehdotukseen, toimeentulotukea ja sosiaalihuollon hallintoa käsittelevät normit taas sosiaalihuoltolakiehdotukseen. Hallituksen esitys sosiaalihuoltolaiksi, joka toimeentulotuen osalta ei merkittävästi poikennut sosiaalihuoltokomitean mallista, hyväksyttiin eduskunnassa vähäisin muutoksin⁷⁵⁴. Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710 tuli voimaan 1.1.1984 ja on edelleen voimassa.

12.2.2. Toimeentulotukinormiston rakenne

Toimeentulotukea koskevia säännöksiä on paitsi sosiaalihuoltolaissa myös sosiaalihuoltoasetuksessa ja toimeentulotuen yleisistä perusteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä. Lisäksi on olemassa alemmantasoisia soveltamisohjeita ja -suosituksia. Joidenkin toimeentulotukinormien hierarkkinen asema on ongelmallinen.

⁷⁵² KM 1973:64, 49–52.

⁷⁵³ Sitaatti lakiehdotuksen 11 §:stä, KM 1974:32, 37 – ks. myös s. 14–15, 27, 34 ja 41–42. Eriarvoisuuden poistamisesta ks. sama mietintö, s. 7 ja 11. Kansanterveyslaki 28.1.1972/66.

Mietintöön liitettiin kaksi eriävää mielipidettä. Toisessa valtiovarainministeriön edustajat vastustivat valtion menojen voimakasta kasvua, jonka uusi laki aiheuttaisi. Toisessa taas Suomen Kunnallisliiton edustaja ja eräs jäsen, joka oli pienen kunnan kunnanjohtaja, moittivat ehdotettua valtionosuusasteikon tasoa liian alhaiseksi.

⁷⁵⁴ HE n:o 102 1981 vp, 12 sekä siihen liittyvät sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 14 1982 vp ja eduskunnan vastaus 16.6.1982.

Sitovat normit

Ainoa suoraan toimeentulotukeen liittyvä sosiaalihuoltoasetuksen säännös antaa viranomaisille valtuudet rajoittaa tuensaajan oikeutta itse käyttää saamaansa avustusta. Koska tämä valtuutus vaikuttaa välittömästi avunsaajan asemaan, se pitäisi mielestäni siirtää lakiin, kuten on tehty eräissä muissa normistoissa⁷⁵⁵.

Sosiaalihuoltolain rakenne on omalaatuinen. Toisaalta siihen sisältyy yleisluontoisia tai perustavia säännöksiä kunnan järjestämisvelvollisuudesta, sosiaalihuollon hallinnosta, menettelystä ja toimintaperiaatteista sekä muutoksenhausta. Tältä osin laki on eräänlainen yleislaki, jota täydentää sosiaalihuollon erityislainsäädäntö⁷⁵⁶. Toisaalta sosiaalihuoltolaki sääntelee toimeentulotuen substanssin ja on siten toimeentulotuen erityislaki. Lisäksi toimeentulotukinormiston erään olennaisen osan laatiminen, tuen suuruudesta määrääminen, on delegoitu valtioneuvostolle. Lainsäätäjän tavoite oli valtioneuvoston asettamien normien avulla tasoittaa avustukset eri kunnissa, kuten edellä selostettiin⁷⁵⁷. Lainvalmisteluasiakirjoissa ei perustella, miksi tähän tarkoitukseen valittiin valtioneuvoston päätös sääntelytasoksi.

Valtioneuvoston päätös ja asetus ovat tietysti joustavampia sääntelyvälineitä kuin laki, mutta ne eivät tarjoa samassa määrin suojaa taloudellisista tai poliittisista suhdannevaihteluista johtuvia paineita vastaan⁷⁵⁸.

⁷⁵⁵ Sosiaalihuoltoasetus 29.6.1983/607 14 §. Vrt. kansaneläkkeen maksamista koskeva vastaava säännös, joka on sisällytetty lakiin – kansaneläkelaki 8.6.1956/347 44 §. Sama pätee lapsilisän maksamiseen (lapsilisälaki 21.8.1992/796 12 § 2 mom). Ks. myös asumistukilaki 4.6.1975/408 16 § 1–2 mom.

⁷⁵⁶ HE n:o 102 1981 vp, 5.

⁷⁵⁷ HE n:o 102 1981 vp, 22. Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista 18.11.1993/988, jota edelsivät samannimiset valtioneuvoston päätökset 28.12.1988/1349 ja 10.11.1983/838.

⁷⁵⁸ Tämä heikkous tuli selvästi esille valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1992 tehdyn muutoksen yhteydessä, jolla rajoitettiin eduskunnan määrävähemmistön mahdollisuutta jättää lakiehdotus lepäämään myöhemmille valtiopäiville. Muutoksen jälkeen määrävähemmistö (vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä) voi jättää tavallisen lain lepäämään enää vain siinä tapauksessa, että laki »heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa» (eikä koske verosta säätämistä tai kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä).

Muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan toimeentulotuki kuului »lakisääteiseen perusturvaan» vain siltä osin kuin se oli säännelty laissa, eikä valtioneuvoston päätöksessä määriteltyä tuen suuruutta voitu turvata eduskunnan määrävähemmistöllä. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perusturvaan liittyvän lain lepäämäänjättämistä

Tuen suuruuden kriteereitä ei pystytty erottamaan kovin selvästi itse oikeudesta toimeentulotukeen, joka sosiaalihuoltolain nojalla perustuu tuen tarpeeseen⁷⁵⁹. Sekä sosiaalipoliittisesti että lainsäädäntötekhnisesti selkeämpi ratkaisu olisi ankkuroida toimeentulotuen markkamääräinen taso lakiin, kuten on tehty monien muiden vähimmäisturvaetuuksien kanssa⁷⁶⁰.

Vuonna 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa lisättiin hallitusmuotoon uusi 15 a §, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon. Uudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä todetaan, että säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli ns. eksistenssiminimi. Lisäksi viitataan sosiaalihuoltolain toimeentulotukea koskeviin säännöksiin ja huomautetaan, että tuen tason yleisistä perusteista päättää valtioneuvosto⁷⁶¹.

Ohjeelliset normit

Toimeentulotuen yleisistä perusteista vuonna 1993 annetun valtioneuvoston päätöksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarvittaessa tarkempia ohjeita päätöksen soveltamisesta. Aikaisemmin tämä tehtävä kuului sosiaalihallitukselle. Lisäksi monessa kunnassa käytetään omia paikallisia soveltamisohjeita⁷⁶².

Sosiaalihallituksen soveltamisohjeet sisältyvät yleiskirjeeseen vuodelta 1983, josta laadittiin uusi versio kolme vuotta myöhemmin. Valtioneu-

koskeva valtiopäiväjärjestyksen säännös kumottiin (laki 970/95). Laki 14.2.1992/101, jolla muutettiin väliaikaisesti valtiopäiväjärjestyksen 66 a §:ä. Säännös kumottiin lailla 28.8.1992/818, jolla myös muutettiin VJ 66 § 7 mom:a. Ks. Huhtanen 1994, 19–24. Ks. myös Mikkola 1979, 266–267. HE n:o 234 1991 vp, 19–20. Vuonna 1993 annettuun valtioneuvoston päätökseen toimeentulotuen yleisistä perusteista sisältyykin eräitä (joskin ei merkittäviä) huononnuksia – ks. jäljempänä, jakso 12.2.9.

⁷⁵⁹ Sosiaalihuoltolain 30 § 1 mom. Huhtanen 1994, 24.

⁷⁶⁰ Ks. esim. kansaneläkelaki 8.6.1956/347 24–25 §, sairausvakuutuslaki 4.7.1963/364 16 §, perhe-eläkelaki 17.1.1969/38 15–15 a §, työttömyysturvalaki 24.8.1984/602 22 §, laki työmarkkinatuesta 30.12.1993/1542 23 § ja opintotukilaki 21.1.1994/65 11 §.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on hyväksynyt toimeentulotukinormiston nykyisen rakenteen – ks. EOA:n vuoden 1994 toimintakertomus, 87–88.

⁷⁶¹ HM 15 a § 1 mom (969/95); HE 309/93, 19 ja 69; ks. myös tähän esitykseen liittyvä PeVM 25/94, jossa esitetään (s. 10), että kyseisessä lainkohdassa säädetään »yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta».

⁷⁶² VNp 988/93 12 §, VNp 1349/88 11 § ja VNp 838/83 11 §. Huhtanen 1994, 302.

voston päätöksen muututtua kirje uusittiin vuoden 1989 alussa ja sitä kutsuttiin »ohjekirjeeksi». Uusi nimitys johtui ilmeisesti siitä, että ns. normilaki oli valmisteilla, jolla haluttiin mm. erottaa sitovat ja sitomattomat normit selvemmin toisistaan. Ohjekirjeessä ei kuitenkaan erikseen kiinnitetty kuntien huomiota siihen, että sosiaalihallituksen ohjeet eivät ole sitovia. Kirjeiden jakelulistojen mukaan sekä yleiskirjeet että ohjekirje lähetettiin kaikille sosiaalilautakunnille⁷⁶³.

Keskushallinnon näkemykset toimeentulotuen soveltamisesta on viiemeksi koottu sosiaali- ja terveysministeriön »oppaaseen». Oppaan saatekirjeessä esitetään julkaisun merkityksestä seuraavaa: »Oppaassa esitetyt kannanotot eivät ole kuntia velvoittavia määräyksiä tai ohjeita, vaan ne on suosituksina tarkoitettu tukemaan toimeentulotukityötä ja siihen kuuluvaa päätöksentekoa». Tämä toteamus on sopusoinnussa normilain vaatimusten kanssa, vaikka sen sanamuoto poikkeaaakin kyseisessä laisaa omaksutusta terminologiasta⁷⁶⁴.

Toimeentulotuen yleisten perusteiden määrittämisestä huolimatta toimeentulotuesta päätettäessä käytetään suhteellisen paljon harkintavaltaa. Tosin tuen harkinnanvaraisuus on viime vuosina supistunut sen takia, että valtioneuvoston asettamat kiinteät kriteerit (ns. perusosa) on ulotettu kattamaan suurempi osa myönnettävästä avustuksesta⁷⁶⁵. Soveltamisohjeiden tarkoitus on paitsi selvittää perusnormistoa ja yhtenäistää soveltamiskäytäntöä usein myös toteuttaa (esim. talous- tai sosiaali-) poliittisia päämääriä. Nämä päämäärät saattavat poiketa perusnormiston tavoitteista ja jopa olla ristiriidassa niiden kanssa, mikä voi johtaa siihen, että lakia rikotaan noudattamalla sitomattomia (soveltamis)normeja sitovien säännösten sijasta. Velvoittavan ja ei-velvoittavan normiston välisen rajan epäselvyys lisää tietysti rikkomusten määrää.

Tämä problematiikka aktualisoituu myös toimeentulotukinormiston soveltamisessa. Koko maan kattavan selvityksen perusteella eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi vuonna 1995, että osa tutkituista kunnalli-

⁷⁶³ Sosiaalihallituksen yleiskirjeet A 13/1983/hu ja A 3/1986/hu sekä ohjekirje n:o 1/1989. Kaikkien kirjeiden otsikko on »Toimeentulotuki». Normilaista eli laista viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä 16.6.1989/573 ks. jäljempänä, 13. luku.

⁷⁶⁴ Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille 1994. Normilain mukaan ohjeilla tarkoitetaan sitomattomia sääntöjä – ks. laki 573/89 3 § 2 mom. Normiuudistuksesta ks. jäljempänä, 13. luku.

⁷⁶⁵ Ks. jäljempänä, jakso 12.2.9.

sista soveltamisohjeista oli lainvastaisia. Sosiaali- ja terveysministeriö on kiinnittänyt huomiota samaan asiaan⁷⁶⁶. Raija Huhtanen on osoittanut, että toimeentulotuen myöntämistä koskevassa hallintokäytännössä on usein käytetty päätöksen perusteluna pelkästään tai ensisijaisesti sosiaalihuoltuksen tai jopa sosiaalilautakunnan tulkintaohjeita tapauskohtaiseen harkintaan liittyvien seikkojen tilalla. Soveltamisohjeiden kaavamainen käyttö ensiasteen päätöksenteossa johtaa siten harkintamarginaalin kaventumiseen ja tuen hakijoiden oikeusturvan heikkenemiseen⁷⁶⁷.

Sosiaalihuoltuksen ohjeiden vahva asema on ymmärrettävä niiden soveltamisympäristöä ajatellen. Vuosina 1984–1992 voimassa ollut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä (ns. VALTAVA-järjestelmä) perustui voimakkaaseen keskushallinnon ohjaukseen⁷⁶⁸. Paikallisten soveltamisohjeiden tavoitteita ovat olleet päätöksenteon kiinteittäminen ja helpottaminen, hakijoiden tasapuolinen kohtelu sekä varsinkin viime vuosina kustannusten pienentäminen⁷⁶⁹. Kun toimeentulotuen myöntäminen on useimmiten siirretty viranhaltijoille⁷⁷⁰, on tavallaan loogista, että päätöksenteossa on ensisijaisesti noudatettu hierarkkisesti lähimmän määräävässä asemassa olevan tahon (sosiaalilautakunnan tai vastaavan toimielimen) ohjeita eikä hierarkiassa kauempana vaikkakin korkeampana sijaitsevan lainsäätäjän määräyksiä. Ratkaisukäytännön näkökulmasta lainsäätäjässä on myös se heikkous, että lainsäätäjän »taho» saattaa pysyä abstraktisena käsitteenä, jollei sen merkitystä konkreettisessa tilanteessa erikseen selvitetä. Tähän selvitystyöhön paikallisten viranomaisten tietotaito ei välttämättä riitä.

12.2.3. Toimeentulotukinormiston pääkohdat

Sosiaalihuoltolain mukaan toimeentulotuen kuten muunkin sosiaalihuollon tarkoitus on edistää ja ylläpitää yksilön, perheen ja yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Soveltamisalaltaan sosiaalihuoltolaki on toisijainen, sitä sovelletaan sosiaalihuoltoon vain siltä osin kuin siitä ei ole toisin

⁷⁶⁶ EApOA:n päätös 27.6.1995, DN:o 2028/2/94, s. 36; sosiaali- ja terveysministeriön suositus asumismenojen huomioon ottamisesta toimeentulotuessa 22.2.1995, 2–3.

⁷⁶⁷ Huhtanen 1994, 296–312.

⁷⁶⁸ Hannus ja Hallberg 1991, 727–728. VALTAVA-järjestelmästä ks. jäljempänä, jakso 12.2.13.

⁷⁶⁹ Huhtanen 1994, 310–311.

⁷⁷⁰ Ks. jäljempänä, jakso 12.2.11.

säädetty jossakin muussa laissa⁷⁷¹. Tällä säännöksellä ei ole merkitystä toimeentulotuen kannalta, koska toimeentulotukea koskevia laintasoisia normeja ei ole muussa lainsäädännössä. Toimeentulotuki kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän piiriin. Vastuu toimeentulotukisäännösten toimeenpanosta on kunnalla. Velvollisuus antaa toimeentulotukea määräytyy kunnassa oleskelun perusteella⁷⁷².

Toimeentulotukea on oikeutettu saamaan henkilö, joka »on tuen tarpeessa eikä voi saada tarpeen mukaista toimeentuloa» lähinnä työllään, tuloistaan tai häneen nähden elatusvelvolliselta henkilöltä. Elatusvelvollisuudella tarkoitetaan itsensäelättämisvelvollisuuden lisäksi yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta⁷⁷³. Myös ehkäisevää toimeentulotukea voidaan antaa. Varsinaisesta toimeentulotuesta kunta määrää valtioneuvoston päättämien perusteiden mukaan, ehkäisevästä tuesta sen sijaan itseään. Valtioneuvoston päätöksen nojalla toimeentulotuen suuruus määräytyy hyväksyttävien menojen ja käytettävissä olevien tulojen erotuksen (ns. toimeentulotukilaskelman) perusteella. Menoihin kuuluvat kiinteä perusosa, joka on tarkoitettu ravintomeneihin ja käyttövaroihin ja joka riippuu avunsaajan kotitalouden kokoonpanosta, sekä tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat muut menot, jotka on määriteltä valtioneuvoston päätöksessä. Menoja ei kuitenkaan hyväksytä siltä osin kuin ne korvataan jollakin muulla perusteella, ts. toimeentulotuki on viimesijainen etuus. Tuloina otetaan huomioon ruokakunnan käytettävissä olevat tulot eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta⁷⁷⁴.

Toimeentulotuen takaisinperinnän osalta sosiaalihuoltolain sisältö vastaa huoltoapulain säännöksiä sellaisina kuin ne muutettiin vuonna 1970. Takaisinperinnästä on päätettävä toimeentulotuen myöntämisen yhteydessä, paitsi jos tuen antaminen on pohjautunut erehdyttäviin tietoihin. Etukäteen tehtävä päätös saa perustua vain siihen, että tuki on ennakonluonteinen tai aiheutuu itsensäelättämisvelvollisuuden tai elatusvelvollisuuden tahallisuudesta laiminlyönnistä tai avunsaajan osallistumisesta lakkoon. Takaisinperintä ei saa vaarantaa korvausvelvollisen tai hänestä riippuvan henkilön toimeentuloa. Toinen yleinen rajoitus on kielto käyttää määrättyä omaisuutta takaisinperintään⁷⁷⁵.

Sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnöstä juontaa juurensa säännös, jossa sosiaalihuoltoviranomaiset veloitetaan edistämään avunsaajien itsenäistä asumista ja muutakin omatoimisuutta. Samasta lähteestä

⁷⁷¹ Lain 1 §.

⁷⁷² Lain 2 §, 5–6 § ja 13 § 1 mom 2-kohta.

⁷⁷³ Lain 30 §.

⁷⁷⁴ Lain 31–32 §; VNp 18.11.1993/988 1–6 §, aikaisemmin VNp 28.12.1988/1349 1–5 §, joilla taas korvattiin VNp 10.11.1983/838 1–5 §.

⁷⁷⁵ Lain 33–34 § ja 36 §. Vrt. huoltoapulain 28–30 b §.

ovat peräisin »sosiaalihuollon asiakkaan» valinnanvapautta ja hänen antamiensa tietojen luottamuksellisuutta tähdentävät normit⁷⁷⁶. Sosiaalihuoltolain muutoksenhakujärjestelmä on rakenteeltaan sama kuin sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetussa laissa omaksuttu systeemi, johon huoltoapulaki tältä osin perustui. Vuoden 1980 lainuudistuksella lisätty hierarkkinen oikaisumenettely siirrettiin sellaisenaan sosiaalihuoltolakiin⁷⁷⁷.

Avunsaajan näkökulmasta toimeentulotukea koskevan uuden lainsäädännön myönteiset seikat olivat yhtenäiset perusteet tuen myöntämistä varten (ja uusi valtionosuusjärjestelmä⁷⁷⁸, joka mahdollisti kyseiset yhtenäiset normit) sekä yksilön oikeuksia korostavat säännökset. Suurin osa muista parannuksista oli toteutettu jo aikaisemmillä lainuudistuksilla.

12.2.4. Toimeentulotukisäännösten muutokset

Toimeentulotukisäännösten tähänastiset muutokset ovat koskeneet tuen suuruutta, sosiaalihuoltoviranomaisten rakennetta ja roolia sekä valtionosuusjärjestelmää. Kunnallisen sosiaalitoimen rakennetta muutettiin vuonna 1985 alueellistamishankkeella, jolla haluttiin parantaa sosiaalipalvelujen saavutettavuutta sekä edistää sosiaalihuollon ja paikallisväestön välistä vuorovaikutusta. Alueellistamiseen liittyvä säännös ei ollut pakottavaa oikeutta ja kumottiin valtionosuusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä vuonna 1992. Säännös oli tullut tarpeettomaksi, koska sitä vastaava muutos oli tehty kunnallislakiin pari vuotta aikaisemmin⁷⁷⁹.

Samalla uudistuksella poistettiin kunnan velvollisuus palkata sosiaalijohtaja tai sosiaalis sihteeri. Nytemmin riittää, että kunnassa on »sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä». Sosiaalilautakunta puolestaan lakkautettiin pakollisena hallintoelimenä ja korvattiin monijäsenisellä toimielimellä, jollaisena voi toimia lautakunnan lisäksi kunnanhallitus, johtokunta tai toimikunta. Myös sosiaalihuollon johtosääntö lakkasi olemasta pakollinen⁷⁸⁰.

⁷⁷⁶ Lain 39 § 1 ja 3 mom sekä 40 § 2 mom. Tosin omatoimisuutta koskeva säännös sisältyi jo huoltoapulakiin (10 §). KM 1971:A 25, 35–36 ja 39–40. Avustettava on 40 § 1 mom:n perusteella velvollinen antamaan sosiaaliviranomaisille välttämättömät tiedot sosiaalihuollon toteuttamiseksi. Sosiaalihuoltolakiin sisältyy myös säännöksiä sosiaaliviranomaisten oikeudesta saada tietoja muilta viranomaisilta ja salassapitovelvollisuudesta – ks. lain 56–58 §.

⁷⁷⁷ Sosiaalihuoltolain 45–46 § ja 49 §. Ks. edellä, jakso 11.2.10.

⁷⁷⁸ Valtionosuusjärjestelmään palataan myöhemmin, jaksossa 12.2.13.

⁷⁷⁹ Laki 12.7.1985/599, jolla uusi 7 a § lisättiin sosiaalihuoltolakiin, ja siihen liittyvä HE n:o 10 1985 vp; laki 3.8.1992/733, jolla em. 7 a § kumottiin; laki 14.12.1990/1122, jolla muutettiin vuoden 1976 kunnallislain 71 §:ä; Hannus ja Hallberg 1993, 352.

⁷⁸⁰ Sosiaalihuoltolain 6 ja 9–10 §, muutettu lailla 3.8.1992/736. HE n:o 216 1991 vp, 43.

Keskusvirastojen uudelleenjärjestämiseen liittyvänä toimenpiteenä yhdistettiin vuonna 1991 sosiaalihuolto- ja lääkintöhallitus sosiaali- ja terveyshallitukseksi, joka toimi pääasiassa asiantuntijavirastona. Samalla ne keskusviraston yleiset suunnittelu-, ohjaus- ja valvontatehtävät, joista määrättiin sosiaalihuoltolaissa, siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriölle. Seuraavana vuonna sosiaali- ja terveyshallituksesta tehtiin pelkkä asiantuntijavirasto, jonka nimi muutettiin sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämissivoksi (STAKES)⁷⁸¹.

Sosiaalihuoltolakiin lisättiin vuonna 1992 väliaikaisesti säännökset, joilla mahdollistettiin kokeiluluonteisesti toimeentulotukitehtävien siirto kunnalta kansaneläkelaitokselle. Kokeilu kestää vuoden 1996 loppuun⁷⁸².

Toimeentulotukisäännösten tavoitteena oli paitsi avustusten tason yhtenäistäminen myös »riittävän elatuksen» turvaaminen tuen saajille⁷⁸³. Ensimmäisessä sosiaalihuoltolain perusteella (vuonna 1983) annetussa valtioneuvoston päätöksessä toimeentulotuen yleisistä perusteista tuen taso oli kuitenkin melko alhainen. Yksinäisen henkilön osalta toimeentulotuen kiinteän perusosan määrä oli nimittäin vain 44 prosenttia kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan yhteissummasta. Seuraavana vuonna taso nostettiin 50:een, vuonna 1986 55:een ja vuonna 1988 80:een prosenttiin. Viimeksi mainittu korotus (ns. laaja perusosa) tuli kokeiluvaiheen jälkeen asteittain voimaan koko maassa siten, että korotettua tasoa oli noudatettava viimeistään vuoden 1994 alusta lähtien. Vuonna 1993 annettu valtioneuvoston päätös ei muuttanut 80:n prosentin normia mutta alensi 17 vuotta täyttäneen vanhempiensa luona asuvan henkilön perusosaa. Alle 17-vuotiaiden etuuksia päätös huononsi tekemällä lapsilisistä toimeentulotukilaskelmassa huomioonotettavat tulot, kun aikaisemmin kyseistä avustusta ei laskettu tuloksi. Vastaavasti alle 17-vuotiaan perusosaa kuitenkin korotettiin. Saman päätöksen vuonna 1995 suoritetulla muutoksella mahdollistettiin perusosan alentaminen työstä kieltäytymisen vuoksi ja tehtiin kaksi tulkinnallista täsmennystä⁷⁸⁴.

⁷⁸¹ Laki 17.1.1991/93, jolla muutettiin mm. sosiaalihuoltolain 3, 4 ja 53 §:ä, ja siihen liittyvä HE n:o 233 1990 vp, 9, 11 ja 30. Laki 27.11.1992/1090, jolla muutettiin mm. sosiaalihuoltolain 4 §:ä, ja siihen liittyvä HE n:o 264 1992 vp, 6–7 ja 16. Sosiaali- ja terveyshallituksen hallinnollisjuridiset tehtävät siirrettiin viimeksi mainitun uudistuksen yhteydessä lähinnä uudelle terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle.

⁷⁸² Laki 30.12.1992/1657, jolla lisättiin sosiaalihuoltolakiin 38 a – 38 f § (väliaikaisten säännösten voimassaoloaika pidennettiin lailla 1333/94); sosiaali- ja terveysministeriön päätökset toimeentulotukitehtävien siirtoa koskevaan kokeiluun osallistuvista kunnista 21.1.1993/46 ja 5.1.1995/24. Ks. jäljempänä, jakso 12.2.11.

⁷⁸³ HE n:o 102 1981 vp, 7 ja 22; KM 1974:32, 12; Lauronen 1988, 1.

⁷⁸⁴ Alhaisesta lähtötasosta ks. Karisto ja Takala 1985, 31–32. VNp toimeentulotuen yleisistä perusteista 10.11.1983/838, joka muutettiin VNp:llä 27.12.1984/1021 ja 30.4.1986/335 ja korvattiin ensin VNp:llä 28.12.1988/1349 ja sitten VNp:llä 18.11.

Yhtenäisen toimeentulotuen taloudellinen perusta on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä. Järjestelmää muutettiin radikaalisti vuonna 1992, mihin palataan jäljempänä⁷⁸⁵.

12.2.5. Toimeentulotukinormiston kohderyhmä

Avustettavien määrä nousi sosiaalihuoltolain voimassaoloajan ensimmäisenä vuonna (1984) hyvin paljon verrattuna huoltoavun kotiaavustuksen saajiin, mikä johtui lähinnä tuen tason korottamisesta. Tuen saajien lukumäärä kohosi edelleen vuosina 1985 ja 1986, minkä jälkeen se vakiintui tälle korkeammalle tasolle, kunnes se alkoi jälleen kasvaa vuonna 1990. Lukujen nousu oli laman takia varsin jyrkkä seuraavana vuonna ja huomattavan suuri vielä vuosina 1992–1994. Koko väestöstä 4 prosenttia oli toimeentulotuen piirissä vuonna 1984, 6 prosenttia vuonna 1987 ja melkein 8 prosenttia vuonna 1991. Vuonna 1994 jo yli 11 prosenttia maan asukkaista sai toimeentulotukea⁷⁸⁶. Varsinaisen eli muun kuin ehkäisevän toimeentulotuen keskimääräinen kesto on ollut vuosina 1985–1992 koko ajan noin neljä kuukautta, vuonna 1994 lähes viisi kuukautta. Vähintään puolet avustettavista on samoina vuosina saanut tukea vain lyhytaikaisesti (1–3 kuukauden aikana vuodessa) tai kerta-avustuksena. Melko suuri osa heistä kuitenkin turvautui toimeentulotukeen ainakin 1980-luvulla useammin kuin kerran.

Toimeentulotuen saajien ikäjakaumassa ratkaisevat muutokset tapahtuivat jo ennen sosiaalihuoltolain voimaantuloa. Eläkeikäisten osuus laski eläketurvan paranemisen ansiosta merkittävästi vielä 1980-luvun alkuvuosina ja pysyi vuosikymmenen loppuun saakka suunnilleen samalla tasol-

1993/988. Viimeksi mainittu päätös muutettiin VNp:llä 21.12.1995/1676. Ks. myös VNp toimeentulotuen kokeilussa noudatettavista yleisistä perusteista 30.4. 1986/336; pakolaisten toimeentulon turvaamisesta annettu VNp 16.6.1988/537 3 §, joka päätös korvattiin VNp:llä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 23.12.1992/1607 (erityisesti 6 §, joka muutettiin VNp:llä 22.12.1993/1662); VNp eräiden Suomeen muuttavien henkilöiden toimeentulotuen sekä heille annetun sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten korvaamisesta 5.12.1990/1054, muutettu VNp:llä 366/92 ja 1340/94.

⁷⁸⁵ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 17.9.1982/677, joka korvattiin samannimisellä lailla 3.8.1992/733. Ks. jäljempänä, jakso 12.2.13.

⁷⁸⁶ Tässä ja seuraavassa kappaleessa mainitut luvut on otettu seuraavista lähteistä. Heikkilä ja Puhakka 1986, 3; Lamminpää 1994, 4–7; Mäntysaari 1993, 109; Ritakallio 1991, 28–29 ja 143–144; Toimeentulotuen seurantatyöryhmän muistio, osa 2 (1990), 8; Toimeentulotuki 1985–1990, 26–27, 33–34 ja 45; Toimeentulotuki 1994, 19–20 ja 27–29; Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1991, 20–28; Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1992, 18–24.

la. Kaikista avustetuista kotitalouksista suurimman ryhmän (noin 40 prosenttia) muodostivat 1980-luvulla ja 1990-luvun alussakin yksinäiset miehet. On kuitenkin huomautettava, että esim. vuosina 1990 ja 1992 todennäköisyys turvautua toimeentulotukeen oli (koko väestöön verrattuna) suurin mies- ja naispuolisilla yksinhuoltajilla⁷⁸⁷.

Toimeentulotuen saajia on huomattavasti enemmän kaupungeissa kuin maaseudulla⁷⁸⁸. Kirjallisuudesta ei selviä, mistä tämä johtuu. Oletettavasti eroon vaikuttaa mm. huoltoapulain aikanakin havaittava erilainen asennoituminen avustuksen hakemiseen.

Toimeentulotuen tarpeeseen johtavat olosuhteet voidaan jakaa kahteen ryhmään, jotka ovat osittain päällekkäisiä. Toinen ryhmä koostuu enemmän tai vähemmän suoraan vaikuttavista tekijöistä, jotka ikäänkuin laukaisevat toimeentulokriisin. Sellaisia syitä, joiden esiintymisestä kerätään tietoja virallisia tilastoja varten, ovat esim. työttömyys, sairaus, sosiaaliturvaetuuden viivästyminen, velat, päihteiden käyttö, perhekräisi. Niiden lisäksi on perustavampia, usein yhteiskunnan rakenteeseen tai työmarkkinamekanismeihin liittyviä seikkoja, jotka altistavat määrätty ihmiset toimeentuloriskeille, kuten heikko työmarkkina-asema, alhainen koulutustaso tai taloudellisten ja henkisten resurssien puute. Toisin sanoen toimeentulon hankkiminen vaatii ihmisiltä yhteiskunnallisesti määriteltäjä ammatillisia ja sosiaalisia valmiuksia, joiden puutteellisuus saattaa aiheuttaa avustustarvetta⁷⁸⁹.

Koska toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto voisi olettaa, että tuen saajat kuuluvat yhteiskunnan alimpaan tuloryhmään eli köyhimpään väestönosaan. Näin ei ainakaan 1980-luvulla ollut. Silloin tehdyt tutkimukset osoittavat, että niiden toimeentulotuen saajien osuus, joiden tulot alittivat köyhyysrajan, oli suhteellisen pieni. Tämä päti myös pitkäaikaisiin saajiin. Vastaavasti oli huomattava määrä köyhyysrajan alapuolella eläviä ihmisiä, jotka eivät hakeneet toimeentulotukea, vaikka he

⁷⁸⁷ Ritakallio 1991, 32–33; Toimeentulotuki 1985–1990, 29–31; Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1991, 23; Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1992, 21. Ks. myös Toimeentulotuki 1994, 24–26 ja 33.

⁷⁸⁸ Esim. vuonna 1994 kuului toimeentulotuen piiriin 12,9 prosenttia asukkaista kaupunkimaisissa kunnissa, 10 prosenttia taajaan asutuissa kunnissa ja 8,7 prosenttia maaseutumaisissa kunnissa – ks. Toimeentulotuki 1994, 20–21. Ks. myös Heikkilä 1990, 120 ja 226; Toimeentulotuki 1985–1990, 27–28; Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1992, 18.

Ks. myös Haapola ja Karisto 1988, 24–31.

⁷⁸⁹ Heikkilä 1990, 95–96 ja 116; Lauronen 1988, 2; Ritakallio 1986, 31–32; Tanninen ja Julkunen 1988, 60–63; Tanninen ja Julkunen 1993, 57; Toimeentulotuki 1985–1990, 37.

olivat siihen oikeutettuja⁷⁹⁰. Tuen saajien hallitseva ominaispiirre oli tutkimusten mukaan moniongelmaisuus tai huono-osaisuus eikä niinkään alhainen tulotaso. Huonojen elinolojen kasautuminen heikensi myös omien resurssien hallintakykyä – kykyä noudattaa vähävaraisuuden vaatimaa ankaraa säästäväisyyttä⁷⁹¹. Taloudellisen laman aikana toimeentulotuen saajien määrä on 1990-luvulla jyrkästi noussut ja toimeentulotukinormiston kohderyhmän koostumus on muuttunut⁷⁹², joten edellä selostetut tutkimustulokset eivät luultavasti sovellu nykypäivään. Uusia tutkimuksia ei ole kuitenkaan vielä tehty.

Melko suuri osa tuen saajista joutuu turvautumaan toimeentulotukeen sen takia, että ensisijainen sosiaaliturvaetus on liian pieni tai sen suorittaminen viivästyy tai keskeytyy. Erään vuotta 1990 koskevan tutkimuksen mukaan melkein 9 prosenttia tukea saaneista kotitalouksista oli hakenut sitä etuuden viivästymisen vuoksi. Joka toisessa tapauksessa oli ollut kyse työttömyysturvaetuuden viipymisestä⁷⁹³. Toimeentulotuen tarvetta aiheutti myös työttömyysturvan ja sairausvakuutusturvan perustason riittämättömyys. Sosiaaliturvaa heikennettiin 1990-luvun alkuvuosina talouspoliittisista syistä, mikä on omalta osaltaan kärjistänyt tilannetta⁷⁹⁴. Vuoden 1992 marraskuussa tehdyn selvityksen mukaan 66 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista tarvitsi sitä muun sosiaaliturvan täydennykseksi, vuonna 1994 vastaava luku oli noussut 74 prosenttiin⁷⁹⁵.

Toimeentulotuen muita sosiaaliturvaetuuksia täydentävää roolia on pidettävä kielteisenä oikeudellistumisilmiönä. Perustoimeentulolähteeksi tarkoitettu etuus täytyisi voida mitoittaa ja suorittaa siten, että saaja ei joudu hakemaan lisävavustusta toisilta viranomaisilta⁷⁹⁶.

⁷⁹⁰ Heikkilä 1990, 91–92; Paananen 1988, 56–59 ja 75.

⁷⁹¹ Heikkilä 1990, 168 ja 224–228; Huhtanen 1994, 5; Lauronen 1988, 36–38 ja 78–79; Ritakallio 1991, 118–122, 135–136 ja 154–155; Ritakallio 1994, 35.

⁷⁹² Kohderyhmän koostumuksen muutoksista ks. Huhtanen 1994, 9; Lehto ja Lammipää 1992, 12–13; Mäntysaari 1993, 114–116. Ks. myös Toimeentulotuki 1994, 32.

⁷⁹³ Toimeentulotuki 1985–1990, 36–37. Luvut perustuvat yhden kuukauden aikana tukea saaneiden tietoihin. Marraskuussa 1991 tehty selvitys osoittaa, että 12 prosenttia tuen saajista joutui turvautumaan toimeentulotukeen ensisijaisesti jonkin muun sosiaaliturvaetuuden viivästymisen vuoksi – ks. Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1991, 27.

⁷⁹⁴ KM 1993:39, 15 ja liite 2, 1 ja 7; Lauronen 1988, 75; Ritakallio 1991, 75–76 ja 152; Ritakallio 1994, 36–37 ja 42; Salavuo ja Ritakallio 1986, 51; Tanninen ja Julkunen 1988, 30. Sosiaaliturvan heikennyksistä ks. myös edellä, jakso 12.1.

⁷⁹⁵ Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1992, 24; Toimeentulotuki 1994, 31.

⁷⁹⁶ Tähän ongelmaan on kiinnitetty huomiota mm. ns. Kela-kokeilun yhteydessä, johon palataan jäljempänä, jaksossa 12.2.11.

12.2.6. Kunnan avustusvelvollisuus

Seuraavassa käsitellään vain Suomen toimeentulotukisäännöstö. Voidaan kuitenkin mainita, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan mukaan jokaiselle, jolta puuttuvat riittävät varat ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja, turvataan riittävä apu⁷⁹⁷.

Toimeentulotuki subjektiivisena oikeutena ja avustusvelvollisuuden piiriin kuuluvat henkilöt

Toimeentulotukea pidetään yleensä subjektiivisena eli vahvana lakiin perustuvana oikeutena. Kunta on siten velvollinen myöntämään tukea riippumatta talousarviossa tähän tarkoitukseen varatuista määrärahoista⁷⁹⁸. Toimeentulotuen asemaa subjektiivisena oikeutena vahvistaa em. Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäksi hallitusmuodon uusi 15 a §⁷⁹⁹.

Sosiaalihuoltolain mukaan toimeentulotukea on oikeutettu saamaan henkilö, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada tarpeen mukaista toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Sosiaalihuoltolain antama määrittely kunnan avustusvelvollisuudesta ei poikkea merkittävästi huoltoapulain vastaavasta säännöksestä. Avunhakijan oikeus toimeentulotukeen ja siihen kytketty kunnan avustusvelvollisuus perustuvat kunnassa oleskeluun. Avustettavan ei tarvitse asua vakinaisesti Suomessa, ja tuki on myönnettävä yhtä hyvin

⁷⁹⁷ Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1. kappale. Ks. Scheinin 1995, 53–55; Tuori 1995, 203. Lisäksi voidaan mainita, että EU:n ministerineuvosto on vuonna 1992 hyväksynyt viimesijaista toimeentuloturva koskevan suosituksen – Council Recommendation of 24 June 1992 on Common Criteria concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems (92/441/EEC). Arajärvi ja Skinnari 1993, 94; Huhtanen 1994, 28–29.

⁷⁹⁸ HE n:o 102 1981 vp; Huhtanen 1989, 372; Huhtanen 1994, 43–46, 50 ja 100; KM 1974:32, 13; Saloheimo 1990, 93; Tuori 1995, 203. Mäenpää 1991, 52 ja 185–186 ei pidä toimeentulotukea subjektiivisena oikeutena. Virta 1987, 336–339 puolestaan suhtautuu kielteisesti subjektiivisen oikeuden käsitteeseen. Vanhemmasta keskustelusta ks. Ahtee 1950, 110–119 ja siinä mainittu kirjallisuus; Asteljoki 1956, 2; Ikkala 1957, 145–149; Merikoski 1963, 92–93; Merikoski 1958, 260–261; Tarasti 1956, 17 ja 80; Tarasti 1970, 125.

Subjektiivisen oikeuden käsitteestä ks. Tuori 1995, 188–202.

⁷⁹⁹ Ks. Tuori 1995, 203 ja edellä, jakso 12.2.2.

ulkomaalaisille hakijoille kansalaisuudesta riippumatta kuin suomalaisillekin⁸⁰⁰.

Toimeentulotuen viimesijaisuus on aiheuttanut tulkintaongelmia eräiden hakijaryhmien kohdalla, jotka on käytännössä joskus yritetty rajata kunnan avustusvelvollisuuden ulkopuolelle. Tällaisia ryhmiä ovat opiskelijat, yrittäjät, asevelvolliset ja vangit. Opiskelijoille opintotuki on ensisijainen toimeentuloturvan muoto. On kuitenkin selvää, että opiskelijakin saattaa joutua tilanteeseen, jossa opintotuki ei riitä »tarpeen mukaiseen toimeentuloon». Tuen myöntäminen on ratkaistava tapauskohtaisen harkinnan perusteella kuten muidenkin tuen hakijoiden osalta⁸⁰¹. Sama pätee yksityisyrittäjiin⁸⁰². Asevelvollisten ja vankien kohdalla on kyse siitä, missä määrin voidaan vaatia, että toimeentulotuella täytetään aukot periaatteessa kokonaan valtion järjestämässä toimeentulossa⁸⁰³. Tuen hakijan kannalta surkein lopputulos syntyy tietysti silloin kun hän jää ilman tukea vain sen takia, että kummankin viranomaisen (kunnan ja valtion) mielestä avustaminen kuuluu toiselle viranomaiselle.

Tarve avustustusvelvollisuuden perustana ja avustusvelvollisuuden valvonta

Tuen tarve ja mahdollisuus saada »tarpeen mukaista» toimeentuloa oikeuttavat sosiaalihuoltolain perusteella toimeentulotukeen. »Tarve» on yleislauseke, juridisen konstruktion perusta, joka ei anna tarkkaa kuvaa yksilön oikeuden laajuudesta. Etuuden kattamat menot ja lainsäätäjän tar-

⁸⁰⁰ Sosiaalihuoltolain 13 § 1 mom 2-kohta ja 30 § 1 mom; huoltoapulain 1 §. Huhtanen 1994, 109–115. Uusi kotikuntalaki 11.3.1994/201 ei juurikaan vaikuta toimeentulotukiasioihin – ks. Virta 1993. Suomessa oleskelevien pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja (entisestä) Neuvostoliitosta muuttaneiden suomalaista syntyperää olevien ihmisten osalta toimeentulotukijärjestelmä poikkeaa heidän oleskelunsa alkuvaiheessa yleisestä järjestelmästä – ks. VNp 5.12.1990/1054 ja VNp 23.12.1992/1607, joka korvasi VNp:n 16.6.1988/537, sekä Toimeentulotuki 1994, 6.

⁸⁰¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 1994 toimintakertomus, 80–81; Huhtanen 1994, 143–151; Nurminen 1990, 55–65; Saxbäck 1993, 5–9; Toimeentulotuki 1983, 4; Toimeentulotuki 1994, 2; Virta 1987, 367–368. Opiskelijoiden osuus toimeentulotuen saajista on jatkuvasti kasvanut vuosina 1985–1992 – ks. Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1992, 20.

⁸⁰² Huhtanen 1994, 139–143; Virta 1987, 371–372. Ks. myös Toimeentulotuki 1994, 2. Yrittäjien tulojen selvittäminen on monessa tapauksessa vaikeaa.

⁸⁰³ Virta 1987, 365–367; Virta 1992; Virta ja Toivola 1993, 319–320.

koittama tulojen puute määritellään konkreettisesti toimeentulotuen yleisistä perusteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä, johon sisältyy myös harkinnanvaraisia kohtia⁸⁰⁴.

Toimeentulotuen saajien lisäksi on ollut (ainakin 1990-luvulla alkaneeseen talouslamaan asti) hyvin suuri joukko tuen tarpeessa olevia ihmisiä, jotka eivät ole saaneet eivätkä edes hakeneet toimeentulotukea. Toisin sanoen tukijärjestelmä on kyseisenä aikana tyydyttänyt vain osan yhteiskunnassa esiintyvistä tarpeesta. Tämän ns. alikäytön syiksi on mainittu mm. tiedonpuute, kielteinen suhtautuminen sosiaalihuoltoon ja leimautumisen pelko, hakemisesta aiheutuva vaiva ja mahdollisuus turvautua muihin järjestelyihin (esim. sukulaisten tai ystävien apuun)⁸⁰⁵. Toimeentulotuen tarpeen tyydyttämisessä esiintyy sekä paikallisia että taloudellisesta tai talouspoliittisesta kehityksestä johtuvia vaihteluita, jotka sopivat huonosti hyvinvointivaltion sosiaaliturvan ajatusmalliin. Tähän aiheeseen palataan jäljempänä⁸⁰⁶.

Sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaalihuoltolain mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle (aikaisemmin lähinnä sosiaalihallitukselle), läänin alueella lääninhallitukselle. Tämän säännöksen juridinen merkitys on olennaisesti pienentynyt vuoden 1992 valtionosuusuudistuksen jälkeen⁸⁰⁷. Eri kunnissa asuvien toimeentulotuen saajien välistä eriarvoisuutta on yritetty tasoittaa ohjaustoimenpiteiden ohella (tai mahdollisesti niiden sijasta) nostamalla toimeentulotuen yleisistä perusteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä määrättyä yhtenäistä tasoa⁸⁰⁸.

⁸⁰⁴ Vuoden 1993 VNp:n 4 § ja sanamuodoltaan lähes identtinen vuoden 1988 VNp:n 3 § – vrt. vuoden 1983 VNp:n 3 §. Ks. tarpeen käsitteestä Huhtanen 1994, 50–64. Sosiaalihuoltolakia koskevassa hallituksen esityksessä puhutaan myös »kohtuullisesta» toimeentulosta – ks. HE n:o 102 1981 vp, 21. Sama sanonta esiintyy sosiaalihuoltokomitean laatimassa lakiehdotuksessa – ks. KM 1974:32, 13 ja 34 (1 §).

⁸⁰⁵ Heikkilä 1990, 91–92, 236 ja 238; Moksunen 1991, 87–89; Paananen 1988, 56–59; Sihvo 1990, 26.

⁸⁰⁶ Ks. jäljempänä, jakso 12.2.9.

⁸⁰⁷ Sosiaalihuoltolain 3 §; laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 17.9.1982/677 ja samanniminen laki 3.8.1992/733. Ks. myös kunnallislaki 10.12.1976/953 145 §; Hannus ja Hallberg 1991, 726–733; Hannus ja Hallberg 1993, 641–647; Huhtanen 1994, 42.

⁸⁰⁸ Ks. jäljempänä, jakso 12.2.9.

Toimeentulotuen toissijaisuus muiden sosiaaliturvaetuuksien suhteen

Sosiaalihuoltolaista ilmenee, että toimeentulotuki on toissijainen avustusmuoto useimpien muiden sosiaaliturvaetuuksien suhteen. Ensisijaisia tuloja ovat mm. työttömyyspäiväraha, työmarkkinatuki, ansioeläkkeet, kansaneläke, perhe-eläke, sairausvakuutuksen päiväraha, asumistuki ja opintotuki. Lapsilisä muutettiin ensisijaiseksi tuloksi vuoden 1993 valtioneuvoston päätöksellä⁸⁰⁹. On toisaalta myös sellaisia etuuksia, joita ei laske- ta toimeentulotuen tarvetta vähentäviksi tuloiksi. Niistä on valtioneuvoston päätöksessä mainittu äitiysavustus, vammaistuki, lapsen hoitotuki ja kansaneläkelain mukainen hoitotuki (aikaisemmin myös lapsilisä)⁸¹⁰.

Jos avustettava on jättänyt ensisijaisen etuuden hakematta, on toimeentulotuki myönnettävä mutta viranomaiset voivat päättää, että se peritään häneltä takaisin⁸¹¹. On huomautettava, että sosiaaliturvaetuuden hakeminen saattaa joissakin tapauksissa olla monimutkainen ja vaikeaselkoinen prosessi, josta hakija ei selviydy ilman apua.

12.2.7. Oikeus toimeentulotukeen, elatusvelvollisuus ja yhteisen talouden vaikutus

Oikeus toimeentulotukeen riippuu lain mukaan mm. siitä, voiko hakija saada tarpeen mukaista toimeentuloa »häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla» (tai »muulla tavalla» tai omalla työllään tai tu-

⁸⁰⁹ Sosiaalihuoltolain 30 § 1 mom (»muista tuloistaan tai varoistaan»); lapsilisän osalta VNp 988/93 verrattuna VNp:en 1349/88 (5 § 2 mom 3-kohta) ja VNp:en 838/83 (5 § 2 mom 3-kohta). Huhtanen 1994, 143; Toimeentulotuki 1994, 1. Viimeksi mainitun julkaisun mukaan (s. 19–20) myös sosiaalipalveluista perittävän maksun alentaminen on ensisijaista toimeentulotuen myöntämisen suhteen.

Samassa »oppaassa» sanotaan lisäksi (s. 2), että valtion takaaman lainan muodossa suoritettava opintotuki on ensisijainen toimeentulotukeen nähden. Virta ja Toivola 1993, 320 edustaa samaa näkemystä. Mieli- pide vastaa aikaisempaa tulkintaa – ks. Virta 1987, 367–368. Mielestäni tämä ratkaisu on ongelmallinen siksi, että opintolainoihin ei enää anneta korkotukea. Lisäksi ei muiltakaan tuen hakijoilta edellytetä, että he kustantaisivat toimeentuloaan lainalla.

⁸¹⁰ VNp 988/93 6 § 2 mom 2–3 kohta; VNp 1349/88 5 § 2 mom 2–4 kohta; VNp 838/83 5 § 2 mom 2–4 kohta.

⁸¹¹ Sosiaalihuoltolain 34 § 1 mom 1-kohta; Toimeentulotuki 1994, 2. Ks. myös Parviainen ja Ojala 1993, 33, jossa todettiin tutkituista pitkäaikaisista toimeentulotuen saajista, että osa heistä oli oikeutettu työkyvyttömyyseläkkeeseen, mikä ei ollut tiedossa koska heidän työkykyään ei aikaisemmin tutkittu tätä tarkoitusta varten.

loistaan tai varoistaan). Samassa säännöksessä selvennetään, että elatusvelvollisuudella tarkoitetaan yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta. Lisäksi laki määrää, että tuen saajan elatusvelvolliselta voidaan periä toimeentulotuki tai osa siitä takaisin, jos hän on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa⁸¹².

Itsensäelättämisvelvollisuus on sosiaalihuoltolaissa rinnastettu elatusvelvollisuuteen, vaikka lakiin ei sisälly asiaa koskevaa suoraan velvoittavaa säännöstä, päinvastoin kuin huoltoapulakiin. Itsensäelättämisvelvollisuus johdetaan kahdesta lainkohdasta. Toisen mukaan oikeus toimeentulotukeen on henkilöllä, joka ei »voi saada tarpeen mukaista toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan». Toinen on takaisinperintään liittyvä säännös, jonka perusteella tuki voidaan periä takaisin tuen saajalta jos hän on tahallaan laiminlyönyt velvollisuuden pitää huolta omasta elatuksestaan. Takaisinperintämahdollisuudella ei ole tosin juurikaan merkitystä jos tuen saaja ei hakeudu työhön eikä hänellä ole muitakaan tuloja tai varoja⁸¹³.

On epäselvää, missä tilanteissa viranomaisilla on oikeus asettaa itsensäelättämisvelvollisuuteen vedoten erilaisia velvoitteita tuen hakijalle (esim. vaatimus, että hakija ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon) tai evätä tuki velvollisuuden laiminlyönnin vuoksi. Tämä kysymys oli ajankohtainen varsinkin 1980-luvun lopussa hyvän työllisyystilanteen aikana⁸¹⁴. Ongelma on osittain ratkaistu toimeentulo-

⁸¹² Sosiaalihuoltolain 30 § ja 34 § 2 mom 4-kohta. Elatusvelvollisuuden sisällöstä ks. HE n:o 102 1981 vp, 21; Huhtanen 1994, 151–160; Toimeentulotuki 1983, 3; Toimeentulotuki 1994, 3–5; Virta 1987, 361–363. Takaisinperinnästä ks. jäljempänä, jakso 12.2.10.

⁸¹³ Huoltoapulain 3 §; sosiaalihuoltolain 30 § 1 mom ja 34 § 1 mom 2-kohta. Myös 30 § 2 mom (»(e)latusvelvollisuudella tarkoitetaan ... henkilön velvollisuutta pitää huolta omasta elatuksestaan ja hoidostaan») näyttää tukevan samaa tulkintaa, mutta lakisysteemaattisista syistä sen merkitys on vähäinen. Ks. lisäksi HE n:o 102 1981 vp, 21; Huhtanen 1994, 128–133; Toimeentulotuki 1983, 3; Toimeentulotuki 1994, 3; Virta 1987, 369.

⁸¹⁴ Huhtanen 1994, 133–139; Virta 1987, 368–371; Virta ja Toivola 1993, 320–321. Huhtanen esittää (s. 137–138) tutkimansa oikeustapausaineiston perusteella, että työttömän henkilön oikeus toimeentulotukeen on käytännössä usein sidottu työttömyysturvain asettamiin työttömyyspäivärahan saamisedellytyksiin, kun arvionnin lähtökohdaksi pitäisi hänen mukaansa ottaa toimeentuloon liittyvät konkreettiset olosuhteet.

Itsensäelättämisvelvollisuuden täyttämistä arvioitaessa on mm. kiinnitettävä huomiota hakijaa mahdollisesti rasittaviin sosiaalisiin ja psyykkisiin tekijöihin sekä niihin sosiaalihuoltolain säännöksiin (39 § 1 ja 3 mom), jotka koskevat avustettavan omatoimisuuden edistämistä ja toisaalta hänen omien toivomusten huomioimista.

tuen yleisiä perusteita koskevan valtioneuvoston päätöksen uudella kohdalla, jonka mukaan toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enintään 20 prosentilla sellaiselta hakijalta, jonka tuen tarve aiheutuu siitä, että »hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä». Kyseisessä tapauksessa perusosan alentamisen ehtona on lisäksi, että alentamista ei ole pidettävä kohtuuttomana⁸¹⁵.

Toimeentulotuki evätään tai sen määrää pienennetään mm. silloin kun hakija voi saada tarpeen mukaista toimeentuloa »muulla tavalla». Eräs »muu tapa» saada toimeentuloa on asevelvollisten ja vankien ylläpito valtion kustannuksella⁸¹⁶. Lisäksi voidaan huomioda niiden hakijan kanssa yhteistaloudessa elävien ihmisten osallistuminen hänen elinkustannuksiinsa, joilla ei ole elatusvelvollisuutta hänen suhteen. Toimeentulotuen suuruus määrätään valtioneuvoston päätöksessä määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksen perusteella. Tuloina taas otetaan huomioon hakijan ja »perheeseen» kuuluvien ihmisten käytettävissä olevat tulot. Perheeseen kuuluvat päätöksen mukaan yhteistaloudessa asuvat vanhemmat ja heidän alaikäiset lapsensa, aviopuolisot sekä avoliitossa olevat⁸¹⁷.

Avoparin osalta mahdollisuus vähentää toimeentulotukilaskelmassa hakijan puolison tulot näyttää viittaavan siihen, että avopuolisoiden oletetaan elättävän toisensa, vaikkei heillä ole juridista elatusvelvollisuutta toisiaan kohtaan. Kirjallisuudessa on esitetty, että tämä presumtio ei sellaisenaan oikeuta sosiaaliviranomaisia ottamaan avopuolison tuloja huomioon, vaan kyseisten tulojen käyttämisestä toisen puolison elatukseen täytyy olla näyttöä. Tämä kanta perustetaan siihen, että valtioneuvoston päätöksellä ei voida laajentaa yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta. Käytännössä presumtiota on joskus sovellettu selvittämättä tosiasiallisia elatusjärjestelyjä, mikä saattaa osittain johtua siitä, että asia on esitetty harhaanjohtavalla tavalla kahdessa sosiaalihuoltolain 1980-luvulla antamassa ohjekirjeessä⁸¹⁸.

⁸¹⁵ VNp 21.12.1995/1676 (uusi 3 § 2 mom), joka tuli voimaan 1.1.1996. Ks. myös sosiaali- ja terveysministeriön 21.12.1995 antama tulkintaohje (Kuntatiedote 12/95).

⁸¹⁶ Sosiaalihuoltolain 30 § 1 mom. Ks. edellä, jakso 12.2.6.

⁸¹⁷ VNp 988/93 1 § 1 mom, 6 § 1 mom (muutettu VNp:llä 21.12.1995/1676) ja 11 §; VNp 1349/88 1 § 1 mom, 5 § 1 mom ja 10 §; VNp 838/83 1 § 1 mom, 5 § 1 mom ja 10 §.

⁸¹⁸ Huhtanen 1994, 160–166; Virta 1987, 363–365; Virta ja Toivola 1993, 319. Yleiskirjeissä Toimeentulotuki 1983, 5 ja Toimeentulotuki 1986, 6 sanotaan, että avio- ja avo-

Eräänlainen elatuspresumtio tuntuu olevan myös sen (valtioneuvoston päätöksen) määräyksen taustalla, jonka mukaan vanhempiensa luona asuvalle 17 vuotta täyttäneelle henkilölle maksetaan pienempi perusosa kuin muualla asuvalle samanikäiselle avustettavalle. Aikaisemmin (ennen vuoden 1993 valtioneuvoston päätöksen voimaantuloa) 18 vuotta täyttäneen nuoren toimeentulotuen suuruus ei riippunut siitä, asuiko hän vanhempiensa kanssa samassa taloudessa vai ei. Uusi määräys perustuu ilmeisesti olettamukseen, että vanhemmat maksavat heidän luonaan asuvan 18 vuotta täyttäneen lapsensa elinkustannukset siltä osin kuin toimeentulotuen pienempi perusosa ei kata niitä, vaikka he eivät ole enää elatusvelvollisia. Tälle elatuspresumtiolle ei ole asetettu yläkäräjä, joten esim. 40-vuotias vanhempiensa luona asuva ei myöskään voi saada yksin asuvalle ihmiselle kuuluvaa suurempaa perusosaa. Tosin 18 vuotta täyttäneille ja sitä vanhemmille tehdään oma toimeentulotukilaskelma, jossa otetaan huomioon ainoastaan heidän omat tulonsa ja toimeentulotukeen oikeuttavat menonsa⁸¹⁹.

Elatuspresumtio sopii huonosti yhteen valtioneuvoston päätöksen kohdan kanssa, jonka mukaan toimeentulotukilaskelmassa ei oteta tuloina huomioon perheeseen kuuluvan alle 18-vuotiaan säännöllisiä tuloja siltä osin kuin ne ylittävät hänen (pätöksen mukaisesti määräytyvät) toimeentulomenonsa. Tämä kohta perustellaan nimittäin sillä, ettei alaikäinen lapsi ole velvollinen elättämään vanhempiaan ja sisaruksiaan⁸²⁰. Tässä yhteydessä voidaan viitata vielä toiseen valtioneuvoston päätöksen määräykseen. Sen perusteella alaikäisiä lapsia, jotka asuvat yhteistaloudessa van-

liitto ovat toimeentulotuen suuruutta määrättäessä samassa asemassa, vaikkei avopuolisoilla olekaan toisiinsa nähden sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaista elatusvelvollisuutta. Sosiaalihuoltolain vuoden 1989 ohjekirjeessä (Toimeentulotuki 1989) ja sosiaali- ja terveysministeriön vuoden 1994 oppaassa (Toimeentulotuki 1994) avopuolisoiden elatussuhteita ei enää käsitellä lainkaan.

⁸¹⁹ VNp 988/93 3 § 1 mom 3-kohta, joka muutettiin VNp:llä 1676/95 (ks. myös muutosta koskeva sosiaali- ja terveysministeriön ohje 21.12.1995 – Kuntatiedote 12/95); vrt. VNp 1349/88 2 § 3 mom ja 838/83 2 § 3 mom. Toimeentulotuki 1986, 6; Toimeentulotuki 1989, 6; Toimeentulotuki 1994, 10.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on hyväksynyt vuoden 1993 valtioneuvoston päätöksessä omaksuttu ratkaisu – ks. EOA:n vuoden 1994 toimintakertomus, 87–88.

⁸²⁰ VNp 988/93 6 § 2 mom 4-kohta; VNp 1349/88 5 § 2 mom 5-kohta; VNp 838/83 5 § 2 mom 5-kohta. Sosiaalihuoltolakiyöryhmän I osamuistio, 31; Toimeentulotuki 1994, 17; Toimeentulotuki 1983, 15.

Toimeentulotukilaskelmassa otetaan siten lapsen ansiotuloista huomioon vain se osa, jonka katsotaan peittävän lapsesta perheelle aiheutuvat kustannukset. Lapsen osuus lasketaan lähinnä perusosasta ja asumismenoista.

hempiensa kanssa, pidetään toimeentulotukea määrättäessä perheeseen kuuluvina henkilöinä⁸²¹. Tämän täytyy tietenkin e contrario merkitä sitä, että vanhempiensa luona asuvat aikuiset lapset eivät kuulu »perheeseen», joten heidät on rinnastettava yksin asuviin henkilöihin. Uusi elatuspresumtio on kuitenkin ristiriidassa sellaisen tulkinnan kanssa.

12.2.8. Toimeentulotuen muoto ja ehkäisevä toimeentulotuki

Toimeentulotuen muodosta ei ole säännöksiä sosiaalihuoltolaissa eikä muissakaan normistoissa. Tuki suoritetaan normaalisti rahana, käytännössä joskus myös osto-osoituksina. Jälkimmäiseen avustusmuotoon liittyy holhoavia piirteitä, minkä vuoksi se on ristiriidassa sosiaalihuollon yleisten toimintaperiaatteiden kanssa⁸²².

Varsinaisen toimeentulotuen ohella kunta voi lain nojalla päättämiensä perusteiden mukaan myöntää ehkäisevää toimeentulotukea. Tuen myöntäminen riippuu täysin kunnan harkinnasta. Säännöstä on tulkittava siten, että kunta voi päättää joka yksityistapauksesta erikseen eikä sen tarvitse laatia omia sääntöjä ratkaisujensa pohjaksi⁸²³.

Ehkäisevän tuen tarkoitus on ensisijaisesti säilyttää tai elvyttää tuen saajan omatoimisuutta, parantaa hänen toimeentulomahdollisuuksiaan sekä edellytyksiään itse kohentaa sosiaalisia ja taloudellisia olosuhteitaan. Tukea on annettu mm. päivittäiseen toimeentuloon, velan lyhennyksiin ja korkoihin, asunnon korjauskuuluihin, erilaisiin myöhästyneisiin maksuihin sekä koulutuskustannuksiin. Ehkäisevän toimeentulotuen osuus kaikista toimeentulotukimenoista on ollut varsin pieni⁸²⁴.

⁸²¹ VNp 988/93 11 §.

⁸²² Huhtanen 1994, 190–194. Sosiaalihuollon yleisistä periaatteista ks. jäljempänä, jakso 12.2.12.

Osto-osoituksen käyttöä voidaan pitää sosiaalihuoltoasetuksen 14 §:n sovellutuksena. Säännös antaa viranomaisille oikeuden määrättyissä tapauksissa olla maksamatta toimeentulotukea itse hakijalle ja käyttää sitä sen sijaan suoraan hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen. Huhtanen katsoo kuitenkin, että kyseistä säännöstä on tulkittava suppeasti.

⁸²³ Sosiaalihuoltolain 31 §. HE n:o 102 1981 vp, 22; Sosiaalihuoltolakityöryhmän I osamuistio, 25; Toimeentulotuki 1994, 20; Toimeentulotuki 1983, 16; Virta 1987, 372.

⁸²⁴ HE n:o 102 1981 vp, 21–22; Lauronen 1988, 70; Toimeentulotuki 1994, 20–21; Toimeentulotuki 1983, 16.

Vuosien 1984–1988 ja 1989–1993 sosiaalihuoltoa koskevien valtakunnallisten suunnitelmien mukaan ehkäisevä toimeentulotuki oli kuntakohtaisesti rajattu enintään kolmeksi prosentiksi kaikista toimeentulotukikustannuksista. Käytännössä ehkäisevää tukea annettiin

Ehkäisevään toimintaan liittyy myös kysymys toimeentulovaikeuksien torjumisesta sosiaaliturvan ja muiden järjestelmien avulla. Toimeentulotuen tarvetta voitaisiinkin vähentää korjaamalla työllisyyspolitiikan, työttömyys-turvan ja sairausvakuutusjärjestelmän puutteita⁸²⁵. Paikallisesti kunta on sosiaalihuoltolain perusteella velvollinen toimimaan sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi. Kunnan tulee myös tiedottaa toimeentulotuen saamisen edellytyksistä ja tuen sisällöstä siten, että avustettavat osaavat käyttää oikeuttaan toimeentulotukeen⁸²⁶.

12.2.9. Toimeentulotuen perusteet ja tuen suuruus

Toimeentulotuen suuruus määrätään ns. toimeentulotukilaskelman avulla. Kyseisessä laskelmassa lasketaan toimeentulotuen yleisistä perusteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Erotus osoittaa tuen hakijalle maksettavan vähimmäissumman, joka saadaan ylittää. Toimeentulotuki on verotonta tuloa⁸²⁷.

Toimeentulotuen tasoa ei ole määritelty sosiaalihuoltolaissa, kuten edellä mainittiin. Valtioneuvoston päätöksessä toimeentulotuen yleisistä perusteista annetaan tuen kiinteän osan, ns. perusosan, suuruus. Perusosa on vähimmäistoimeentuloturvan tasolla, se on pienempi kuin kansaneläkkeen pohjaosan ja lisäosan yhteismäärä. Tuen harkinnanvarainen (tarpeellisen suuruisina huomioon otettavia menoja koskeva) osa taas riippuu toimeenpanoviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Kokonaisuudessaankin tuki on tasoltaan minimitoimeentuloturvaetus, vaikka se on verottomuutensa takia hieman suurempi kuin esim. työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen peruspäiväraha⁸²⁸.

huomattavasti vähemmän – ks. Lauronen 1988, 70; Toimeentulotuki 1983, 17; Toimeentulotuki 1989, 17.

⁸²⁵ Ritakallio 1991, 152 ja 155–156.

⁸²⁶ Sosiaalihuoltolain 13 § 1 mom 4–5 kohta ja 2 mom. HE n:o 102 1981 vp; Toimeentulotuki 1994, 28; Toimeentulotuki 1983, 25. Ks. myös sosiaalihuoltolain 54 § sekä Toimeentulotuki 1983, 24 ja Toimeentulotuki 1989, 25–26.

⁸²⁷ VNp 988/93 1 § 1 mom ja 8 §. Huhtanen 1994, 168–169 ja 173. Toimeentulotukilaskelma lasketaan yleensä kuukaudelta. Toimeentulotuen verottomuudesta on säädetty tuloverolain (1535/92) 92 §:ssä.

⁸²⁸ Ks. edellä, jakso 12.2.2. Huhtanen 1994, 53–54 ja 62. Toimeentulotuen alhaisesta tasosta ks. KM 1993:39, 9–10; Rostila 1988, 220–221; Tanninen ja Julkunen 1993, 73–74, 109–112 ja 181.

Toimeentulotuen alhainen taso ei ilmeisesti vastaa lainsäätäjän tarkoitusta, joka tosin ei ilmene kovin selvästi lain sanamuodosta. Hallituksen esitykseen kirjattu tavoitehan oli kohtuullisen toimeentulon⁸²⁹ turvaaminen, mikä nähdäkseni merkitsee normaalia, ei juurikaan tavanomaisesta poikkeavaa kulutustasoa. Sosiaalihallintokomitea puolestaan ehdotti tasoa, »jonka ei tulisi poiketa merkittävästi väestön keskimääräisestä peruskulutustasosta» ja lisäsi, että vain riittävän suuren tuen avulla »kyetään voittamaan köyhyydestä johtuvan yhteiskunnallisen leimautumisen vaikutukset ja ... voidaan estää perheen huoltajaa kohdanneen sosiaalisen riskin aiheuttaman toimeentulopainauman negatiiviset seuraukset huolettavien normaaliin yhteiskuntaelämään»⁸³⁰.

Huoltoapuun verrattuna avustuksen taso kylläkin nousi toimeentulotuki uudistuksen ansiosta ja tuen reaaliarvo kasvoi edelleen vuosina 1985–1990. Talouslaman aikana tasoa on alennettu joissakin kunnissa⁸³¹.

Toimeentulotukeen oikeuttavat menot

Menojen osalta toimeentulotuen perusteet jakautuvat kahteen ryhmään, kiinteään perusosaan liittyviin yhtenäisiin, selkeisiin laskennallisiin kriteereihin ja tarpeellisen suuruusina huomioon otettavia menoja koskeviin määrittäisiin⁸³². Kahden ryhmän välinen suhde on perusosauudistuksen yhteydessä muutettu siten, että tarveharkinnan kohteena olevien menojen osuutta on pienennetty ja erittelemättömiin menoihin suurehkona kerta-summana maksettavan perusosan osuutta vastaavasti laajennettu.

Perusosa

Perusosalla katettavia menoja ovat ravintomenot, käyttövarat ja muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Perusosan käytöstä ei vaadita erillistä selvitystä tuen saajalta, vaan hän voi vapaasti määrätä siitä.

⁸²⁹ HE n: 102 1981 vp, 21. Huhtanen 1994, 106.

⁸³⁰ KM 1974:32, 11–12.

⁸³¹ Hakkarainen 1987, 3; Ritakallio 1991, 29 ja 152; Sihvo ja Lindqvist 1994, 35; Toimeentulotuki 1985–1990, 34; Toimeentulotukityöryhmän muistio 1984, 25.

Toimeentulotuen tasoon vaikutti alussa myös se, että sosiaalihuoltolain 65 §:n mukaan avustuksen saajan asema ei uuden lain toimeenpanon yhteydessä saanut huonontua – ks. HE n:o 102 1981 vp, 28 ja Toimeentulotukityöryhmän muistio 1984, 28.

⁸³² VNp 988/93 1 § 2 mom ja 2–4 §.

Nykyisin voimassaolevassa valtioneuvoston päätöksessä on melko yksityiskohtainen luettelo kyseisistä menoista, jossa mainitaan ravinto- ja vaatemenojen ohella mm. sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä sekä harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot⁸³³.

Perusosan suuruus on yksin asuvalla henkilöllä ja yksinhuoltajalla 80 prosenttia kansaneläkelain mukaan yksinäiselle henkilölle maksettavasta kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan yhteismäärästä. Määrä on sidottu elinkustannusindeksiin, mutta vuosina 1996–1998 indeksitarkistusta ei suoriteta. Kyseinen perusosa oli vuoden 1996 alussa 2021 markkaa kuukaudessa yleisen kalleusluokituksen ensimmäisessä kuntaryhmässä ja 1934 markkaa toisessa kuntaryhmässä⁸³⁴.

Samaan »perheeseen» kuuluville tuen saajille (yhteistaloudessa asuville vanhemmille ja heidän alaikäisille lapsilleen, avio- ja avopuolisoille) ei makseta täyttä perusosaa. Alle 10-vuotiaalle lapselle maksetaan 66 prosenttia (yksin asuvan henkilön) täydestä perusosasta, 10–16-vuotiaalle lapselle 70 prosenttia, vanhempiensa luona asuvalle, 17 vuotta täyttäneelle henkilölle 73 prosenttia ja »muulle 17 vuotta täyttäneelle henkilölle» (lähinnä avio- ja avopuolisoille) 85 prosenttia⁸³⁵.

Edellä kuvattua nykyisin voimassaolevaa perusosajärjestelmää kutsutaan laajaksi perusosaksi. Se luotiin kokeiluvaiheen jälkeen vuoden 1988 valtioneuvoston päätöksellä, mutta sitä ehdotettiin itseasiassa jo sosiaalihuoltokomitean mietinnössä vuonna 1974. Sosiaalihuoltolain säätämisen yhteydessä laaja perusosa ei kuitenkaan toteutunut valtion menojen rajoittamispyrkimysten takia. Perusosauudistus tuli asteittain voimaan siten, että kunnat saivat vuoden 1993 loppuun asti vaihtoehtoisesti soveltaa aikaisempaa systeemiä eli ns. suppeaa perusosaa⁸³⁶.

⁸³³ VNp 988/93 2 §; vrt. VNp 1349/88 2 § 1 mom ja VNp 838/83 2 § 1 mom. Toimeentulotuki 1994, 9; Toimeentulotuki 1989, 7.

⁸³⁴ VNp 988/93 (muutettu VNp:llä 21.12.1995/1676) 3 § 1-kohta 9 § 2 mom ja 9 a §; kansaneläkelaki 8.6.1956/347 24–25 §; laki kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin 8.6.1956/348; VNp kansaneläkkeiden sitomisesta elinkustannuksiin 17.5.1984/383. Toimeentulotuki 1994, liite 2.

⁸³⁵ VNp 988/93 3 § ja 11 §. Toimeentulotuki 1994, 9–10 ja liite 2. Ikäryhmistä ja kertoimista ks. Sosiaalihuoltolakityöryhmän I osamuistio, 7–9. Turvapaikanhakijan toimeentulotuen perusosasta ks. VNp 1607/92 6 § 2–3 mom.

⁸³⁶ VNp 1349/88 2 § ja 12 §; VNp toimeentulotuen kokeilussa noudatettavista yleisistä perusteista 30.4.1986/336, joka oli voimassa 1.7.–31.12.1986. Karisto ja Takala 1985, 31–32; KM 1974:32, 41, jossa yksinäisen henkilön perusosaksi ehdotettiin 70 prosent-

Suppea perusosa oli alunperin vain 44 prosenttia vähimmäiseläkkeestä. Määrä nostettiin 50 prosenttiin vuonna 1984 ja 55:een vuonna 1986. Suppealla perusosalla katettavia menolajeja oli vähemmän ja harkinnanvaraisia menoeria vastaavasti enemmän kuin laajan perusosan järjestelmässä. Sellaisia menoja, jotka kuuluivat »tarpeellisen suuruksina» huomioon otettaviin menoihin suppean perusosajärjestelmän mukaan, mutta jotka siirrettiin laajalla perusosalla katettaviin menoihin, ovat lähinnä vaatemenot, pienet työmatkakulut ja terveydenhuoltomenot sekä sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot⁸³⁷.

Suppean perusosan käyttöä on perusteltu sillä, että sen avulla voitiin ottaa tuen hakijan yksilölliset tarpeet paremmin huomioon kuin laajan perusosan järjestelmässä. Toisaalta on katsottu, että menojen yksityiskohdainen selvittäminen on hakijalle nöyryyttävää ja leimaavaa. Lisäksi on esitetty, että harkinnanvaraisuus lisää tuen saajien välistä eriarvoisuutta ja luo epävarmuutta siitä, mihin menoihin toimeentulotukea voi saada. Järjestelmä myös lisää sosiaaliviranomaisten työtä⁸³⁸.

Laajan perusosan puolesta on argumentoitu, että se takaa paremmin yhtenäisen käytännön ja parantaa hakijan oikeusturvaa, edistää tuen saajan omatoimisuutta ja lisää hänen omaa kulutustaan koskevaa valinnanvapautta. Hallinnollisesti laaja perusosa on yksinkertaisempaa ja vaatii vähemmän työtä kuin suppea perusosa⁸³⁹.

»Tarpeellisen suuruksina» huomioon otettavat menot

Perusosalla katettavien menojen lisäksi otetaan »tarpeellisen suuruksina» huomioon asumismenot, vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot, pai-

tia kansaneläkkeen tukiosaa ja tukilisää vastaavasta määrästä; Toimeentulotukityöryhmän muistio 1984, 4.

Vuoden 1993 päätöksen merkittävin ero vuoden 1988 määräyksiin verrattuna oli, että 18 vuotta täyttäneelle vanhempiensa luona asuvalle henkilölle ei enää maksettu täyttä perusosaa kuten yksinäiselle henkilölle. Kyseiset 18 vuotta täyttäneet rinnastettiin myös vuoden 1983 valtioneuvoston päätöksen perusteella yksinäisiin henkilöihin. Ks. VNp 988/93 3 § 3-kohta. Toimeentulotuki 1986, 6; Toimeentulotuki 1989, 6.

⁸³⁷ VNp 988/93 2 § ja 4 § verrattuna VNp 838/83 3 §:än. Vaatemenoista ks. jäljempänä. Perusosan määrästä ks. VNp 838/83 2 § 2 mom, muutettu VNp:llä 1021/84 ja VNp:llä 335/86.

⁸³⁸ Hakkarainen 1987, 6–7; Ritakallio 1991, 26; Sosiaalihuoltolakityöryhmän I osamuistio, 6.

⁸³⁹ Ritakallio 1991, 27; Sosiaalihuoltolakityöryhmän I osamuistio, 4–5; Toimeentulotuen seurantatöryhmän muistio, osa 2, 35.

kallisliikenteen maksua suuremmat työmatkakulut ja muut työssäkäynnistä aiheutuvat menot, lasten päivähoitomenot sekä »erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat tarpeellisiksi harkitut menot». Asumismenoista pankkilainan lyhennyksiin ei ole käytännössä yleensä myönnetty toimeentulotukea ja asuntolainan korkoihin on suhtauduttu vaihtelevasti. Sosiaali- ja terveysministeriö on vuonna 1995 antanut asumismenojen huomioonottamista koskevan suosituksen, jonka mukaan mm. korkoihin tulisi antaa toimeentulotukea. Terveystuomien osalta tulkintaongelmia on aiheuttanut yksityisten palvelujen käyttö⁸⁴⁰.

Vuoden 1983 valtioneuvoston päätöksen mukaan myös yli 16-vuotiaiden vaatemenojen korvaaminen riippui tarveharkinnasta. Sitä nuorempien lasten vaatekuluihin ei käytännössä maksettu toimeentulotukea, vaan katsottiin, että lapsilisä korvasi kyseiset kustannukset. Lapsilisää taas ei otettu tulona huomioon toimeentulotukilaskelmassa. Perusosauudistuksessa vaatemenot poistettiin tarveharkinnan nojalla korvattavien menojen joukosta mutta lapsilisä säilyi »etuoikeutettuna tulona». Vuonna 1993 lapsilisästä tehtiin toimeentulotukilaskelmassa huomioitava tulo ja samalla nostettiin lapsen perusosan kertoimia⁸⁴¹.

Menoihin voidaan erityisestä syystä myöntää toimeentulotukea myös takautuvasti, »toteennäytettyjen maksamatta olevien toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen». Tällaisia menoja ovat esim. vuokrarästit ja maksamatta jääneet sähkölaskut⁸⁴².

Avustettavan tulojen ja varojen vaikutus

Toimeentulotukilaskelmassa otetaan tuloina huomioon henkilön ja »perheeseen» kuuluvien käytettävissä olevat tulot, eräitä poikkeuksia lukuun

⁸⁴⁰ VNp 988/93 4 §. Huhtanen 1994, 195–228; KM 1974:32, 42; Sosiaali- ja terveysministeriön suositus asumismenojen huomioonottamisesta toimeentulotuessa 22.2.1995. Toimeentulotuen seurantatyöryhmän muistio, osa 2, 40–42; Toimeentulotuki 1994, 11–15; Virta ja Toivola 1993, 322–327.

Alkuperäisestä järjestelmästä ks. VNp 838/83 3 §; Lauronen 1988, 66–67; Toimeentulotuki 1983, 7–13; Toimeentulotuki 1986, 9–16.

⁸⁴¹ VNp 838/83 3 § 6-kohta (muutettu VNp:llä 335/86) ja 5 § 2 mom 3-kohta; VNp 1349/88 2 § 3–4 mom ja 5 § 2 mom 3-kohta; VNp 988/93 3 § 4–5 kohta. Toimeentulotuki 1983, 15; Toimeentulotuki 1994, 17. Lapsilisää koskevan vuoden 1993 uudistuksen vaikutuksesta ks. kirjoitus »Yli 10-vuotias lapsi laskee toimeentulotukea», Helsingin Sanomat 30.12.1993, 5.

⁸⁴² VNp 988/93 10 §. Huhtanen 1994, 229–235; Toimeentulotuki 1994, 18; Toimeentulotuki 1983, 14; Virta ja Toivola 1993, 327.

ottamatta. Tuloja ja korvauksia, jotka on tarkoitettu kattamaan toimeentulotukeen oikeuttavia menoja (esim. sairausvakuutuskorvauksia), ei lasketa mukaan (kuten ei kyseisiä menojaakaan). Äitiysavustusta, vammaistukea, kansaneläkelain mukaista hoitotukea ja lapsen hoitotuesta annettuun lakiin perustuvaa lapsen hoitotukea ei myöskään pidetä tuloina⁸⁴³.

Alle 18-vuotiaan säännöllisistä tuloista otetaan huomioon vain se osa, jonka katsotaan peittävän lapsesta perheelle aiheutuvat kustannukset. Muita tuloja ei oteta lukuun sen takia, että lapsi ei ole velvollinen elättämään vanhempiaan ja sisarusiaan⁸⁴⁴.

Tuloiksi ei liioin lasketa vähäisiksi katsottavia avustuksia ja ansiotuloja eikä kunnan harkitsemaa osaa ansio- tai yrittäjätuloista, joiden hankkimisen voidaan katsoa edistävän tuen saajan omatoimista selviytymistä. Jälkimmäinen harkinnanvarainen erä on eräänlainen kannustusraha, jota koskeva määräys lisättiin valtioneuvoston päätökseen vuonna 1988. Käytännössä tätä kannustusmahdollisuutta käytetään hyvin vähän⁸⁴⁵.

Käytettävissä olevat varat otetaan myös huomioon toimeentulotukilaskelmassa. Niihin ei kuitenkaan lasketa hakijan asuntoa, tarpeellista asuinirtaimistoa, tarpeellisia työvälineitä eikä muita niihin rinnastettavia varoja, »joiden katsotaan olevan tarpeen henkilön jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi»⁸⁴⁶.

⁸⁴³ VNp 988/93 5 § ja 6 § 1 mom ja 2 mom 2–3 ja 5-kohta. Huhtanen 1994, 174–178; Toimeentulotuki 1994, 15–16; Toimeentulotuki 1983, 14–15; Virta ja Toivola 1993, 327–329.

Odotettavissa olevia tuloja saatetaan huomioida siten, että niistä peritään annettu tuki tai osa siitä myöhemmin takaisin – ks. jäljempänä, jakso 12.2.10.

Ennen vuoden 1993 valtioneuvoston päätöksen voimaantuloa ei myöskään lapsilisää laskettu tuloksi – ks. edellä.

⁸⁴⁴ VNp 988/93 6 § 2 mom 4-kohta. Huhtanen 1994, 175; Toimeentulotuki 1994, 17; Toimeentulotuki 1983, 15.

Kyseinen määräys on ristiriidassa päätöksen 3 § 3-kohdan kanssa, jonka perusteella vanhempiensa luona asuvalle aikuiselle lapselle maksetaan pienempi perusosa kuin yksinäiselle henkilölle. Vanhemmathan eivät ole elatusvelvollisia aikuisen lapsensa suhteen. Ks. tästä elatuspresumtiosta edellä, jakso 12.2.7.

⁸⁴⁵ VNp 988/93 6 § 2 mom 1-kohta ja VNp 1349/88 5 § 2 mom 1-kohta verrattuna VNp 838/83 5 § 2 mom 1-kohtaan. Hakkarainen 1987, 27–30; KM 1993:39, liite 2, 23; Toimeentulotuki 1994, 16; Toimeentulotuki 1989, 16.

Sosiaalihuoltokomitea ehdotti, että toimeentulotukea myönnettäessä vähennettäisiin 10 prosenttia tuen saajan tuloista – ks. KM 1974:32, 42 (3 §).

⁸⁴⁶ VNp 988/93 1 § 1 mom ja 7 § sekä sosiaalihuoltolain 36 § 2 mom. Huhtanen 1994, 179–184; Toimeentulotuki 1983, 15–16; Virta ja Toivola 1993, 328–329.

Toimeentulotuen yleiset perusteet ja yhdenvertaisuus

Hallitusmuodon mukaan Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuutta pidetään lisäksi yleisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena, jota on erityisesti noudatettava harkintavaltaa käytettäessä. Yhdenvertaisuus edellyttää toisaalta, että samanlaiset tapaukset on käsiteltävä samalla tavalla, mutta toisaalta myös, että erilaiset tapaukset käsitellään eri tavalla. Jälkimmäinen vaatimus tulee toimeentulotuen myöntämisen kannalta esille siten, että harkinnassa on otettava huomioon tuen hakijan yksilölliset olosuhteet, joten häntä ei saa rinnastaa toisiin hakijoihin ilman laillista perustetta⁸⁴⁷.

Sosiaalihuoltolakiin sisältyvän toimeentulotukiudistuksen tärkein tavoite oli eriarvoisuuden vähentäminen tai poistaminen eri kunnissa asuvien avustettavien väliltä. Uudistuksen avulla pystyttiin yhtenäistämään tuen tasoa alueellisesti. Tarveharkintaisten myöntämisperusteiden vaihtelevuus aiheutti kuitenkin ennen perusosauudistusta sen, että (lakiin perustumatonta) eriarvoisuutta esiintyi edelleen melko paljon⁸⁴⁸.

On viitteitä siihen suuntaan, että perusosauudistukseen ei poista alueellista eriarvoisuutta kokonaan. Eräiden tutkimustulosten mukaan toimeentulotuen saantiehtoja on 1990-luvun alussa kiristetty yhtä hyvin laajan kuin suppean perusosan järjestelmää soveltavissa kunnissa⁸⁴⁹. Kun kunnat päättävät itsenäisesti säästötoimenpiteistä, ei alueellista eriarvoisuutta juuri voida välttää. Lisäksi syntyy »ajallista» eriarvoisuutta siinä mielessä, että samoja normeja tulkitaan eri tavalla ajankohdasta riippuen.

Toimeentulotuen soveltamiskäytännön kehitys osoittaa, että kuntien harkintavaltaan liittyviä kielteisiä seikkoja ei ole pystytty rajoittamaan kovin hyvin. Eri asia on, että yhdenvertaisuuden ja yksilöllisten tarpeiden huomioonottamisen välinen jännite saattaa joissakin tapauksissa johtaa hankaliin tulkintakysymyksiin, joihin ei ole yksiselitteistä ratkaisua⁸⁵⁰.

⁸⁴⁷ HM 5 §. Konstari 1979, 52–63; Mäenpää 1991, 155–160; Perelman 1963, 16.

⁸⁴⁸ HE n:o 102 1981 vp, 4, 7, 9 ja 22; Huhtanen 1994, 187–188 ja 330; KM 1993:39, liite 2, 1–2 ja 19; Ritakallio 1994, 67; Toimeentulotukityöryhmän muistio 1984, 23–30.

⁸⁴⁹ Lehto ja Lamminpää 1992, 14–16; Mäntysaari 1993, 118–127. Ks. myös Sihvo ja Lindqvist 1994, 34–35. Samankaltaisesta ilmiöstä 1980-luvun puolivälin jälkeen ks. Karisto, Takala ja Haapola 1988, 175.

⁸⁵⁰ Ks. edellä, jakso 12.2.2. Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 1993 toimintakertomus, 15 ja Huhtanen 1994, 69, 108 ja 319–321.

12.2.10. Toimeentulotuen takaisinperintä

Sosiaalihuoltolain normit toimeentulotuen takaisinperinnästä ovat suurimaksi osaksi samanlaisia kuin vastaavat huoltoapulain (vuonna 1970 uudistunut) säännökset. Tuen takaisinperimisestä on päätettävä sen myöntämisen yhteydessä, paitsi jos avustuspäätös on perustunut tuen saajan tai hänen elatusvelvollisensa antamiin erehdyttäviin tietoihin. Palauttamismääräys voi koskea sekä varsinaista että ehkäisevää toimeentulotukea⁸⁵¹.

Takaisinperinnän perusteet on laissa tyhjentävästi lueteltu. Yllämainitun erehdyttävien tietojen antamisen lisäksi palauttamisvaatimus voi perustua siihen, että tukea on maksettu ennakkona avustettavalle myöhemmin tulevia korvauksia, tuloja tai saamia vastaan. Takaisinperintä on myös mahdollinen, jos tuen saaja on tahallaan laiminlyönyt velvollisuuden pitää huolta omasta elatuksestaan tai avustettavan elatusvelvollinen on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa tai jos avustaminen johtuu siitä, että tuen saaja on osallistunut lakkoon (tällöin vaatimus voi kohdistua vain lakkolaiselle itselleen myönnettyyn tukeen)⁸⁵².

Takaisinperintä ei ole kovin tavallista, vaikka sitä tehostettiin 1990-luvun alussa. Valtaosa kuntien tekemistä päätöksistä koski (vuonna 1986) ennakon luonteista toimeentulotukea⁸⁵³. Viimeksi mainittu tuen laji on ainoa, jonka perinnän toimeenpano on välittömästi kunnan sosiaaliviranomaisten määräysvallassa. Muiden perintämääräysten toimeenpanoon vaaditaan lääninoikeuden päätös. Kunnan viranomaisten päätös ennakon luonteisen tuen takaisinperinnästä sosiaalihuoltolain 38 §:n nojalla suoraan tuen saajan tuloista (tai hänelle kuuluvista korvauksista tai saamisista) on valituskelpoinen, niiden tekemiä muita perintäpäätöksiä sen sijaan ei pidetä lopullisina ratkaisuinä eikä niihin siten voi hakea muutos-

⁸⁵¹ Sosiaalihuoltolain 33–34 §. Vrt. huoltoapulain 28–30 § ja ks. edellä, jakso 11.2.7. HE n:o 102 1981 vp, 22.

Huoltoapulaki mahdollisti ennen vuoden 1970 uudistusta avustuksen takaisinperinnän teettämällä korvausvelvollisella työtä työlaitoksessa (ks. edellä, jakso 11.2.8.). On mielenkiintoista havaita, että Norjassa ja Tanskassa voidaan joissakin tapauksessa liittää työvelvollisuus toimeentulotukeen – ks. Huhtanen 1994, 35 sekä Tanninen ja Julkunen 1993, 31.

⁸⁵² Sosiaalihuoltolain 33–34 §. Pakolaisille ja turvapaikanhakijoille maksetun toimeentulotuen takaisinperinnästä ks. VNp 1607/92 10 §.

⁸⁵³ Huhtanen 1994, 184; Lauronen 1988, 31; Lehto ja Lamminpää 1992, 15; Saloheimo 1990, 93.

ta⁸⁵⁴. Takaisinperinnässä toimeentulotuen, josta useampia henkilöitä on tullut osalliseksi, katsotaan jakautuneen heidän keskinsä pääluvun mukaan, »jolleivät asianhaarat muuta osoita». Tukea pidetään annettuna silloin, kun tuen saaja on tullut siitä osalliseksi⁸⁵⁵.

Takaisinperinnän lakisääteisten perusteiden lisäksi kunnan päätösvaltaa rajoittavat eräät sosiaalihuoltolaissa säädettyt yleiset edellytykset. Perinnän ehtona on, että korvausvelvollisella asiasta päätettäessä tai myöhemmin on oikeus saada sellaisia tuloja tai sellaista omaisuutta, josta korvaus voidaan periä vaarantamatta korvausvelvollisen tai sellaisen henkilön toimeentuloa, josta hän pitää huolta tai on velvollinen pitämään huolta. Korvausvelvollisen asuntoa, tarpeellista asuinirtaimistoa ja tarpeellisia työvälineitä ei voida hänen elinaikanaan pakkotoimin myydä tai muutoin käyttää toimeentulotuen takaisin perimiseen eikä tukea saa periä kyseisestä omaisuudesta hänen kuoltuaankaan, jos periminen vaarantaisi sellaisen henkilön toimeentuloa, josta hän on pitänyt huolta tai olisi ollut velvollinen pitämään huolta. Lisäksi on huomioitava, että kunnan sosiaaliviranomaiset voivat harkintavaltansa perusteella muutenkin luopua takaisinperinnästä⁸⁵⁶.

12.2.11. Hallintomenettely ja kunnallisten sosiaaliviranomaisten organisaatio

Hallintomenettely

Hallintomenettelylain mukaan hallintoasia pannaan vireille kirjallisesti, mutta viranomaisen suostumuksella myös suullinen vireillepano on mahdollinen. Toimeentulotukea haetaan yleensä suullisesti, jolloin suullinen hakemus on merkittävä asiakirjaan. Ilmoitus tuen tarpeesta voidaan myös

⁸⁵⁴ Sosiaalihuoltolain 37 § 1 mom:n mukaan hakemus toimeentulotuen takaisin perimisestä on tehtävä lääninoikeudelle kolmen vuoden kuluessa siitä, kun tuen saaja on tullut osalliseksi annetusta tuesta.

Ks. ennakon luonteisen tuen takaisin perimisestä lain 38 §:n lisäksi HE n:o 102 1981 vp, 23–24; Lauronen 1988, 32; Toimeentulotuki 1983, 21; Toimeentulotuki 1994, 22–23; Toimeentulotukityöryhmän muistio 1988, 12–13; Virta 1987, 392–394.

Jotta toimeentulotuki voitaisiin määrätä perittäväksi takaisin myöhemmin myönnettävästä etuudesta, etuuden tulee kohdistua samaan ajanjaksoon kuin toimeentulotukikin – ks. Tuori 1995, 304.

⁸⁵⁵ Sosiaalihuoltolain 35 §. HE n:o 102 1981 vp, 23.

⁸⁵⁶ Sosiaalihuoltolain 36 §. HE n:o 102 1981 vp, 23; Toimeentulotuki 1983, 22.

tehdä toisen puolesta. Joissakin harvinaisissa tapauksissa sosiaaliviranomainen voi ryhtyä avustustoimenpiteisiin kotikäynnin avulla saadun selvityksen perusteella⁸⁵⁷.

Viranomaisen on hallintomenettelylain nojalla annettava tarpeen mukaan neuvoja siitä, miten asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Neuvonnan lisäksi sosiaalihuoltolaki velvoittaa kunnan viranomaiset tiedottamaan sosiaalihuollosta. Toimeentulotuen saamisen edellytyksistä ja tuen sisällöstä tulisi tiedottaa siten, että avustettavat osaisivat käyttää oikeuttaan⁸⁵⁸. Käytännössä tiedottamiseen on joissakin kunnissa suhtauduttu kielteisesti sen takia, että se lisää tuen hakijoiden määrää. Hakijoiden vähentäminen rajoittamalla tiedotusta saattaa hyvinkin onnistua, koska on todettu, että osa tukeen oikeutetuista ei hae sitä tiedon puutteen takia⁸⁵⁹. Toisaalta osa tuen hakijoista »kunnostautuu» hakuprosessissa tietotaidollaan tai muulla tavalla siten, että heille myönnetään helpommin tukea kuin muille avustettaville. Missä määrin tämä »asiakkaiden» valikointi on ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen ja objektiiviteettiperiaatteen kanssa on avoin kysymys⁸⁶⁰.

Avustaminen tulee yleensä vireille avustettavan aloitteesta, joten hänen pitää myös esittää selvitys vaatimuksensa perusteista. Muiden selvitysten hankkiminen kuuluu hallintomenettelylain mukaan viranomaiselle. Tuen hakijan on sosiaalihuoltolain perusteella annettava sosiaaliviranomaisille »ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä sosiaalihuollon toteuttamisessa». Ennen tietojen antamista hänellä on kuitenkin oikeus saada tietää, miksi tietoja tarvitaan, mihin niitä käytetään sekä keiden viranhaltijoiden tai minkä viranomaisen tietoon niitä toimitetaan tai voidaan toimittaa⁸⁶¹.

⁸⁵⁷ Hallintomenettelylaki 598/82 7 § ja 20 § sekä sosiaalihuoltolain 41 §. Heikkilä ja Puhakka 1986, 5; Huhtanen 1994, 116–119; Tanninen ja Julkunen 1993, 42; Toimeentulotuen seurantatyöryhmän muistio 1990, 25; Toimeentulotuki 1983, 17–18; Toimeentulotuki 1994, 24–25. Ks. myös vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa hallitusmuotoon lisätty uusi 16 § ja Tuori 1995, 248.

⁸⁵⁸ Hallintomenettelylain 4 § ja sosiaalihuoltolain 13 § 1 mom 4–5 kohta. Toimeentulotuki 1983, 25; Toimeentulotuki 1994, 28. Avustettaville annettavan talousneuvonnan tarpeesta ks. Toimeentulotuen seurantatyöryhmän muistio, osa 2, 43–45.

⁸⁵⁹ Heikkilä ja Puhakka 1985, 22; Moksunen 1991, 88–92 ja 111–113; Rostila 1988, 231. Alikäytöstä ks. myös edellä, jakso 12.2.6.

⁸⁶⁰ Arnkil 1991, 195; Hakkarainen 1987, 38; Raunio 1993, 137–138; Tanninen ja Julkunen 1993, 84.

⁸⁶¹ Hallintomenettelylain 17 § 1–2 mom; Sosiaalihuoltolain 40 § 1–2 mom. Heikkilä ja Puhakka 1986, 32; Huhtanen 1994, 119–122; Toimeentulotuki 1983, 18; Virta 1987, 353–355.

Toimeentulotukihakemus ratkaistaan osittain kiinteiden perusteiden ja osittain yksilökohtaisen harkinnan perusteella. Laaja perusosa on supistanut sosiaaliviranomaisten harkintavallan alaa. Toisaalta harkintavallan merkitys on viime vuosina kasvanut huomattavasti tuen hakijoiden määrän jyrkän nousun takia. Vuonna 1992 toimeentulotukiharkinta koski noin 10 prosenttia koko väestöstä. Samalla tuen saajien asema heikkeni, koska monet kunnat käyttivät harkintavaltaansa kiristääkseen toimeentulotuen myöntämisperusteita⁸⁶².

Päätöksestä on lain mukaan käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai miten asia muuten on ratkaistu. Toimeentulotukipäätöksen täytyy yleensä olla kirjallinen, koska se on annettava tiedoksi⁸⁶³. Hallintomenettelylain nojalla päätös, jolla toimeentulotukihakemus osittain tai kokonaan hylätään, on perusteltava. Raija Huhtasen väitöskirjaansa varten keräämstä aineistosta ilmenee, että kunnissa tehtyjen ratkaisujen perustelut olivat ainakin 1980-luvulla melko usein puutteellisia⁸⁶⁴.

Päätös on annettava (kirjallisesti) tiedoksi asianosaiselle. Viranhaltijan tekemään toimeentulotukipäätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamisesta sosiaalilautakunnan tai vastaavan toimielimen käsiteltäväksi, ja lautakunnan ratkaisuun on lisättävä valitusosoitus. Käytännössä toimeentulotukipäätösten tiedoksiantamisen puutteet ovat olleet suurimpia menettelyä koskevia epäkohtia. Joissakin tapauksessa »tiedoksianto» on suoritettu vain suullisesti⁸⁶⁵.

Tietoja voidaan poikkeustapauksissa myös hankkia kotikäynnillä – ks. sosiaalihuoltolain 41 §; Lauronen 1988, 46; eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 7 10.11.1981 (s. 2) hallituksen esityksestä n:o 102 1981 vp sosiaalihuoltolaiksi.

⁸⁶² Lehto ja Lamminpää 1992, 22; Mäntysaari 1993, 118–121; Sihvo ja Lindqvist 1994, 34–35. Laajasta perusosasta ks. myös edellä, jakso 12.2.9.

⁸⁶³ Hallintomenettelylain 23 §. Toimeentulotuki 1994, 25–26. Ks. suullisten päätösten hyväksyttävyysehdoista Tuori 1995, 257–258.

⁸⁶⁴ Hallintomenettelylain 24 §. Huhtanen 1994, 241–253, erityisesti 245–249; Toimeentulotuki 1983, 20; Toimeentulotuki 1994, 26; Toimeentulotukityöryhmän muistio 1988, 9; Virta 1987, 351–352.

⁸⁶⁵ Hallintomenettelylain 25 §; kunnallislaki 953/76 33 §; laki muutoksenhausta hallinto-asioissa 154/50 12 §; laki tiedoksiannosta hallinto-asioissa 232/66; sosiaalihuoltolain 45 § 2 mom. Hakkarainen 1987, 70–72; Huhtanen 1994, 122–125; Toimeentulotuen seurantatyöryhmän muistio, osa 2 1990, 27–29 ja 54; Toimeentulotuki 1994, 26–27; Toimeentulotukityöryhmän muistio 1988, 9; Virta 1987, 359–360.

Kunnallisten sosiaaliviranomaisten organisaatio⁸⁶⁶

Kunnallisten sosiaaliviranomaisten rakennetta ja tehtäviä koskevat säännökset siirrettiin vain hieman muutettuina sosiaalihuollon hallinnosta vuonna 1950 annetusta laista sosiaalihuoltolakiin. Sosiaalihuoltolaissa velvoitettiin kaikki kunnat palkkaamaan sosiaalijohtaja tai sosiaalisihteerin, kun aikaisemmin tämä velvollisuus koski vain kuntia, joissa oli yli 4000 asukasta. Velvoite poistettiin kokonaan vuoden 1992 valtiosuusuudistuksen yhteydessä. Nytemmin riittää, että kunnassa on »sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä». Samassa uudistuksessa lakkautettiin sosiaalilautakunta pakollisena hallintoelimenä. Sen tehtävät hoitaa nykyisin kunnan määräämä monijäseninen toimielin, joka voi olla lautakunta, kunnanhallitus, johtokunta tai toimikunta⁸⁶⁷. Sosiaalihuollon viranhaltijoiden kelpoisuusvaatimuksia muutettiin samanaikaisesti uuden sosiaalihuoltolain säätämisen kanssa. Sosiaalijohtajan, sosiaalisihteerin ja sosiaalityöntekijän virkojen osalta oli kuitenkin vain kyse vuonna 1980 kiristettyjen kelpoisuusehtojen täsmentämisestä⁸⁶⁸.

Mahdollisuus siirtää sosiaalilautakunnan tai vastaavan toimielimen päätösvaltaa (tahdonvastaista huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta) johtosäännöllä toimielimen alaisille viranhaltijoille juontaa juurensa sosiaalihuollon hallinnon vuoden 1980 uudistuksesta. Toimeentulotukiasioissa päätösvalan siirto on toteutunut melkein kaikissa kunnissa. Lisäksi kiireellisissä tapauksissa on toimielimen määräämällä johtavalla sosiaalihuollon viranhaltijalla (aikaisemmin sosiaalijohtajalla ja sosiaalisihteerillä) oikeus tehdä päätöksiä toimielimen puolesta tämän vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti. Sama oikeus on eräissä tapauksissa toimielimen puheenjohtajalla⁸⁶⁹. Sosiaalihuoltolain säännös, jonka mu-

⁸⁶⁶ Valtion viranomaiset on käsitelty edellä – ks. jakso 12.2.6. Ks. VALTAVA-järjestelmästä myös alempana, jakso 12.2.13.

⁸⁶⁷ Vuoden 1950 lain säännöksistä ks. ylempänä, jakso ... Sosiaalihuoltolain 6–7 a §, 10 § ja 66 §, joista 7 a §, joka koski sosiaalilautakunnan jaostoja, ja 66 § kumottiin (joten jaostojen muodostaminen määräytyy nyttemmin kunnallislain 71 §:n perusteella), ja muut säännökset muutettiin lailla 736/92. HE n:o 102 1981 vp, 9 ja 11; HE n:o 216 1991 vp, 43.

⁸⁶⁸ Sosiaalihuoltolain 10 § 2 mom (aikaisemmin 10 § 3 mom); asetus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista 2.12.1983/888 2 §, joka korvattiin samannimisen asetuksen 21.8.1992/804 2 §:llä. Ks. myös edellä, jakso 11.2.11 sekä Suonoja 1984.

⁸⁶⁹ Sosiaalihuoltolain 12 §. HE n:o 102 1981 vp, 8. Huhtanen 1994, 303–305. Vuoden 1980 uudistuksesta ks. edellä, jakso 11.2.11. Sosiaalihuollon vuonna 1986 teke-

kaan sosiaalihuollon järjestämisestä oli määrättävä tarkemmin johtosäännössä, kumottiin vuoden 1992 valtiosuusuudistuksen yhteydessä. Johtosäännön laatiminen määräytyy nyttemmin kunnallislain perusteella⁸⁷⁰.

Kokeilunluonteinen toimeentulotukitehtävien siirto kansaneläkelaitokselle

Perustoimeentuloturvajärjestelmää muutettiin 1990-luvun alussa siten, että eräisiin etuuksiin (lapsilisään, lasten kotihoidon tukeen, yleiseen asumistukeen, opintotukeen, sotilasavustukseen ja äitiysavustukseen) liittyvät toimeenpanotehtävät siirrettiin (yleensä kunnilta) kansaneläkelaitokselle. Toimeentulotuen osalta järjestettiin kokeilu, joka mahdollisti toimeentulotukitehtävien osittaisen siirtämisen kunnalta kansaneläkelaitokselle (ns. KELA-kokeilu). Kokeilun tavoite on helpottaa perustoimeentuloturvan tarpeessa olevien asioimista viranomaisissa (ns. yhden luukun periaate). Tähän tarkoitukseen lisättiin sosiaalihuoltolakiin väliaikaiset säännökset⁸⁷¹.

12.2.12. Avustettavan asema ja oikeusturva

Avustettavan asema

Sosiaalihuoltolain säännökset ja valtiosuuden huomattava nousu merkitsivät avustettavan aseman selvää paranemista. Toimeentulotuen kes-

män tutkimuksen mukaan 95 prosenttia kunnista oli siirtänyt toimeentulotukea koskevan päätösvalan viranhaltijoille – ks. Hakkarainen 1987, 67 ja HE n:o 327 1992 vp, 1.

⁸⁷⁰ Sosiaalihuoltolain 9 §, joka kumottiin lailla 736/92. HE n:o 216 1991 vp, 43. Kunnallislain 9 §:stä ks. Hannus ja Hallberg 1993, 126–130.

⁸⁷¹ Sosiaalihuoltolain väliaikaiset 38 a–38 f §, jotka lisättiin lailla 1657/92 ja joiden voimassaoloaika pidennettiin lailla 1333/94; HE n:o 327 1992 vp ja HE n:o 205 1994 vp; sosiaali- ja terveysministeriön päätökset toimeentulotukitehtävien siirtoa koskevaan kokeiluun osallistuvista kunnista 46/93 ja 24/95.

Ensimmäisessä vaiheessa kokeilukuntia oli 12, joista suurin osa lopetti kokeilun jo ensimmäisenä vuonna. Kokeilussa jaettiin kansaneläkelaitoksesta toimeentulotukea ihmisille, jotka saivat sieltä jotain muutakin etuutta. Useimmiten oli kysymys työttömän peruspäivärahasta, joka oli niin pieni, että sen saajalla oli oikeus myös toimeentulotukeen. Kokeilun ensimmäistä vaihetta seuranneen tehtäviensiirtotoimikunnan arviointi toimeentulotukitehtävien siirrosta oli enimmäkseen kielteinen – ks. KM 1993:39, 14–18 ja 23 sekä liite 2, 3–6, 11 ja 17. Ks. myös Heikkilä 1990, 238–239; Huhtanen 1994, 331–332; Tanninen ja Julkunen 1993, 165; Valpola 1993 sekä artikkelikokoelma KELA-kokeilusta Sosiaaliturva 10/92, 6–18.

kimääräinen taso kohosi ja alueellinen yhdenvertaisuus lisääntyi. Tuen myöntämisperusteiden osittainen harkinnanvaraisuus johtaa kuitenkin edelleen monessa tapauksessa hakijoiden eriarvoiseen kohteluun ja siihen, että tuki epäoikeudenmukaisesti evätään tai sitä pienennetään, kuten eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätökset ja selvitykset ovat osoittaneet⁸⁷². Myös myöntämiskriteereiden kiristäminen useissa kunnissa 1990-luvulla on osoitus tällaisesta harkintavallan käytöstä. Tosin laaja perusosa on kaventanut kuntien liikkumavaraa tässä suhteessa.

Lainsäätäjän visiossa uudesta sosiaalihuollosta korostui yhdenvertaisuuden lisäksi avustettavan oikeuksien ja vaikutusvallankin lisääminen. Huoltoapulain vuoden 1970 uudistus oli pääasiassa rajoittunut korvausvelvollisen vapaudenriiston poistamiseen. Sosiaalihuoltolaki tähtäsi paljon pitemmälle, avun saajan kohottamiseen viranomaisen toiminnan kohteesta autonomiseksi subjektiksi. Sen takia sosiaalihuollon periaatekomitean muotoilemat periaatteet sisällytettiin sosiaalihuoltolakiin ja -asetukseen⁸⁷³.

Komitean esittämistä periaatteista omatoimisuuden edistäminen, palveluhenkisyys, valinnan vapaus ja luottamuksellisuus esiintyvät jossakin muodossa laissa, palveluhenkisyys myös asetuksessa. Lisäksi molemmissa säännöstoissa määrätään, että on kiinnitettävä erityistä huomiota avustettavan mahdollisuuksiin osallistua häntä koskevan huollon suunnitteluun⁸⁷⁴.

Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalihuoltoa »on ensisijaisesti toteutettava sellaisin toimintamuodoin», jotka luovat taloudelliset ja muut edellytykset selviytyä omatoimisesti päivittäisistä toiminnoista. Omatoimisuutta koskeva säännös sisältyi jo huoltoapulakiin⁸⁷⁵. Palveluhenkisyys ilmenee säännöksistä, joiden perusteella sosiaalihuollon toimenpiteet yksilön ja perheen ongelmien ratkaisemiseksi on sovitettava yhteen, ja avustettavan äidinkieli on otettava huomioon. Samaan periaatteeseen perustuu sosiaalihuoltoasetuksen säännös, jonka nojalla avustettavan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet sekä hänen läheiset ihmissuhteensa ja niiden turvaaminen on huomioitava. Asetus määrää myös, että avun saajan sosiaalihuollon tarpeen arvioimiseksi ja avun saannin turvaamiseksi on yhdessä hänen kanssaan tarvittaessa laadittava huoltosuunnitelma⁸⁷⁶.

⁸⁷² EApOA:n päätös 27.6.1995, DN:o 2028/2/94; EOA:n vuoden 1993 toimintakertomus, 15–16; EOA:n vuoden 1994 toimintakertomus, 81 ja 88.

⁸⁷³ Sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnöstä ks. edellä, jakso 11.2.9.

⁸⁷⁴ Osallistumismahdollisuuksista ks. sosiaalihuoltolain 39 § 3 mom ja -asetuksen 5 §.

⁸⁷⁵ Huoltoapulain 10 §.

⁸⁷⁶ Sosiaalihuoltolain 39 § ja sosiaalihuoltoasetuksen 6 §.

Periaatteellinen valinnan vapaus on saanut ilmauksensa normissa, jonka mukaan sosiaalihuollossa on erityistä huomiota kiinnitettävä avustettavan omiin toivomuksiin. Luottamuksellisuusperiaatteeseen taas pohjautuu säännös, joka antaa avustettavalle oikeuden saada tietää, miksi häneltä pyydettyjä tietoja tarvitaan, mihin niitä käytetään sekä minkä viranomaisen tai keiden viranhaltijoiden tietoon niitä annetaan tai voidaan antaa. Hänellä on myös oikeus saada tieto sosiaalihuollon viranomaisten hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta aineistosta, jolla on merkitystä häntä koskevassa asiassa⁸⁷⁷.

Periaatekomitean esittämistä kahdesta muusta periaatteesta toinen, pyrkimys normaalisuuteen, ei tule selvästi esille sosiaalihuoltolaissa tai -asetuksessa. Toinen eli ennaltaehkäisy sisältyy ehkäisevää toimeentulotukea koskevaan lain säännökseen, jota vastaava normi oli jo huoltoapulaissa⁸⁷⁸.

Sosiaalihuollon yleisten periaatteiden vaikutus⁸⁷⁹

Sosiaalihuollon yleisistä periaatteista johdetut säännökset edustavat yksilökeskeistä (»asiakaskeskeistä») lähestymistapaa, joka toimintamallina joutuu kilpailemaan muihin intresseihin perustuvien näkökohtien kanssa. Toimeenpanojärjestelmän yksilökeskeiset tavoitteet törmäävät käytännössä sosiaalityöntekijöiden ja muiden sosiaaliviranomaisten harkintavallan rakenteellisiin ja arvoperusteisiin rajoituksiin. Viranomaisten yhtenä tavoitteena on sosiaalisten ongelmien »ratkaiseminen» tai niistä huolehtiminen kohtuullisin kustannuksin. Yksilökeskeisyyttä vähentää se, että sekä kustannuslaskelmissa että huoltotoimenpiteiden harkinnassa yksilöä verrataan melkein automaattisesti muihin samankaltaisessa tilanteessa oleviin ihmisiin, kuten yhdenvertaisuusperiaate ja yhdenmukaiseen menettelyyn suuntautuva hallinto edellyttävätkin. Yhdenmukaista kohtelua tavoitteleva ratkaisutoiminta taas on arvoväritteistä siten, että sosiaalihuollossa pyritään »elämän hallintaan», mikä merkitsee avustettavan näkökulmasta sitä, että häneltä vaaditaan (joskus ankaraakin) itsekuria.

⁸⁷⁷ Sosiaalihuoltolain 39 § 3 mom ja 40 § 2–3 mom.

⁸⁷⁸ Sosiaalihuoltolain 31 § ja huoltoapulain 2 §.

⁸⁷⁹ Tähän jaksoon on saatu virikkeitä seuraavista teoksista: Forssén 1990, 86–87; Heikkilä ja Puhakka 1985, 27–28; Huhtanen 1994, 259; Mäntysaari 1991, 251; Rostila 1988, 19; Saloheimo 1990, 97; Sihvo 1990, 25–27; Tanninen ja Julkunen 1993, 14; Toimeentulotukityöryhmän muistio 1984, 6–7.

Kaiken kaikkiaan yksilökeskeisen sosiaalihuollon esteinä ovat mm. avustettavan suhteellisen heikko asema, hänen riippuvuutensa viranomaisien päätöksistä sekä sosiaalihuollon viranhaltijoiden puuttuminen hänen yksityiselämäänsä toimeentuloselvitysten kautta ja rajoittamalla hänen kulutustaan vedoten menojen tarpeellisuutta koskevaan harkintavaltaan. Tämä herättää kysymyksen, onko mahdollista eliminoida periaatteellisten harkintakriteereiden avulla sellaiset harkintavaltaa ohjaavat tekijät, jotka kytkeytyvät viranomaisien rakenteellisiin sidoksiin ja toimintaympäristön asennoitumiseen. Oikeudellistamisen käyttö harkintavallan supistamiseksi (kuten sitä käytettiin perusosan uudistuksen yhteydessä) tai poistamiseksi parantaa todennäköisesti avustettavan asemaa tehokkaammin kuin yksilökeskeisen lähestymistavan edistäminen harkintaperusteita koskevan normiston välityksellä.

Tämä problematiikka myös valaisee joustavien normien soveltamista yksilön oikeuksiin liittyviin tapauksiin. Kun viranomaisilla on joustovaraa eli tulkintavaltaa, on vaikea kuvitella, että he käyttäisivät sitä pelkäämään avustettavan hyväksi luopuen omista eduistaan, koska heidän ensisijainen tehtävänsä ei ole laillisuusideaalin vaan institutionaalisten tavoitteiden täyttäminen. Mielestäni jäykät normit sopivatkin paljon paremmin avustettavan aseman turvaksi.

Avustettavan oikeusturva ja valitusoikeus

Avustettavan heikko asema ja viranomaisien suhteellisen laaja harkintavalta heikentävät tuen hakijan oikeusturvaa⁸⁸¹. Myös tiedon puute saat-
taa aiheuttaa ongelmia, kuten ylempänä todettiin. Preventiivisen oikeusturvan puutteiden lisäksi ensi asteen päätösten perustelemisessa ja tiedoksiannossa on ainakin 1980-luvulla ollut huomattavia heikkouksia⁸⁸².

Sosiaalihuoltolain muutoksenhakujärjestelmä on samanlainen kuin huoltoapulaissa vuoden 1980 uudistuksen jälkeen. Päätökseen, jonka sosiaalilautakunnan (tai vastaavan toimieliimen) alainen viranhaltija on tehnyt hänelle johtosäännöllä siirretyn päätösvallan perusteella, ei voi hakea muutosta mutta kylläkin hierarkkista oikaisua. Oikaisuhakemus osoitetaan 14 päivän kuluessa tiedoksiannosta sosiaalilautakunnalle, jonka on

⁸⁸¹ Huhtanen 1994, 70; Virta 1987, 334.

⁸⁸² Ks. tiedon puutteesta, päätösten perustelemisesta ja tiedoksiannosta edellä, jakso 12.2.11.

käsiteltävä asia kiireellisenä⁸⁸³. Sosiaalilautakunnan päätöksestä voidaan valittaa lääninoikeuteen 30 päivän kuluessa. Lääninoikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuen antamista tai määrää, ei voi valittaa, mutta jos on kyse toimeentulotuen takaisinperinnästä muutoksenhaku KHO:en on mahdollinen. Kunnan hakemusta lääninoikeudelle tuen takaisin perimisestä sen sijaan pidetään valmistelevana päätöksenä, johon ei voi haakea muutosta⁸⁸⁴.

Siitä huolimatta, että ensi asteen toimeentulotukiratkaisut ovat melko usein sisällöllisesti tai muodollisesti vajavaisia tai jopa virheellisiä, on valittaminen lääninoikeuteen kahden (Raija Huhtasen ja Kari Virran 1980-luvulla erikseen keräämän) aineiston valossa harvinaista. Tässä yhteydessä on katsottava epäkohdaksi, että lääninoikeudessa tai KHO:ssa vireillä olevaan toimeentulotukiprosessiin ei voi saada maksutonta oikeudenkäyntiä, vaikka maksuttomuus ei ehkä lisäisikään aiheellisten valitusten määrää⁸⁸⁵. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskinen on myös todennut, että muutosta haetaan vain murto-osaan päätöksistä, ja lisäksi, että eri lääninoikeuksienkaan päätökset eivät ole välttämättä yhdenmukaisia. Hänen mielestään toimeentulotuen myöntämisestä olisi saatava KHO:n ennakkopäätöksiä, minkä ehdotuksen Pekka Hallberg on torjunut⁸⁸⁶.

⁸⁸³ Sosiaalihuoltolain 45 § 1–2-mom; sosiaalihuoltoasetuksen 16 §. Aikaisemmasta järjestelmästä ks. edellä, jakso 11.2.10.

⁸⁸⁴ Sosiaalihuoltolain 46 § ja 49 § 1 mom. Takaisinperintäpäätöksen valituskelpoisuudesta ks. edellä, jakso 12.2.10. Sosiaalilautakunnan ja lääninoikeuden päätösten toimeenpanokelpoisuudesta ks. sosiaalihuoltolain 47 § ja HE n:o 102 1981 vp, 26.

⁸⁸⁵ Huhtanen 1994, 78; Virta 1987, 333–334. Laki maksuttomasta oikeudenkäynnistä 87/73 1 § 1 mom 4–5 kohta. Hallintolainkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen mukaan asianosainen voisi saada oikeudenkäyntikulunsa korvatuiksi – ks. HE n:o 217/1995 vp, 87–89 (74–75 §).

Valituksen käsittelyn kesto viranhaltijan päätöksestä lääninoikeuden ratkaisuun oli Hämeen lääninoikeudesta vuonna 1992 ja vuoden 1993 alussa kerättyjen tietojen mukaan keskimäärin 6,5 kuukautta, toimeentulotukikanteluiden käsittelyaika puolestaan oli vuonna 1992 Hämeen lääninhallituksessa 2,3 kuukautta – ks. Saxbäck 1993, 16.

⁸⁸⁶ EOA:n vuoden 1993 toimintakertomus, 15; Hallberg 1995, 25; Koskinen 1995, 36.

12.2.13. Toimeentulotuen kustannukset ja sosiaalihuollon valtionosuusjärjestelmä

Toimeentulotuen bruttomenot nousivat selvästi vuosina 1984–1987, mutta niiden osuus kuntien sosiaalimenoista pysyi suunnilleen samalla tasolla (noin viisi prosenttia) vuotta 1984 lukuun ottamatta. Sama pätee vuosiin 1988–1990. Vuonna 1991 kulut nousivat tuntuvasti myös suhteellisesti. Kasvu jatkui vuosina 1992–1994. Bruttomenot kohosivat 600:sta 1875 miljoonaan markkaan vuosina 1985–1992 ja vuonna 1994 ne olivat jo yli 2,5 miljardia⁸⁸⁷. Varsinaista (eli muuta kuin ehkäisevää) toimeentulotukea maksettiin avustettua kotitaloutta kohti keskimäärin 1585 mk ja avustettua henkilöä kohti 905 mk kuukaudessa vuonna 1994⁸⁸⁸.

Sosiaalihuoltolain säätäminen oli sidottu laajempaan uudistukseen, jonka taloushallinnollinen lohko oli uusi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä. Ennen sosiaalihuoltolakia voimaassa oleva valtionosuusjärjestelmä oli melko kirjava. Se koostui monista erilaisista normistoista, joiden perusteet poikkesivat toisistaan ja joista vain osa oli myös alakohtaisen suunnittelujärjestelmän piirissä (kuten esim. lasten päivähoito, kansanterveystyö ja sairaanhoidon suunnittelujärjestelmät). Kyseisten suunnittelujärjestelmien ja valtionosuuksien välillä ei kuitenkaan ollut mitään systemaattisia kytkentöjä. Valtionosuuden määrä vaihteli huomattavasti, mikä houkutteli kuntia kehittämään ensisijaisesti sellaisia toimintoja, joihin maksettiin paljon valtionapua. Huoltoapumenoihin suoritettava valtionosuus oli vain noin kolme prosenttia⁸⁸⁹.

Järjestelmä uudistettiin vuonna 1982. Uusi ns. VALTAVA-järjestelmä tuli voimaan vuonna 1984. Uuteen systeemiin kuuluivat yhtenäinen kantokykyluokitukseen perustuva valtionosuus (esim. vuosina 1989–1991 29–66 prosenttia kustannuksista) ja keskitetty suunnittelu. Kunnan oli vuosittain laadittava sosiaali- ja terveydenhuollon viisivuotissuunnitelma (ns. toteuttamissuunnitelma), joka oli alistettava lääninhallituksen vah-

⁸⁸⁷ Huhtanen 1994, 4 (vuotta 1992 koskevat tiedot on kuitenkin tarkistettu); Lamminpää 1994, 5–6; Lehto ja Lamminpää 1992, 9; Toimeentulotuen seurantatyöryhmän muistio, osa 2 (1990), 8–9; Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1992, 22; Toimeentulotuki 1994, 29–30; Toimeentulotukityöryhmän muistio 1988, 5–6.

⁸⁸⁸ Toimeentulotuki 1994, 31. Vastaavat luvut vuonna 1992 olivat 1631 mk ja 895 mk – ks. Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1992, 22.

⁸⁸⁹ Huoltoavusta ks. edellä, jakso 11.2.12. Ks. myös HE n:o 233 1990 vp, 6; KM 1973:64, 7–8; KM 1976:24, 7–19 ja liitteenä oleva taulu 5; Ojala 1978, 24–26.

vistettavaksi. Toteuttamissuunnitelma oli kuitenkin jätettävä vahvistamatta siltä osin kuin se oli ristiriidassa valtioneuvoston hyväksymän valtakunnallisen suunnitelman tai sen perusteella annettujen ohjeiden kanssa. Lääminhallitus voi pidättää valtionosuuden kokonaan tai osittain, jos toiminnassa ei noudatettu vahvistettua toteuttamissuunnitelmaa⁸⁹⁰.

Uuden järjestelmän tavoite oli koko sosiaali- ja terveydenhuollon tasapainoinen kehitys, eri toimintojen keskinäisen yhteistyön ja työnjaon parantaminen sekä kustannusten sopeuttaminen koko kansantalouden kehitykseen ja kulloinkin harjoitettavaan talouspolitiikkaan. Erityisesti toimeentulotuen osalta uuden systeemin avulla pyrittiin edistämään alueellista tasa-arvoa⁸⁹¹.

VALTAVA-järjestelmää arvosteltiin sen takia, että se ei kannustanut käyttämään voimavaroja taloudellisesti ja se rajoitti liikaa kuntien päätösvaltaa. Kuntien taholta koettiin valtioneuvostolle annettu valta sisällyttää velvoitteita sen laatiin valtakunnallisiin suunnitelmiin kunnallisen itsehallinnon ja jopa hallinnon lainalaisuusperiaatteen vastaiseksi. VALTAVA-järjestelmää pidettiin myös hallinnollisesti monimutkaisena ja työläänä⁸⁹².

Uudessa, vuonna 1992 säädettyssä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmässä valtion ohjauksesta on miltei kokonaan luovuttu perustamishankkeita lukuun ottamatta. Valtionosuuden määrä ei enää riipu eri toiminnoissa suoritetuista menoista sellaisina kuin ne on arviona alustavasti hyväksytty vahvistetussa toteuttamissuunnitelmassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus maksetaan päinvastoin yhtenä kokonaisuutena, joka on laskettu erikseen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon valtionosuuksina. Laskennallinen valtionosuus määräytyy kussakin kunnassa kantokykyluokan lisäksi palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden (kerrointen) avulla, jotka ovat sosiaalihuollon osalta asukasluku, ikärakenne ja työttömyysaste⁸⁹³.

⁸⁹⁰ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 17.9.1982/677 4–10 §, 16 § ja 18 § 1 mom 3-kohta.

⁸⁹¹ Karisto, Takala ja Haapola 1988, 175; KM 1974:32, 11.

⁸⁹² HE n:o 216 1991 vp, 8; Huhtanen 1994, 40; Kokko ja Lehto 1993, 9–10. Kustannuksia koskevasta arvostelusta on huomautettava, että koko sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kustannusten taso on kuitenkin ollut alhaisempi kuin muissa OECD-maissa – ks. Kohti hyvää Suomea 2030, 78.

⁸⁹³ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 3.8.1992/733 (SVOL) 9–13 § ja 17 §. Laki tuki voimaan vuoden 1993 alussa. Ks. myös HE n:o 216 1991 vp, 1; Kokko ja Lehto 1993, 10–14.

Kunnan ei tarvitse tehdä tiliä rahan käytöstä tai järjestetyn toiminnan laajuudesta, joten se voi käyttää esim. sosiaalihuollon valtionosuutta aivan eri tarkoituksiin. Kunta on kuitenkin edelleen velvollinen hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä kuten toimeentulotuen järjestämisen. Valtakunnallinen suunnitelma laaditaan yhä, mutta se on ohjeellinen paitsi perustamishankkeita koskevien määräysten osalta⁸⁹⁴. Kunnallisista suunnitelmista ei enää mainita säännöstyössä. Uudistus on siten selvästi vähentänyt sitovien normien määrää.

Valtionosuusnormistoon ei enää sisälly sanktioita (paitsi perustamishankkeiden kohdalta) siltä varalta, että kunta laiminlyö tehtävänsä. Laissa vain säädetään erityisestä perusturvalautakunnasta, joka voi eräissä tapauksissa antaa suosituksia peruspalveluissa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Perusturvalautakunnan asettaa valtioneuvosto ja se toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Tapauksen vireillepanosta lautakunnassa päättää ministeriö⁸⁹⁵.

⁸⁹⁴ SVOL 5–7 § ja 20–22 §. Järvinen 1992, 6; Kokko ja Lehto 1993, 11. Valtakunnalliseen suunnitelmaan voidaan sisällyttää myös muita asioita kuin perustamishankkeita koskevia sitovia määräyksiä, mutta niiden täytyy perustua laissa olevaan valtuutussäännökseen – ks. SVOL 6 § 1 mom 2-kohta ja HE n:o 216 1991 vp, 11.

⁸⁹⁵ SVOL 35–36 §. HE n:o 216 1991 vp, 33 ja 63, mistä ilmenee, että hallitus oli esittänyt sanktioksi valtionosuuden takaisinperintää siinä tapauksessa, että kunta ei olisi noudattanut perusturvalautakunnan suositusta. Eduskunta kuitenkin poisti tämän rangaistusmahdollisuuden hallintovaliokunnan aloitteesta – ks. em. esitykseen liittyvä hallintovaliokunnan mietintö n:o 7, 3–6 ja 10.

13. TOIMEENTULOTUKIJÄRJESTELMÄN OIKEUDELLISTUMINEN HUOLTOAPULAIN JA SOSIAALIHUOLTOLAIN AIKANA

Tarkastelujakson oikeudellistumiskuvion kehitys oli kaksijakoinen. Sitä leimasi toisaalta avustettavan aseman huomattava paraneminen ja toisaalta toimeentulotukijärjestelmään vaikuttavien muiden sosiaaioikeudellisten normistojen valtava kasvu. Molempiin tapahtumiin liittyi merkittäviä hallinnon roolin muutoksia. Sosiaalilainsäädännön ekspansio toteutettiin hallintoviranomaisten laajenemisen ja hallinnon rationalisoinnin avulla. Avustettavan aseman osalta viranomaisten toiminta yritettiin suunnata uudelleen uusilla säännöksillä. Tämän prosessin ratkaiseva käänne oli sosiaalihuollon periaatekomitean työskentely, jonka linjaukset näkyivät sekä huoltoapulain vuoden 1970 uudistuksessa että vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa. Periaatekomitean keskeinen päämäärä oli avustettavien ja muiden kansalaisten välisen eron tasoittaminen sekä yhtenäistämällä molempien ryhmien kohtelu että parantamalla avustettavien taloudellista ja oikeudellista asemaa⁸⁹⁶.

Huoltoapulain vuoden 1970 uudistus oli ensimmäinen saavutus tässä oikeudellistumishankkeessa. Tuolloin poistettiin huoltoapukustannusten takaisinperintään ja työlaitosjärjestelmään liittyvät sellaiset seikat, jotka olivat ristiriidassa muuttuneiden oikeus- ja sosiaalipoliittisten käsitysten kanssa. Uusista virtauksista kertoo mm. se, että hallinnossa ja hallinto-oikeudessa alettiin yhä enemmän korostaa preventiivisen oikeussuojan merkitystä. Huoltoapulain vuoden 1970 uudistuksessa avustettavan juridinen asema parani huomattavasti, mutta valtio ei ollut vielä valmis ottamaan lisää taloudellista vastuuta avunsaajista. Avustettavien välinen

⁸⁹⁶ Ks. edellä, jakso 11.2.9.

eriarvoisuus pieneni jonkin verran ns. huoltoapunormien ansiosta, jotka toimivat myös rationalisointivälineenä.

Eriarvoisuus väheni ratkaisevasti kuitenkin vasta sosiaalihuoltolain ansiosta, joka merkitsi samalla valtion voimakasta taloudellista panosta toimeentulotukeen. Valtakunnalliset toimeentulotuen yleiset perusteet ja siirtyminen suppeasta laajaan perusosaan tähtäsivät yhtenäiseen ja selkeään järjestelmään, joka täytti rationaalisen juridishallinnollisen mallin vaatimukset ja jonka arvoperusta oli ankkuroitu valtakunnallisen eikä paikallisen poliittisen johdon ratkaisuihin.

Sosiaalihuoltolaissa ja siihen liittyvässä normistossa painotettiin toimeentulotuen luonnetta subjektiivisena oikeutena ja luotiin yhtenäinen avustamisen perustaso. Lisäksi pyrittiin ohjaamaan sosiaaliviranomaisten harkintaa sellaisten säännösten avulla, joissa oli määritelty sosiaalihuollon yleiset toimintaperiaatteet.

Rinnan tämän oikeudellistumiskehityksen kanssa eteni hallinnon rationalisointi. Päätöksenteko siirrettiin huomattavassa määrin luottamushenkilöiltä viranhaltijoille, joiden koulutustasoon ja kelpoisuusvaatimuksiin kiinnitettiin entistä enemmän huomiota. Vahva ja pitkälle kehittynyt hallintokoneisto osoittautui kuitenkin epätäydelliseksi välineeksi toimeentulotukinormiston soveltamisessa⁸⁹⁷.

Huoltoapua ja toimeentulotukea koskevaan oikeudellistamishankkeeseen liittyi positiivisten vaikutusten ohella myös kielteisiä seurauksia, joista voidaan mainita normitulvan seuraukset ja tuen saajan kulutuksen oikeudellistaminen. Toimeentulotukisäännöstö (kuten aikaisemmin huoltoapunormisto) perustuu normatiiviseen avun tarpeeseen eli oikeudellistettuun kulutusmalliin. Tämä malli määräytyy eri tavalla perusosaa ja toisaalta tarveharkintaa koskevissa päätöksissä. Perusosan kohdalta vain kulutuksen perustaso on määritelty ja normatiivinen raja on markkamääräinen, joten perusosa on tuen saajan arkielämää ohjaavana tekijänä arvoperusteiltaan melko neutraali.

Perusosa on kuitenkin edelleen niin pieni, että se riittää ainoastaan hyvin niukkaankin kulutukseen. Tämä voidaan moraaliselta ja yhteiskuntapoliittiselta kannalta tulkita siten, että normiston ration mukaan toimeentulovaikeuksissa olevan ihmisen kuuluu elää köyhää elämää. Siinä suhteessa oikeudellistettu kulutusmalli kytkeytyy suoraan yhteiskunnan stratifikaatioon (kerrostuneisuuteen). Oikeudellistetun peruskulutuksen toi-

⁸⁹⁷ Ks. jaksot 12.2.2. ja 12.2.12.

nen keskeinen seikka on avustustason yhtenäisyys, joka edistää eri kunnissa asuvien avustettavien yhdenvertaisuutta.

Tarveharkintaan perustuvien toimeentulotukierien osalta tuen saajan kulutuksen oikeudellistaminen on vahvasti sidoksissa normiston ensias-teen soveltajien eli kunnan sosiaaliviranomaisten omaksumaan käytän-töön. Tätä käytäntöä ohjaavat kyseisten viranomaisten aikaisemmin te-kemät ratkaisut, paikalliset ohjeet, ministeriön suositukset ja päätöksen-tekijöiden omat arvotukset ja asenteet. Päätöksentekijöiden lähestymis-tapa taas riippuu yksilöllisten seikkojen lisäksi heidän ammatillisen kou-lutuksensa ja roolinsa määräämistä tekijöistä (tämä pätee varsinkin so-siaalityöntekijöihin), toimintaympäristön asettamista taloudellisista ja muista ehdoista sekä sellaisista arkielämän olettamuksista ja uskomuk-sista, joita voidaan pitää vallitsevina tai ainakin relevantteina. Kyseiset toimeentulotukipäätöksiin mahdollisesti vaikuttavat olettamukset ja us-komukset koskevat esim. kunniallisen köyhän ihmisen elämäntapaa, toi-meentulotuen tarpeessa olevan tavanomaista tai »normaaliala» kulutusta, puutteenalaisen asemaa ja roolia yhteiskunnassa ja viranomaisissa, jne.

Normiuudistus

Normitulvan patoamiseksi toteutettiin ns. normiuudistus. Normilaki sää-dettiin vuonna 1989 ja sen tavoitteet olivat valtion hallintoviranomais-ten määräysten ja ohjeiden antamisen rajoittaminen, selkeyttäminen ja uudistamien sekä erityisesti kuntiin (ja kuntaliittoihin) kohdistuvien mää-räysten vähentäminen. Viimeksi mainittuja määräyksiä (joilla tarkoitetaan sitovia oikeusnormeja) saa normilain mukaan antaa vain jossakin laissa olevan, yksilöidyn valtuutuksen nojalla. Tästä säännöksestä poikkeavia muussa laissa tai asetuksessa olevia kuntia koskevia valtuutussäännök-siä ei sovelleta. Toistaiseksi voimassaolevia määräyksiä saadaan antaa vain »jos siihen on perusteltua syytä», ja niiden tarpeellisuus ja tarkoi-tuksenmukaisuus on tarkistettava viiden vuoden välein. Normilaki itse on voimassa vuoden 1996 loppuun.⁸⁹⁸

Normiuudistus oli paitsi reaktio normitulvaan myös osa julkisen hal-linnon uudistamista, jonka päämääränä oli tehtävien ja toimivallan siir-täminen valtiolta paikallis- ja aluetasolle sekä erityisesti kuntien päätös-

⁸⁹⁸ Laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä 16.6.1989/573 1 §, 3–4 §, 9 § JA 12 §.

vallan lisääminen. Normilakiin liittyvässä hallituksen esityksessä korostettiin silloin jo vireillä olleen valtionosuusjärjestelmän uudistuksen tärkeyttä norminannon vähenemisen kannalta⁸⁹⁹. Oikeudellistumisen negatiivisia seurauksia vastaan suunnattuna toimenpiteenä on vielä mainittava ns. KELA-kokeilu, jolla yritetään koordinoida ja nopeuttaa sosiaali-etuuksien myöntämistä⁹⁰⁰.

⁸⁹⁹ He n:o 7 1989 vp, 4–5; HE n:o 216 1991 vp, 2.Ks. myös KM 1986:10, 9–11, 31–32 ja 40–44; Laakso 1990, 49–50; Niemivuo 1988, 44–47 ja 50–56. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta ks. edellä, jakso 12.2.13.

⁹⁰⁰ Ks. edellä, jakso 12.2.11.

14. LOPPUARVIOINTI

Oikeudellistumisen tarkasteluun on tässä tutkimuksessa sovellettu kolmea lähestymistapaa, jotka perustuvat modernin oikeuden käyttöön välineenä tai eräänlaisena teknologiana, säännösten olemassaolon ja toimeenpanon seurauksiin ja muihin vaikutuksiin (toisin sanoen oikeudellistumisen tarkasteluun ilmiönä) sekä oikeudellistumisen mieltämiseen oikeusteoreettiseksi ajatusmalliksi. Teknologiana yhteiskunnallisten olojen järjestämiseksi moderni oikeus palvelee oikeuspositivistisesta näkökulmasta katsottuna vain lainsäätäjän tavoitteita, joskaan näitä tavoitteita ei aina voida saavuttaa, tai ne voivat hämärtyä epäselvissä tulkintatilanteissa. Oikeudellistumisperspektiivi taas ulottaa analyysin kehykset muidenkin tahojen, varsinkin hallintoviranomaisten, päämääriin ja rooliin kyseisen teknologian kehittämisessä ja käytössä. Tämä seikka on erityisen tärkeä siksi, että hallintokoneisto on ollut keskeinen tekijä yhteiskuntajärjestelmän modernisaatiossa ja hyvinvointivaltion toiminnassa.

Ilmiönä käsitettynä oikeudellistuminen viittaa siihen, miten oikeus vaikuttaa yhteiskunnallisiin ja yksilöllisiin asetelmiin ja millaiseksi yhteiskunnalliseksi, eettiseksi, pragmaattiseksi tai muuksi normiksi oikeusnormi mahdollisesti muuntuu⁹⁰¹. Oikeudellistumisen mieltäminen oikeusteoreettiseksi ajatusmalliksi yhdistää kaksi edellä mainittua lähestymistapaa kytkemällä oikeuden tarkastelun poliittiseen järjestelmään ja siihen, miten oikeusnormit ja niiden toimeenpano vaikuttavat yhteiskunnan ja yksilöiden oloihin. Poliittiset seikat määräävät, mitkä asiat otetaan sääntelyn piiriin (tai poistetaan siitä) ja miten ne säännellään. Oikeudellistumisen vaikutukset riippuvat paitsi yhteiskunnan ja yksilön ominaispiirteistä myös ratkaisevasti toimeenpanokoneiston ominaisuuksista. Hallinto-oikeudessa toimeenpanoa pidetään enimmäkseen neutraalina, vaikka viime

⁹⁰¹ Oikeusnormi saattaa mm. muuttua enemmän tai vähemmän yhteiskunnallisesti hyväksytyksi ja vähitellen tapakulttuuriin sulautuvaksi normiksi. On kuitenkin otettava huomioon, että joissakin tapauksissa tämä prosessi kulkee päinvastaiseen suuntaan, eli yhteiskunnassa vallitseva normi kirjataan lakiin.

vuosikymmeninä onkin alettu kiinnittää huomiota ennakollisiin oikeus-suojatekijöihin (kuten säännösten selkeyteen, julkisen sektorin henkilökunnan pätevyyteen ja riittävyys, hallintoyksiköiden organisaation laatuun, kansalaisten tiedollisiin resursseihin, jne.). Näiden tekijöiden lisäksi hallinnollista päätöksentekoa muovaavat viranomaisten omat taloudelliset, ideologiset ja muut tavoitteet.

Edellä kuvattujen lähtökohtien mukaisesti tässä tutkimuksessa painot-
tuivat etenkin seuraavat toimeentulotukilainsäädännön vaiheet. Suomes-
sa viimesijaisesta toimeentuloturvasta on aina huolehtinut yhteisö tai yhe-
teiskunta. Yhteisön laadusta riippuen tämä turva oli yhteisöllisen solidaa-
risuuden tuottama, tai se järjestettiin enemmän tai vähemmän suunnitel-
mallisesti yhteisöllisiä voimavaroja hyväksikäyttäen. Toimeentulokijär-
jestelmän yhteiskunnallistuesssa ja hallinnollisjuridisten järjestelyjen ke-
hittyessä alettiin käyttää yhä enemmän oikeudellistumisen tarjoamia voi-
mavaroja, varsinkin rationaalisia organisaatio- ja työskentelymalleja ja
koulutuksen tuottamaa ammatti- ja tietotaitoa.

Toimeentulokijärjestelmä toimi kauan korostetun traditionaalisesti
ja paikallisesti, mutta oikeuden ja hallinnon rationalisointi 1800-luvun jäl-
kipuoliskolla ja 1900-luvun alussa hävitti vähitellen nämä piirteet. Siinä
vaiheessa oikeudellistumista käytettiin varsinkin hallintokoneiston laaje-
nemiseen ja vakiinnuttamiseen sekä resurssien valjastamiseen yhteisöl-
lisistä puitteistaan irtautuvaa vaivaishoitoa varten. Voidaan sanoa, että oi-
keudellistuminen palveli tuolloin jo melko tehokkaasti vaivaishoitopoliiti-
tisia päämääriä. Tätä väitettä on kuitenkin tarkasteltava silloisen poliitti-
sen järjestelmän ominaispiirteiden valossa. Vaivaishoidon oikeudellista-
misessa avustettavan oikeuksilla oli varsin vaatimaton rooli. Molemmat
vaivaishoitoasetukset ja niihin liittyvät normit keskittyivät hallinnon ke-
hittämiseen.

Avustettavan heikko ja alistettu asema oli sääty-yhteiskunnassa itses-
tänselvyys. Kehittyvässä markkinataloudessa alettiin talousliberalismin
vaikutuksesta korostaa yksilön omatoimisuus- ja itsensäelättämisvelvol-
lisuuksia. Näiden velvoitteiden täyttämistä oli lainsäätäjän mielestä hel-
potettu vapauttamalla elinkeinojen harjoittaminen, poistamalla muutto-
rajoituksia ja korvaamalla vuosipalvelusuhde työsopimuksella. Vuoden
1879 ankaran vaivaishoitoasetuksen aikana viranomaiset eivät kuitenkaan
lakanneet huolehtimasta viimesijaisesta toimeentuloturvasta myöskään
työkykyisten osalta.

Valtion roolin korostuminen, koko hallinnon rationalisointi ja julki-

sen sektorin sopeutuminen markkinatalouden ekspansioon tapahtuivat Suomessa jo ennen hyvinvointivaltion muodostumista. Valtio yritti vaikuttaa yhteiskunnan kehityksen kulkuun erilaisten oikeudellistumishankkeiden avulla, joihin liittyi usein myös hallintoviranomaisten toiminnan järjestämistä tai laajentamista. Suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa käytettiin hyväksi jo valmiiksi työstettyjä hallinnollisia ratkaisumalleja ja oikeudellistamiskeinoja, jolloin niiden heikkoudet ja rajoitukset alkoivat yhä enemmän paljastua. Eräs tärkeä ulottuvuus tässä problematiikassa ovat hallinnollisten ja oikeudellisten näkökohtien väliset jännitteet.

Poliittisen järjestelmän kehitys on ollut monessa vaiheessa oikeudellistamishankkeiden perustana tai osana. Siitä näkökulmasta voidaan toimeentulotukijärjestelmien historiassa erottaa kaksi merkittävää kehitysjaksoa. Toinen on 1800-luvun loppupuolella toteutettu kunnallishallinnon uudistus, joka heijastui myös vaivaishoidon hallintoon, toinen taas huoltoapulain vuoden 1970 uudistus ja siihen sosiaali- ja oikeuspoliittisesti kytkeytyvä vuoden 1982 sosiaalihuoltolain säätäminen. Vasta jälkimmäisen oikeudellistamisjakson aikana pyrittiin määrätietoisesti pienentämään sekä avustettavien ja muiden kansalaisten välistä että eri kunnissa asuvien tuensaajien eriarvoisuutta ja painottamaan lain kriteerit täyttävän avunhakijan subjektiivista oikeutta toimeentulotukeen. Nykyiseen toimeentulotukinormistoon sisältyy jossain määrin joustavia normeja, joiden aiheuttamat tulkintaongelmat on vain osittain pystytty ratkaisemaan. Tämä on huolestuttavaa varsinkin siksi, että tuen saaminen ja sen määrä ovat avustettavalle elintärkeitä asioita. Köyhyyden oikeudellistaminen on tuonut oikeudellistamiselle asetettavat taso- ja laatuvaatimukset sosiaalioikeuden ja -politiikan keskipisteeseen.

Avustettavan subjektiiviseen oikeuteen liittyvät oikeudellistamishankkeet ovat lisänneet toimeentulotukijärjestelmän yhtenäisyyttä, ensin yhtenäistämällä avustusten tason ja myöhemmin supistamalla tarpeellisen suuruksina huomioonotettavien menojen osuutta perusosan uudistamisen yhteydessä. Viimesijaisesta toimeentuloturvasta tulisi oikeudellisesti entistä selkeämpi järjestelmä poistamalla viimeksi mainitut avustuserät ja nostamalla vastaavasti toimeentulotuen tasoa, koska virheellisten tulkin-tojen ala supistuisi⁹⁰². Uudistuksen jälkeenkin pitäisi joka tapauksessa tehostaa hallinnollisen päätöksenteon valvontaa eikä jättää väärin ratkaisujen korjaamista pelkästään hallintolainkäytön varaan.

⁹⁰² Tasoa olisi tietysti nostettava siten, että uudistus ei heikentäisi tuensaajien toimeentuloa.

LIITTEET

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus yleisestä vaivashoidosta Suomen Suuriruhtinanmaassa.

Annettu Helsingissä, 17 p:nä Maaliskuuta 1879

I ARTIKKELI

Yleisiä määräyksiä.

1 §. Jokainen työhön kykenevä mies tahi nainen olkoon velvollinen elättämään itsensä ja alaikäisiä lapsiansa, niin myös mies vaimonsa; jota vastoin kunnan tulee omia työhön kykenemättömiä, hädänalaisia jäseniänsä varten järjestää vaivashoito, niiden perustusten mukaan kuin tässä alempana säädetään.

Alaikäisellä ymmärretään tässä asetuksessa sitä, joka ei ole täyttänyt viittätoista vuotta.

2 §. Hoidon ja tarpeenmukaisen elatuksen saamiseen on kunta velkapaä auttamaan alaikäisiä, heikkomielisiä, raajarikkoisia sekä pitkällisempää tautia sairastavia tahi vanhuuttansa heikkoja, jotka ovat toisen holhousta vailla.

3 §. Muille hätääkärsiville annettakoon apua vaivashoitohallituksen tutkinnon jälkeen ja sen mukaan kuin kunta sen suhteen erikseen on määrännyt.

4 §. Niiden, jotka keskenänsä ovat sukua suoraan etenevässä tahi takenevassa polvessa, pitää, tarvetta myöten yhdeltä ja kykyä myöten toiselta puolen, huolta pitämän toisistansa.

5 §. Palkollisista sekä muista maatilalle, sahalle, ruukille, kaivokselle, vapiirille tahi hantvärkille asetetuista työmiehistä ilman varsinaista maanviljelystä, niin myös heidän vaimoistansa ja kotona olevista alaikäisistä lapsista, kun ne oleskelevat samassa kunnassa kuin mies tahi isä, pitääköön isäntä tahi työnteettäjä huolta, niin että ne sillä ajalla, jona työnsopimus kestää, eivät lankea vaivashoidolle rasitukseksi, elleivät kovemmat taudinkohtaukset, suuremmat tapaturmat, tahi muut erinomaiset syyt vaadi sitä väliin tulemaan.

6 §. Jos palkollinen tahi muu työntekijä, josta 5 §:ssä mainitaan, on saman isännän luona palvellut vähintäänkin 25 vuotta ja sillä ajalla saanut sellaisen kivuloisuuden tahi tullut niin jaksamattomaksi, ett'ei enää voi itseänsä elättää, olkoon hänellä oikeus saada, työtä vastaan voimia myöten, kuolinpäivään asti ylöspittoa isännältänsä tahi, milloin niin kohtuulliseksi nähdään, hänen perillisiltänsä.

II ARTIKKELI

Vaivashoito-yhdyskunnasta.

7 §. Vaivashoito on yhteiskunnalliseen eli porvarilliseen kuntaan kuuluva asia, jota toimitetaan sillä tavoin kuin kuntien taloushoidon asioista yleiseen on säädettyä ja tässä asetuksessa tarkemmin määrätään.

8 §. Jokainen kunta on yhtenä vaivashoitoyhdyskuntana.

9 §. Vaivashoito-yhdyskunnan pitää itselleen tehdä ja hyväksi omistaa ehdoitus vaivashoidon ohjesäännöksi, jossa yhdyskunta saa vapaasti järjestää tämän asian, niinkuin seudun tapoihin ja olosuhteihin katsoen soveliaimmaksi nähdään; älköön kuitenkaan ohjesääntöön pantako mitään määräyksiä, jotka sotivat lakia ja tämän asetuksen yleisiä pe-

rusteita vastaan. Ehdotus lähetetään sen perästä Kuvernöörille, jonka, jos näkee kyllin huolta pidetyksi vaivaihoidon tarpeenmukaisesta toimittamisesta ja kerjäämisen estämisestä, tulee ohjesääntö muuttamatta vahvistaa, mutta muussa tapauksessa lähettää se takaisin osoitetuissa osissa uudesta tehtäväksi ja sitten uudelleen Kuvernööriin vahvistaa jätettäväksi. Samalla tavalla tehdään muutosta haluttaessa olevaan ohjesääntöön.

10 §. I. Jos vaivaishoito-yhdyskunnassa maalla kysymys on noussut yhdyskunnan jakamisesta piirikuntiin, jotka kukin erikseen toimittaisivat vaivaishoitoansa, joko kaiken puolesta, mitä siihen kuuluu, taikka rajoituksella vissien osain suhteen, otettakoon semmoinen kysymys tutkittavaksi ainoastaan kunnalliskokouksessa, jossa vähintäänkin kolmasosa kunnan koko ääniluvusta on edustettuna. Tässä on ensinnä lukuun otettava silloista vaivaishoito-rasitusta ja se niin tasan kuin suinkin jaettava piirikuntain välillä; mutta jos on perusteellista syytä, että joku piirikunta, erinäisten asianhaaran vuoksi, vastedes voipi saada kärsiä verraten suurempaa rasitusta, pitää yhdyskunnan määrätä sen mukaan sovitettu apulisa semmoisen piirikunnan yksityiseen vaivaishoitoon, kuin myöskin välipuhe on tehtävä siitä, että piirikunta, joka, jaon toimeen pantua, tulee semmoisten asianhaaran tähden, jotka eivät ole piirikunnan toimesta riippuneet, saaneeksi ylen rasittavaa vaivaishoitoa, voipi vaivaishoito yhdyskunnalta odottaa apua siihen määrään, josta asianomaiset sopivat tahi jonka, muussa tapauksessa, kuvernööri, hakemuksen tapahduttua, panee.

Kokouksen päätöksen pitää muutoin tarkasti ja selvästi osoittaa:

mitenkä piirikuntain vaivaishoito on hallittava sekä siihen kuuluvat asiat käyteltävät ja päätettävät, niin myös tili hallinnosta tehtävä;

mimmoisten perustusten mukaan apuliset niin hyvin piirikuntain yksityiseen, kuin myös yhdyskunnan yhteiseen vaivaishoitoon ovat suoritettavat;

Kuinka tässä asetuksessa olevat säännökset kotipaikka-oikeudesta ovat piirikuntain keskinäisen välin suhteen käytettävät; mutta älköön kuitenkaan sen kautta missään määrässä rajoitettako seurakuntalaisten oikeutta saada samassa kunnassa muuttaa toisesta piirikunnasta toiseen; sekä

kaikki muut ehdot, jotka piirikuntajaon suhteen ovat voimaan tulevia.

2. Jos ei vähintänsä kaksi kolmasosaa, ääniluvun mukaan, kokouksessa läsnäolevista ole yhtä mieltä piirikunta-jaon toimeenpanosta, olkoon kysymys siitä sillä kerralla rauvennut; mutta jos päätös on semmoisella äänen enemmistöllä tehty, on asia jätettävä Kuvernöörin lopulliseen tutkimiseen; ja on Kuvernöörin asia, jos tämän asetuksen määräykset nähdään asianmukaisesti vaarinotetuiksi, vahvistaa päätös noudatettavaksi, kunnes toisin määrätä voidaan, vaan kuitenkin vähintänsä viitenä vuotena.

3. Piirikunta-jaon muuttamisen suhteen vaarinotetaan mitä semmoisen toimeenpanosta on sääty.

4. Ehdotus piirikunta-jaon lakkauttamisesta tutkitaan myös kunnalliskokouksessa ja sitä ei käy esille ottaa ennenkuin viidentenä vuotena siitä kuin jako täytäntöön pantiin; mutta muutoin olkoon lakkauttamisen ehtona, mitä I ja 2 kohdassa on piirikunta-jaon toimeenpanosta sanottu. Jos äänienemmistö kallistuu jaon lakkauttamisen puolelle on päätös viipymättä Kuvernöörille ilmoitettava.

5. Kun piirikunta-jako on toimeen saatu, olkoon vaivaishoito-yhdyskunta sittekin ensimmäiseksi edesvastauksessa piirikuntain velvollisuuksien täyttämistä vaivaihoidon suhteen; ja kääntyköön sitte yhdyskunta asianomaiseen piirikuntaan.

III ARTIKKELI

Vaivaishoito-hallituksesta.

II §. I. Vaivaishoito-yhdyskunnan päätösten toimeenpanemista varten sekä vaivaihoidon pitämiseksi tämän asetuksen ja vahvistetun vaivaihoidon-ohjesäännön mukaisesti, pitää kussakin vaivaishoito-yhdyskunnassa olla vaivaishoito-hallitus, jona maalla, missä yhdyskunta ei ole toisin määrännyt, on kunnallislautakunta sekä kaupungissa tai kauppalassa yksi esimies ja vähintänsä viisi jäsentä, raastuvankokouksen tahi kaupungin valtuusmiesten vaalin mukaan.

2. Jos vaivaishoito-yhdyskunta maalla on jaettu piirikuntiin, pitää sen ohessa jokaisessa semmoisessa olla piirikunnan valitsema vaivaihoidon johtaja; ollen kuitenkin piirikunnalla valta sen sijaan asettaa erinäinen vaivaishoitohallitus, johon kuuluu yksi esimies ja vähintäinkin kaksi jäsentä.

3. Kirkkoherralla tahi hänen sijaisellansa olkoon valta olla osallisena kirkkoherrakuntaan kuuluvien vaivais-hoitohallitusten keskusteluissa ja päätöksissä.

12 §. Maalais-kunnassa, jossa vaivaishoito ei ole kunnallis-lautakunnan hallussa vaan on uskottu erinäiselle vaivaishoitohallitukselle, pitää, mitä tulee semmoisen hallituksen kokoonpanoon, esimiehen, varaesimiehen sekä vussin jäsen- ja varajäsenluvun valintaan, niiden vaaliin-kelpaavaisuuteen, sen toimen vastaanottamisen esteeseen tahi siitä luopumisen oikeuteen, viranteon aikaan ja siitä eroamiseen, vaivaishoitohallituksen kokoukseen ja päätöksen teon oikeuteen, esimiehen, varaesimiehen, jäsenen tahi saapuville kutsutun varajäsenen jäämiseen kokouksesta pois, siinä esille tulevain asiain käyttelemisen ja päättämisen järjestykseen, esimiehen tehtäviin pöytäkirjain ja tililaskujen pidossa sekä kirjevaihdossa, hänelle siitä ehkä annettavaan palkkioon, niin myös hänen ja jäsenen vastuunalaisuuteen heidän hallussaan olevista rahoista ja vakuutuskirjoista, sekä muidenkin soveltuvain kohtain suhteen, vaarinotettaman mitä kunnallislautakunnasta on sääetty.

13 §. I. Joka vaivaisapua hakee ilmoittakoon siitä, joko itse taikka asiamiehen kautta, paikkakunnan vaivaishoito-hallituksen esimiehelle tahi jäsenelle, jonka tulee hankkia tarkka tieto hakijan elämänsuhteista ja tarpeesta sekä sitten esitellä asia vaivaishoito-hallitukselle. Milloin avun tarve niin kovin ahdistaa, ett'ei voida odottaa hallituksen kokoon-tumista, antakoon esimies sillä välin holhota hädänalaista tarpeen mukaan.

2. Vaivaishoito-hallituksen esimies ja jäsenet, kuin myös paikkakunnan papisto ja kruunun palvelijat koettakoot muutenkin hankkia tietoja vaivaisista kunnassa ja erittäin lapsista, jotka eivät kodoissaan saa tarpeenmukaista hoitoa, sekä käykööt sen johdosta niihin toimiin, joihin asianhaarat aihetta antavat.

14 §. I. Vaivaishoitohallituksen asia on tutkia ja määrätä, josko ja millä tavalla vaivaishoitoa on myöntäminen sille, jonka varalle sitä on haettu. Jos hakija 2 §:n mukaan nähdään siihen oikeutetuksi, vaan toiseen vaivaishoito-yhteiskuntaan kuuluvaksi, pitääköön vaivaishoito-hallitus huolta hakijan tarpeellisesta ylläpidosta siksi kuin viimeksi mainit-tu yhdyskunta hänet haltuunsa ottaa.

2. Lasta, jolle vaivaishoitoa myönnetään, älköön ainoastaan varustettako elatuksella ja vakinaisella asunnolla, vaan myös kristillisesti kasvatettakoon ja opetettakoon; ja pitää lapselle sentähden, jos mahdollista on, kunnan sisällä valmistettaman tilaisuutta koulun käyntiin.

15 §. Vaivaishoito-hallitus on vielä velkapää: pitämään luetteloa niistä, jotka nauttivat vaivaishoitoa;

pitämään heitä silmällä sekä valvomaan, että myönnettyä apua oikein käytetään ja että ne, jotka hallitukselta ovat vastaanottaneet lapsia tahi muita holhotaksensa, täyttävät velvollisuutensa, jota tarkoitusta varten vaivaishoito-yhdyskunta jaetaan peräänkatsomus-alueihin, joissa itsekussakin lähintä vaarinpitoa toimittaa peräänkatsojames, joka on valittu parhaastansa vaivaishoito-hallituksen jäsenistä;

kerjäläisistä ja kulkiaimista pitämään tarkkaa vaaria sekä niiden kanssa menettelemään sillä tavoin kuin tämän asetuksen VI:ssa Artikkelissa säädetään;

joka vuosi tekemään menojen ja tulojen arviolaskun lähinnä seuraavaa vuotta varten, pitämään rätinkiä rahoista, joita hallituksen huostassa on, sekä antamaan tilinteon vaivaishoitohallinnosta;

antamaan läänin Kuvernöörille kaikki ne tiedot, joita hän vaivaishoidosta tahtonee; vaivaishoidosta tekemään tilastollisia selityksiä niiden ohjeiden mukaan, joita sen suhteen saatetaan antaa; sekä

tämän asetuksen jälkeen ja niiden eri säännöksien mukaan, joita vaivaishoitoyhdyskunnalle vahvistettu ohjesääntö sisältää tahi yhdyskunta muutoin antaa, toimittamaan kaikkea muuta, mitä vaivaishoitoon kuuluu.

16 §. I. Mitä 12, 13, 14 ja 15 §:ssä on sanottu vaivaishoito-hallituksesta sekä sen esimiehestä ja jäsenestä, koskeeseen myös, sopivaisien osain suhteen, piirikunnan vaivaishoidon hallitusta ja johtajaa; ollen kuitenkin yhdyskunnan vaivaishoitohallituksen asiana niin hyvin valvoa, että piirikunnat täyttävät sen, mihin he vaivaishoidon suhteen ovat velkapäät, kuin myös, jos laiminlyömistä jossakussa tapauksessa havaitaan, eikä, vaivaishoito-hallituksen käskettyä, tehdä ojennusta, ryhtyä tarpeelliseen toimeen sekä siitä kulungista, jota yhdyskunta sen kautta on kärsiä saanut, hakea korvausta piirikunnalta siinä järjestyksessä kuin 25 § säättää.

2. Jos erinäisten saman vaivaishoitoyhdyskuntaan kuuluvain piirikuntain välillä nousee riita velvollisuudesta vaivaishoidon kustantamiseen jollekulle hengelle, on niiden ratkaiseminen yhdyskunnan vaivaishoito-hallituksen asia.

17 §. Vaivaishoito-hallitus ja vaivaishoidonjohtaja ovat vapautetut asiakirjain lunastuksesta, vetomusrahoista, tarkastusrahasta ja muista maksoista lainhaku- ja oikeudenkäymisasiossa.

Pöytäkirjoista, todistuksista ja muista asiakirjoista, joita vaivaishoito-hallitus ja johtaja antavat, ei mitään makseta.

18 §. Jos katovuoden tai muun yleisemmän onnettomuuden tähden sattuisi semmoinen muuten tavallisten työansio-tilaisuuksien vähentyminen, että työhön kykeneväiset ihmiset ilman omaa syytensä joutuvat puutteelle alttiiksi, pitää vaivaishoitohallituksen hyvissä ajoin esitellä vaivaishoito-yhdyskunnalle niihin toimiin käymisestä, joihin se seikkaa aiheuttaa antaa.

IV ARTIKKELI

Kotipaikka-oikeudesta sekä annetun vaivaishoidon palkitsemisesta

19 §. I. Puheen ollessa vaivaishoidosta on jokaisen suhteen, allamainituilla poikkeuksilla, katsottava kotipaikka-oikeuden olevan siinä kunnassa, missä hän, mies tahi nainen, siihen aikaan on henkikirjoissa.

2. Jos joku on kuluvana tahi edellisenä vuotena jättänyt pois henkikirjoituksesta, olkoon hänellä kotipaikka-oikeus siinä kunnassa, jossa hänen näytetään viimeiseksi olleen hengille pantuna.

3. Jos viimeksi mainittu kunta tahtoo itseltänsä poistaa velvollisuutta vastaanottaa semmoista köyhää ihmistä ja laillisesti todistetaan, että asianomainen kunnallisvirasto tahi jäsen toisessa kunnassa, jossa se ihminen myöhemmin on oleskellut ja asetusten mukaisesti olisi pitänyt hengille pantavaksi ilmoitettaman, on laiminlyönyt mihin se siinä suhteessa olisi ollut velvollinen; niin on kotipaikkavelvollisuus laskettava sen kunnan päälle, jossa sellainen laiminlyöminen viimeiseksi on saanut tapahtua.

20 §. Joka on täyttänyt viisikymmentä vuotta tahi käynyt saamattomaksi, sillä pysyy vastaiseksi se kotipaikka-oikeus, joka hänellä silloin oli.

21 §. I. Vaimolla on, ijästä huolimatta, sama kotipaikka-oikeus kuin miehensä. Jos avioliitto miehen kuoleman kautta tahi muuten purkautuu, pitääköön vaimo sitä kotipaikka-oikeutta, joka hänellä avioliitossa viimeiseksi oli, kunnes hän muussa paikassa semmoisen hankkii itsellensä.

2. Aviolapsella, joka on alaikäinen, on isän tahi, hänen kuoltuansa ja äidin eläessä, äidin kotipaikka-oikeus, mutta jos molemmat vanhemmat ovat kuolleet, se kotipaikka-oikeus, joka viimeiseksi kuolleella kuollessansa oli.

3. Aviottomalla alaikäisellä lapsella on sama kotipaikka-oikeus kuin äidillä tahi, jos tämä on kuollut, se kuin tällä viimeiseksi oli.

4. Se kotipaikka-oikeus, joka lapsella on täyttäessään viisitoista vuotta, pidetään sille edellensä, kunnes hän itse toisen hankkii.

22 §. Milloin joku, joka on muuttanut toisesta vaivaishoito-yhdyskunnasta toiseen, ennen kuin kaksi vuotta on kulunut siitä kuin hän jälkimmäisessä paikassa hengille kirjoitettiin tahi olisi ollut kirjoitettava, tulee itsellensä, vaimollensa tahi lapsellensa tarvitsemaan vaivaishoitoa, 2 §:ssä olevan säännöksen mukaan, pitää sen yhdyskunnan, jossa hädänalainen viimeksi on kahtena vuotena tahi kauvemmin ollut henkikirjoissa, häntä holhooman.

23 §. Pestatun sotaväen sotamiehistä, jotka ainoastansa viran vuoksi pannan hengille palveluspaikassa, pitää jokainen sen kotipaikka-oikeuden, joka hänellä pestatessa oli.

24 §. Älköön keltään, vastaisen vaivaishoitorasituksen pelon tähden, kiellettäkö oikeutta valita asuntopaikkaa maassa.

25 §. I. Vaivaishoito-yhdyskunta, joka 2 ja 14 §:n nojassa on antanut vaivaishoitoa jollekulle, jolla toisessa yhdyskunnassa on kotipaikka-oikeus, on oikeutettu niinhyvin siitä kuin hautajaiskustannuksistakin saamaan korvauksen jälkimmäiseltä yhdyskunnalta. Hakemus siitä pitää kolmessa kuukaudessa sen päivän jälkeen, jona vaivaishoito myönnettiin, annettaman tahi oleman lähetetty läänin Kuvernöörille ynnä myös saatavana oleva tieto hädänalaisen kotipaikasta ja ilmoitus niistä asianhaaroista, jotka ovat vaivaishoitoa vaatineet, jotapaitsi siihen on liitettävä kustannusrätinki. Jos sanottu aika päästetään ohitse, on kaikki oikeus korvauksen saantiin vaivaishoidosta, joka sen perästä annetaan ja siksi kuin velkomus pannan kanteeseen, katsottava rauvenneeksi.

2. Sama laki olkoon maksetusta vaivaishoitokustannuksesta, josta sukulaisen, muun yksityisen tahi piirikunnan tulee vastata.

26 §. I. Jos joku on saanut vaivaishoitoa toisessa vaivaishoito-yhdyskunnassa kuin missä hänellä on kotipaikka-oikeus, niin jälkimmäisen yhdyskunnan vaivaishoitohallitus pyytäköön hänen kotiin lähettämistänsä tahi pitääköön siitä itse tointa. Jos tämä laiminlyödään, vaikka vaivaishoitohallitus on asian laidasta saanut tarpeenmukaisen tiedon ja nauttinut kylliksi neuvon aikaa voidakseen itse ryhtyä toimenpitoon vaivaisesta, niin vaivaishoitohallituksella siinä yhdyskunnassa, jossa vaivainen oleskelee, olkoon oikeus joko lähetyttää hänet kotiin taikka antaa hänet kaupungissa Maistraatin tahi Poliisikamarin sekä

maalla paikkakunnan kruunun nimismiehen haltuun, niiden toimesta kotipaikkaan saatettavaksi. Se kustannus, joka siitä on tullut viimeainitulle yhdyskunnalle tahi kruunulle, on vastaanpanevan yhdyskunnan palkittava; ja pitää, milloin palkkio on annettava muille kuin kruunulle, hakemus siitä, semmoisen palkkionsaantioikeuden menettämisen uhalla, tehtämän siinä ajassa kotiinlähettämisestä lukien, ja siinä järjestyksessä, kuin tämän edellinen § määrää; kuitenkin alkoon kotiinlähettäminen tapahtuko, jos vaivainen siitä terveyden puolesta kärsisi tahi vaivaishoito vaan on satunnainen.

2. Samalla tavalla menetellään semmoisten vaivaisten kotiinlähettämisen suhteen, joista 25 §:n 2 kohdassa mainitaan.

27 §. Jos joku pestattuun väestöön kuuluvista sotamiehistä havaitaan kahdessa vuodessa eron ottamisesta tulleen vanhuuden taikka taudin, mielipuolisluuden, saamattomuuden tahi ruumiinvian vuoksi jonka hän palvellessansa on saanut, niin hädänalaiseen tilaan saatetuksi, että vaivaishoito hänelle, hänen vaimollensa tahi alaikäiselle lapsellensa välttämättä on tarpeen, niin kustannus siitä, kuin myös kotiinlähettämisestä tahi hautaamisesta, kuin sitä on tarvittu, on kruunun maksettava. Sama laki olkoon, kun vaivaishoitoa on annettu vaimolle tahi alaikäiselle lapselle sill'aikaa kuin mies tahi isä vielä on sotapalveluksessa, taikka kahden vuoden kuluessa siitä kuin hän palvellessaan on kuollut.

28 §. I. Jos vaivaishoito-yhdyskunta jonkun edestä, joka yhtämittaa vähintäänkin viisi vuotta, passilla tahi passitta, on oleskellut Venäjän keisarikunnassa, on saanut kärsiä kulkua vaivaishoidosta, kotiinlähetyksestä, sairaanhoidosta tahi hautauksesta, jota on tarvittu hänelle itselle, hänen vaimollensa tahi alaikäiselle lapsellensa, jotka myös mainittuna aikana ovat alati oleskelleet ulkona yhdyskunnasta, niin yhdyskunta saakoon siitä korvauksen kruunulta.

2. Yhtäläinen oikeus korvauksen saamiseen olkoon yhdyskunnalla vaivais- ja sairaanhoidosta, jota on annettu jollekulle, jonka kotipaikka-oikeudesta ei selvää saada, tahi sille, joka ei ole Suomen yhteiskuntalainen, sekä kustannuksesta näiden henkilöiden hautaamisessa, kun sitä on tarvittu.

3. Korvausta 27 ja 28 §:n mukaan haetaan läänin Kuvernööriin luona kultakin vuodelta ennen seuraavan vuoden tammikuun loppua; ja on Kuvernööri velvollinen, hakeemukset tarkastettuansa, lähettämään ne ynnä oman lausuntonsa kanssa Senaattiin ennen lähinnä seuraavan maaliskuun 15 päivää.

V ARTIKKELI

Vaivaishoidon apulisistä

29 §. Kun tulot vaivaishoito-yhdyskunnalla olevista, vaivaishoitoon aiotuista kiinteistöistä ja pääomista, kerääntyvistä sakkorahoista, kollehteista, vapaaehtoisista lahjoista, kuolinpesäin kalunkirjoitusprosenteista ja muista sellaisista saatavista eivät riitä vaivaishoidon suorittamiseen, on puuttuva määrä annettava niin hyvin niiden perustusten jälkeen, jotka kunnallisten ulostekojen suorittamiselle ovat säädetty, kuin myös vaivaishoito-yhdyskunnan määräämällä henkimaksulla, jota suorittaa kukin henkirahoja mak-sava sekä mies että nainen.

30 §. Vaivaismaksojen määränpanon, ylöskannon ja tilinteon puolesta on muutoin sopivain osain suhteen voimassa mitä kunnallisuuslustoista on sääätynä.

VI ARTIKKELI

Vaivaishoito-yhdyskunnan oikeudesta niitä kohtaan, jotka nauttivat vaivaishoitoa; niin myös kerjäämisestä.

31 §. I. Vaivaishoitohallituksella on edusmiehen- ja isännän-oikeus sen ylitse, joka vaivaishoito-yhdyskunnalta nauttii täyttä ja alituista huolenpitoa, sekä isännän oikeus niin hyvin jokaisen ylitse, joka itsellensä saa apua vaivaishoidolta, kuin senkin, jonka vaimo tahi alaikäinen lapsi nauttii täyttä ja alituista huolenpitoa; pysyen tämä edusmiehen- ja isännän-oikeus niin kauvan kuin vaivaishoitoa kestää.

2. Jos joku juopumuksen, laiskuuden tahi huolettomuuden kautta saattaa vaimonsa tahi alaikäisen lapsensa semmoiseen hätään, että niille täytyy myöntää vaivaishoitoa, pitää hänen, josko se onkin vaan satunnaista, olla vaivaishoito-hallituksen isäntävallan alla, siksi kuin yhdyskunnalle tuotettu kustannus on palkittu. Samallaisen seuraamuksen alainen on se, jonka alaikäinen lapsi, sen mukaan kuin tässä alempana sanotaan, kerjäämisestä pidetään, ja vaivaishoito-yhdyskunnan kustannuksella kotiin lähetetään.

3. Vaivaishoitohallitukselle kuuluvan isännän-oikeuden mahtakoon hallitus toisellekin siirtää.

4. Jos työhön kykenevä viittätoista vuotta vanhempi ihminen, joka on vaivaishoitohallituksen isännyyden alla, kieltäisi täyttääkseen työtä, jonka hän tehtäväkseen saa hallitukselta tahi muulta, jolle isäntävallan on siirretty, taikka muuten näyttäisi uppiniskaisuutta, vallattomuutta, säädyttömyyttä tahi ynsistelyvyyttä eikä ottaisi hallituksen varoituksesta ojentuaksensa, niin hallitus siitä asiasta ilmoittakoon Kuvernöörille sen suhteen kuin 37 § säättää. Jos lapsi, joka vaivaishoito-hallitukselta nauttii huolenpitoa, osoittaa uppiniskaisuutta, vallattomuutta tahi säädyttömyyttä, mahtakoon vaivaishoito-hallitus kurittaa lasta, sillä tavoin kuin palkkaussääntö 30 p:ltä tammikuuta 1865 isännälle myöntää. Jokaista vaivaista, joka on täyttänyt neljätoista vuotta ja on otettuna vaivaishuoneeseen tahi työlaitokseen, voipi muutoin laitoksen johtaja näytetystä tottelemattomuudesta tahi järjestyksen rikkomisesta rangaista jonkun aikaa eri huoneessa tahi vähemmällä ruualla pitämällä.

32 §. I. Vaivaishoito-yhdyskunnalla on oikeus siitä omaisuudesta, joka jollekulle kuuluu hänen tullessansa vaivaishoidon nauttimiseen tahi sittemmin hänelle lankeaa saada korvausta niin hyvin annetusta vaivaishoidosta, kuin myös kotiinlähetykseen tahi hautauskustannuksista; mutta vaivaishoidosta ja muusta kustannuksesta, jota alaikäisen edestä on ollut, ei saa tältä korvausta vaatia, sittenkuin häneltä on vaivaishoito loppunut.

2. Kun joku otetaan vastaan täyteen ja alituiseen huolenpitoon, pitää kaiken, mitä hän silloin omaa, tuleman sille vaivaishoitoyhdyskunnalle, joka vaivaishoidon kustantaa.

3. Työnansiota, joka tulee jollekulle hänen ollessansa vaivaishoito-hallituksen isännyyden alaisena, mahdettakoon, joko sitte hallitus nauttii hänen työvoimaansa taikka antaa vallan siitä hänelle itselle, käyttää ei ainoastansa siksi korvaukseksi, josta I kohdassa puhutaan, vaan myös palkkioksi vaivaishoidosta, jota on annettu hänen vaimollensa ja alaikäiselle lapsellensa, sekä sen maksamiseksi, mitä hän voi tulla velvoitetuksi ulosantamaan kerjäävän lapsen kotiinlähetyksestä.

33 §. Mitä 31 ja 32 §:ssä on sanottu vaivaishoito-yhdyskunnasta ja vaivaishoitohallituksesta, koskee myös, kun yhdyskunta on piirikuntiin jaettuna, piirikuntia ja niiden johtajia tahi hallituksia.

34 §. Joka pyytää almuja muulta kuin siltä, jonka 13 §:n mukaan pitää vastaanottaa vaivaishoidon tarpeen ilmoitusta, hän katsotaan kerjänneeksi.

35 §. Niillä peräankatsoja-miehillä, jotka 15 §:n mukaan valitaan, on myös valta pidättää kerjäläisiä ja niiltä kuulustaa sekä muutoin menetellä niinkuin 26 §:ssä säädetään.

36 §. I. Jos pidätetyn kerjäläisen, joka on täyttänyt viisitoista vuotta, nähdään olevan niin hädänalaisessa tilassa, että tarvitsee vaivaishoitoa, on asianlaita ilmoitettava paikkakunnan vaivaishoito-hallitukselle.

2. Jos joku viisitoista vuotta täytettyänsä kerjää, olematta niin hädänalaisessa tilassa, että saa vaivaishoitoa, ja jos häntä ennen on kerjäämästä tavattu tahi jos asianhaaroista nähdään hänen kuljeksivan ympäri kerjuuta harjoittaaksensa, niin peräankatsojamies, jos kerjääjän koti ei ole siinä vaivaishoito-yhdyskunnassa, jossa häntä pidetään, vieköön hänet likimmän kruunun- tahi kaupunginpalvelijan luokse, tämän toimesta jätettäväksi läänin Kuvernöörin haltuun. Jos sen pidätetyn koti on siinä vaivaishoito-yhdyskunnassa, jossa hänet on kerjäämässä tavattu, ilmoittakoon peräankatsojamies asian vaivaishoito-hallitukselle, joka milloin ei kerjäläisen katsota saavan vaivaishoitoa, antaa hänelle varoituksen taikka saattaa hänet Kuvernöörin tykö.

3. Jos alaikäinen lapsi tavataan kerjäämässä vieraassa vaivaishoito-yhdyskunnassa, tulee peräankatsojamiehen pitää tointa lapsen viemisestä siihen vaivaishoito-yhdyskuntaan, jossa lapsella on kotipaikka-oikeus, tahi missä se, jonka on velvollisuus lasta hoitaa, on asuntoa. Jos ei ole luotettavaa tietoa, mihin vaivaishoito-yhdyskuntaan lapsi oikeastansa kuuluu, koettakoon vaivaishoito-hallitus hankkia siitä selvää ja pitäköön sillä aikaa lapsesta huolta.

4. Jos alaikäinen lapsi kerjää siinä vaivaishoito-yhdyskunnassa, jossa lapsen hoitamiseen velvollisella on kotinsa tahi lapsella kotipaikka-oikeus, taikka jos lapsi on kerjäämisen tähden lähetetty kotiin semmoiseen yhdyskuntaan, pitää peräankatsojamiehen asiasta tehdä ilmoitus vaivaishoito-hallitukselle, joka antaa lapselle vaivaishoitoa, kun sitä tarvitaan, tahi, jos ei sen tarvetta ole ja asianhaarat näyttävät kerjäämisen ei tapahtuneen vanhempain tahi jonkun muun lasta hoitamaan velvollisen käskystä tahi luvalla, varoittaa lasta sekä kehottaa vanhempia tahi hoitajaa pitämään sitä tarkalla vaarilla. Jos sitenkin kerjääminen uudistetaan, ilmoittakoon peräankatsoja-mies sitä paikkakunnan poliisivirastolle, joka silloin käsketään, että vanhempain tahi muun, jonka hoidon ja valvan alla lapsi on, pitää sitä kotona kurituksella ojentamaan.

5. Jos alaikäinen lapsi on kerjännyt vanhempain tahi jonkun muun sen hoitoon velvollisen käskystä tahi luvalla, niin vaivaishoito-hallitus joko varoittakoon sitä, joka kerjäämisen on käskennyt tahi sallinut, taikka tehköön asiasta ilmoituksen Kuvernöörille siinä suhteessa kuin 37 §:n 2 kohta sisältää.

37 §. I. Kerjäläisen, josta 36 §:n 2 kohdassa puhutaan, mahtakoon Kuvernööri, kuuluipa kerjäläinen siihen läänin taikka ei, asianhaaran mukaan joko tuomita yleiseen työhön tahi, varoituksen hänelle annettuansa, toimituttaa kotipaikkaan. Jos kerjäläinen on kotoisin toisesta läänistä, olkoon Kuvernöörillä kuitenkin, milloin sopivammaksi näkyy, valta passituttaa hänet sen läänin kuvernöörin luokse, tässä määrättyä menettelyä varten.

2. Jos joku on tehnyt itsensä vikapääksi rikostyöhön, josta 31 §:n 4 kohdassa tahi 36 §:n 5 kohdassa puhutaan, ja asianlaita Kuvernöörille ilmoitetaan, niin kuvernööri kuulustuksen tapahduttua hänen edessään tahi hänen käskystään paikkakunnan tuomioistuinten luona, velvoittakoon häntä yleiseen työhön tahi, kun helpottavia asianhaaroja löytyy, antakoon varoituksessa olla kylläksi.

38 §. I. Jos Kuvernööri näkee oikeaksi tuomita kerjäläisen tahi jonkun 31 §:n 4 kohtaa tahi 36 §:n 5 kohtaa vastaan rikkoneen pidätettäväksi yleisessä työssä, on sen aika määrättävä vähintäänkin yhdeksi ja korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi; ollen työ tehtävä yleis-

sessä pakko-työlaitoksessa, joka on paikkakuntaa varten aivottu, taikka semmoisessa julkisen viraston tarkastettavaksi asetetussa pakko-työlaitoksessa, josta 40 §:ssä mainitaan, kun sen säännöt sitä myöntävät. Jos ei sellaista työlaitosta lähellä löydy, on hän pidettävä yhtä kauvan läänin vankihuoneessa siinä työssä, minkä varaa siellä on.

3. Kerjäläisen kanssa, joka myös on suojeluttomaksi katsottava, tehtäköön asetuksen mukaan 23 p:ltä tammikuuta v. 1865 suojeluksettomista henkilöistä ja niiden kanssa menettelemisestä, ja erityiseen edesvastaukseen kerjäämisessä alkoon häntä tuomittako.

39 §. Kulungit semmoisten kerjäläisten kotiin lähetyksestä tahi Kuvernöörin menettelyn alaisiksi toimittamisesta, joista 2 §:ssä puhutaan, maksaa se yhdyskunta, jossa kerjäläisellä on kotipaikkaoikeus.

40 §. Jokainen vaivaishoito-yhdyskunta katsokoon asiaksensa toimeenpanna työlaitoksen niitä varten, jotka ovat vaivaishoitohallituksen isäntävallan alla, jossa suhteessa sen yhdyskunnan, joka ei yksinänsä jaksa kustantaa semmoista laitosta, on lupa yhdistyä toisen vaivaishoito-yhdyskunnan kanssa; kuitenkin pitää, kuin puhe on pakko-työlaitoksen asettamisesta, ilmoitus siitä annettaman Kuvernöörille, jonka tulee se asia ynnä oman lausuntonsa kanssa Senaatin tutkittavaksi jättää.

41 §. Kerjäämisen estämistä tulee kruunun- ja kaupungin-palvelijan kaikella tavoin tarkata sekä sen suhteen olla vaivaishoitohallitukselle tahi sen jäsenelle tarpeen mukaan avullisia.

VII ARTIKKELI

Tutkintoon-lykkäämisestä ja valittamisesta

42 §. Päätös, joka tämän asetuksen mukaan on Kuvernöörin tutkittavaksi jätetty, pitää joko muuttamatta vahvistettaman taikka hyljättämän. Jos vahvistus kielletään, ilmoittakoon Kuvernööri syyt siihen, ja on vaivaishoito-yhdyskunnalla valta, jos luulee itsellensä olevan syytä siihen, vahvistuksen kieltämisestä valittaa senaatin Talous-osastossa.

43 §. 1. Jos joku on tyytymätön vaivaishoitohallituksen tahi vaivaishoidon-johtajan päätökseen, jonka kautta haettu vaivaishoito on kokonansa tahi joksikin osaksi kielletty, saakoon hän vaivaishoito-hallituksen esimieheltä tahi johtajalta pyytää päätöstä maalla kunnalliskokouksen tahi kunnan valtuusmiesten ja kaupungissa raastuvankokouksen tahi kaupungin valtuusmiesten tutkittavaksi; ja pitää, tällaisen pyynnön tapahduttua, vaivaishoito-hallituksen esimiehen tahi vaivaishoidon-johtajan viipymättä lähettämän päätös sekä asiaan kuuluvat kirjat mainittujen kokousten tahi valtuusmiesten puheenjohtajalle, jonka perästä asia, niin joutuisasti kuin asianhaarat vaativat, esitellään kokoukselle tahi valtuusmiehille.

2. Kunnalliskokouksen tahi kunnan valtuusmiesten sekä raastuvankokouksen tahi kaupunginvaltuusmiesten päätöstä vastaan vaivaishoidosta alkoon valitusta tehtäkö muussa tapauksessa kuin jos valittaja luulee taitavansa näyttää, ettei päätös ole laillisessa järjestyksessä tapahtunut; ja on semmoisen valituksen, niin myös asian ajamisen suhteen muuta näiden viranomaisten antamaa päätöstä vastaan vaivaishoito-jutuissa noudatettavana, mitä samanlaisissa suhteissa on kunnallisasioista ylipäiten sääetty.

3. Jos valitusta on tehty taikka ei, niin Kuvernööri, virkavelvollisuutensa johdosta, ei ole estetty antamasta nuhteita sille vaivaishoito-yhdyskunnalle, jonka havaitaan jossakussa seikassa laiminlyöneen velvollisuutensa, ja jos ei siitä kuitenkaan ojennusta tule, soveliaan sakon uhalla saattamasta yhdyskuntaa muistutusta noudattamaan.

44 §. Vaivaishoitohallituksen päätöksestä, joka ei 43 §:n I kohdan mukaan kuulu siinä mainitun kunnallisviraston tutkittaviin, valitettakoon Kuvernöörin tykönä sillä tavalla ja siinä järjestyksessä, kuin saman viraston päätöksen ylitse valittamisesta on määrätty.

45 §. Kuvernöörin päätökseen saadaan muutosta hakea Senaatin Talous-Osastossa valituksen kautta, joka yhdeksässäkymmenessä päivässä tiedon saamisen jälkeen, sen tapahtumisen päivää kuitenkin lukematta, on annettava mainitulle Osastolle tahi Kuvernöörille, jossa jälkimmäisessä tapauksessa tämä, siihen vaadittuansa asianomaisten selvityksen, lähettää asiakirjat sekä oman lausuntonsa sanotulle Osastolle. Sama on laki valituksen ajamisesta semmoisen toimen suhteen, jota Kuvernööri 43 §:n 3 kohdan mukaan on nähnyt tarpeelliseksi päättää; kuitenkin on kummassakin tapauksessa Kuvernöörin päätös täytäntöön saatettava, odottamatta valitusajan loppua tahi alamaisen valituksen tutkimista.

46 §. Jos haetaan muutosta Kuvernöörin päätökseen niissä asioissa, jotka koskevat kerjäämistä tahi semmoisia virhetöitä, jotka ovat mainitut 31 §:n 4 kohdassa ja 36 §:n 5 kohdassa, on noudatettava, mitä asetuksessa suojeluksettomista henkilöistä ja niiden kanssa menettelemisestä, 23 p:ltä tammikuuta v. 1865, on samallaisessa suhteessa määrätty.

47 §. Tämän asetuksen kautta kumotaan julistukset 9 p:ltä syyskuuta 1817 ja I p:ltä huhtikuuta 1822 kerjäämisen estämisestä sekä 22 p:ltä maaliskuuta 1852 oleva asetus yhteisestä vaivaisten holhouksesta maassa.

Köyhäinhoitolaki

Annettu Helsingissä, 1 päivänä kesäkuuta 1922

I LUKU

Köyhäinhoito ja yksityisten elatusvelvollisuus

1 §. Varattomalle, toisen huolenpitoa vailla olevalle alaikäiselle sekä jokaiselle muulekin, joka ei omista varoistaan tahi työllään taikka toisen huolenpidon kautta tahi muulla tavalla voi saada tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa, on kunta velvollinen hankkimaan sitä köyhäinhoidolla niinkuin tässä laissa säädetään.

Estääkseen varatonta joutumasta elatuksen tahi hoidon puutteeseen voi kunta myöskin antaa avustusta.

Alaikäisellä tarkoitetaan tässä laissa sitä, joka ei ole täyttänyt kuuttatoista vuotta.

2 §. Jokainen mies ja nainen on velvollinen pitämään huolta omasta sekä aviopuolisonsa ja alaikäisten lastensa elatuksesta ja hoidosta.

3 §. Kukin on tarvittaessa velvollinen kykynsä mukaan pitämään huolta vanhemmistaan ja isovanhemmistaan, samoin vanhemmat lapsistaan ja lastensa lapsista näiden kuudentoista vuoden ikään tultuakin.

Aviotonta lasta älköön velvoitettako pitämään huolta isästään, ellei lapsi ole kasvanut isänsä hoidon ja huolenpidon alaisena.

4 §. Työnantaja pitääkään huolta työntekijöistään sekä heidän vaimoistaan ja alaikäisistä lapsistaan, niin kauan kuin nämä asuvat miehensä tai vanhempainsa luona, niin etteivät he sinä aikana, jona työsopimus on voimassa, joudu köyhäinhoidon rasitukseksi, ellei vaikea tauti, suurempi tapaturma tahi muu erinomainen syy vaadi köyhäinhoitoviranomaista asiaan ryhtymään.

Isännän tahi työnantajan vastuuvellisuus ei kuitenkaan nouse suurempaan summaan, kuin mitä työntekijän palkkaedut mainitulta ajalta tekisivät.

5 §. Jos työntekijä on ollut saman työnantajan työssä taikka palvellut samassa liikkeessä tai yrityksessä vähintään kaksikymmentä vuotta ja sinä aikana tullut niin kivulloiseksi tahi muuten työhön kykenemättömäksi, ettei hän enää voi itseään elättää, olkoon oikeutettu voimainsa mukaista työtä vastaan saamaan kuolinpäiväänsä asti elatuksensa työnantajaltaan tahi, jos niin kohtuulliseksi harkitaan, hänen perillisiltään tahi liikkeen tai yrityksen omistajalta.

Liikkeen tai yrityksen omistajan tai haltijan vaihdos ei aiheuta muutosta tässä sanottuun oikeuteen.

II LUKU

Köyhäinhoitoyhdyskunta

6 §. Köyhäinhoito on kunnallinen asia, jota kunta toimittaa sillä tavoin kuin kuntain järjestys- ja talousasioista yleensä tahi tässä laissa erikseen säädetään.

7 §. Kussakin kunnassa tulee olla köyhäinhoito-ohjesääntö, jossa kunnan köyhäinhoito on järjestetty paikallisiin oloihin soveliaimmalla tavalla.

Köyhäinhoito-ohjesäännön hyväksyy kunnanvaltuusto köyhäinhoitolautekunnan ehdotuksesta ja alistetaan se maaherran tarkastettavaksi. Jos ohjesäännössä on köyhäinhoi-

dosta tarkoituksenmukaisesti huolehdittu, on maaherran, sosialihallitusta asiasta kuultuaan, muuttamatta se vahvistettava, mutta muussa tapauksessa palautettava takaisin kunnanvaltuustoon uudestaan käsiteltäväksi. Samoin on meneteltävä voimassa olevaa ohjesääntöä muutettaessa.

III LUKU

Köyhäinhoitolautakunta

8 §. Kussakin kunnassa tulee olla köyhäinhoitolautakunta, ellei maaherra köyhäinhoitotarpeen vähäisyyden vuoksi kunnassa myönnä tästä poikkeusta.

9 §. Köyhäinhoitolautakunnassa on puheenjohtaja ja vähintään neljä jäsentä. Lautakunta on päätösvaltainen, kun kaksi kolmasosaa jäsenistä on saapuvilla.

Jos köyhäinhoitolautakunta on jakautunut osastoihin, olkoon näillä, milloin köyhäinhoito-ohjesäännössä niin määrätään, oikeus vähintään kolmijäsenisinäkin käyttää köyhäinhoitolautakunnan päättämisvaltaa köyhäinhoidon antamista koskeissa asioissa.

10 §. Köyhäinhoitolautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenet sekä tarpeellisen määrän varajäseniä valitsee maalaiskunnassa kunnan- sekä kaupungissa kaupunginvaltuusto. Vaalin tapahtuduttua on puheenjohtajaksi valitun nimi ja asuintopaikka viipymättä ilmoitettava asianomaiselle maaherralle ja köyhäinhoidon piiritarkastajalle.

Puheenjohtajan, varapuheenjohtajan, jäsenten ja varajäsenten toimikaudesta, vaalikelpoisuudesta sekä valitun oikeudesta kieltäytyä tointa vastaanottamasta on voimassa maalaiskunnassa, mitä kunnallislautakunnasta, ja kaupungissa, mitä kaupunginvaltuustosta on säädetty.

Maalaiskunnassa on köyhäinhoitolautakunnan työtapaan nähden soveltuviissa kohdin noudatettava mitä kunnallislautakunnasta on säädetty. Kaupungissa vahvistakoon kaupunginvaltuusto tarvittaessa köyhäinhoitolautakunnan työjärjestyksen.

11 §. Köyhäinhoitolautakunnan on kunnan köyhäinhoidon alalla pidettävä huolta hallintoon ja täytäntöönpanoon kuuluvista asioista.

Köyhäinhoitolautakunnan tulee erittäin:

- määrätä, onko ja missä muodossa köyhäinhoitoa annettava;
- huolehtia köyhäinhoitoon kuuluvien varojen ja omaisuuden hallinnosta;
- antaa vuosittain ehdotus seuraavan vuoden köyhäinhoidon tulo- ja menoarvioksi;
- pitää kirjaa köyhäinhoitolautakunnan huostassa olevista varoista sekä tehdä tili hallinnostaan;

- huolehtia luettelon pitämisestä köyhäinhoitoa nauttivista henkilöistä ja pitää heitä silmällä;

- antaa voimassa olevien määräysten mukaan viranomaisille köyhäinhoidosta tilastollisia ja muita tietoja;

- edusta kuntaa ja valvoa sen oikeutta köyhäinhoitoa koskeissa asioissa; sekä
- tehdä kunnalle esityksiä niistä kunnan päätettäviin kuuluvista toimenpiteistä kunnan köyhäinhoidon järjestämiseksi ja toimittamiseksi, joihin olosuhteet antavat aihetta.

12 §. Köyhäinhoitolautakunnan puheenjohtajan tulee erikoisesti:

- huolehtia köyhäinhoitolautakunnan päätösten toimeenpanosta;
- ottaa vastaan köyhäinhoitolautakunnalle toimitettavia haasteita ja muita tiedonantoja; sekä

huolehtia köyhäinhoitolautakunnan kirjeenvaihdosta ja, mikäli sitä ei ole toiselle uskottu, itse tahi asiamiehen kautta edustaa lautakuntaa sekä käyttää sen puhevaltaa tuomioistuimessa ja muiden viranomaisten luona.

13 §. Köyhäinhoitoa varten on kunta, jota maaherra ei ole siitä kunnan köyhäinhoitotarpeen vähäisyyden tähden vapauttanut, jaettava piireihin, joista kukin on köyhäinhoitolautakunnan yhden tai useamman jäsenen lähimmän valvonnan alainen.

Köyhäinhoitotarpeen tutkimiseen, köyhäinhoitoa saavain henkilöiden silmälläpitoon sekä heidän hoitonsa valvontaan on köyhäinhoitolautakunta oikeutettu avukseen kutsuun sellaiseen toimeen sopivia, kunnassa asuvia henkilöitä kaitsijoiksi.

Mainittuun tarkoitukseen sekä kaitsijain toiminnan yhtenäistyttyämiseksi on köyhäinhoitolautakunta myöskin oikeutettu palkkaamaan tarpeellisen määrän tarkastajia.

Jos köyhäinhoito-ohjesäännössä niin määrätään, voi köyhäinhoitolautakunta alaisensa laitoksen hallintoa varten asettaa vuodeksi kerrallaan johtokunnan, johon voidaan myös valita köyhäinhoitolautakuntaan vaalikelpoinen kuntalainen, vaikkei hän olisikaan lautakunnan jäsen.

Kunnan määräyksen mukaan voidaan muittenkin köyhäinhoitolautakunnalle kuuluvain tehtävain suorittaminen uskoa sitä varten otetuille virkailijoille.

14 §. Kunnassa, jossa on erityinen lastensuojelulautakunta, voi kunnanvaltuusto, jos asianhaarat niin vaativat, jättää lautakunnan huoleksi muutamain tahi kaikkien alaikäisten avunsaajain hoitamisen ja kasvattamisen, jolloin köyhäinhoitolautakunnan oikeudet ja velvollisuudet näihin siirtyvät mainitulle lautakunnalle.

15 §. Köyhäinhoitolautakunnan tulee pyrkiä yhteistyöhön sellaisten viranomaisten ja järjestöjen kanssa, joiden toiminnalla on yhteyttä köyhäinhoidon kanssa.

16 §. Pöytäkirjoista, todistuksista ja muista asiakirjoista, joita köyhäinhoitolautakunta, sen puheenjohtaja tahi virkailijat antavat, ei suoriteta lunastusta.

17 §. Kunnissa, jotka maaherra on vapauttanut velvollisuudesta asettaa köyhäinhoitolautakunta, on maalla kunnallislautakunnasta ja kaupungissa rahatoimikamarista sekä niiden puheenjohtajista ja jäsenistä soveltuvilta osiltaan voimassa, mitä tässä laissa on säädetty köyhäinhoitolautakunnasta, sen puheenjohtajasta ja jäsenistä.

IV LUKU

Köyhäinhoidon hakeminen ja antaminen

18 §. Joka haluaa saada köyhäinhoitoa, ilmoittakoon siitä itse tahi toisen kautta köyhäinhoitolautakunnalle taikka sen puheenjohtajalle siinä kunnassa, jossa apuatarvitseva oleskelee.

Ilmoitus voidaan myöskin tehdä köyhäinhoitolautakunnan jäsenelle taikka sille, joka on asetettu ottamaan vastaan tällaisia ilmoituksia; ja tulee sen, jolle ilmoitus näin on tehty, viipymättä toimittaa se köyhäinhoitolautakunnalle taikka sen puheenjohtajalle.

19 §. Milloin köyhäinhoitolautakunnan asettama tarkastaja tai kaitsija, pappi, lääkäri tahi kruununpalvelija saa tietoonsa jonkun, joka on köyhäinhoidon tarpeessa, ilmoittakoon siitä, niinkuin 18 §:ssä on säädetty.

Jos kunnassa oleskelevan henkilön havaitaan olevan köyhäinhoidon tarpeessa, on köyhäinhoitolautakunta velvollinen pitämään huolta sen toimittamisesta hänelle, vaikka ilmoitusta asiasta ei olekaan tehty.

20 §. Jos avuntarve on niin pakottava, ettei voida odottaa, kunnes köyhäinhuoltolautakunta kokoontuu, huolehtikoon sen puheenjohtaja tai jäsen taikka virkailija, jolle tehtävä on uskottu, sillä aikaa puutteenalaisesta.

21 §. Köyhäinhuoltolautakunnan on annettava avustusta siten, että työkykyinen avunsaaja voi, mikäli mahdollista, itse ruveta elättämään itsensä.

22 §. Köyhäinhuoltola annetaan yleensä:

kotiaavustuksena;

hoitona yksityiskodissa; tahi

laitoshoidtona.

Köyhien ruodussa elättäminen on kielletty.

23 §. Mikäli köyhäinhoidon tarkoitus sen sallii, annettakoon tarpeellinen köyhäinhoito kotiaavustuksena, etenkin yhdessä asuville aviopuolisoille ja sille, jolla on alaikäinen lapsensa luonaan tahi joka asuu sukulaisensa luona tahi muuten on perheenjäsenen asemassa, taikka jonka avuntarve on ainoastaan tilapäinen.

Kotiaavustus kiellettäköön kuitenkin, jos sellaista avustusta on käytetty väärin.

24 §. Apuatarvitseva annettakoon hoidettavaksi ainoastaan sellaiselle henkilölle, jonka köyhäinhuoltolautakunta toimeenpanemassaan tutkimuksessa on havainnut kykeneväksi pitämään hoidokkaasta tarpeellista huolta terveydellisesti tyydyttävässä kodissa.

Hoidolle annettaessa on sijoittamisen pysyväisyys otettava huomioon ja alaikäisille varattava, mikäli mahdollista, hoito samassa kodissa koko alaikäisyyden ajaksi.

Julkiset hoidolleantokokoukset ovat kielletyt.

25 §. Kun apuatarvitseva annetaan hoidettavaksi on köyhäinhuoltolautakunnan ja hoitajan välillä tehtävä kirjallinen sopimus, jossa hoitajan velvollisuudet ovat tarkasti määritettävät.

26 §. Milloin avustusta annetaan kotiin, tulee köyhäinhuoltolautakunnan valvoa, että avustus käytetään oikein ja erittäinkin, että lasten hoitoa ja kasvatusta ei laiminlyödä.

Kun avunsaaja on annettu yksityiseen kotiin hoidettavaksi, on valvottava, että hoitaja täyttää velvollisuutensa. Tässä tarkoituksessa tulee jonkun köyhäinhuoltolautakunnan jäsenen tai 13 §:ssä mainitun kaitsijan tai tarkastajan käydä vähintään neljä kertaa vuodessa hoidettavaksi annettujen luona, ja tulee hänen jokaisesta käynnistään vuosineljänneksittäin jättää köyhäinhuoltolautakunnalle sen hyväksymälle kaavakkeelle laadittu se-lustus.

27 §. Köyhäinhuoltola tarvitsevia varten, joita ei voida avustaa kodissaan tahi sopi-vasti sijoittaa yksityiskoteihin, tulee kunnalla olla kunnalliskoti.

Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen kunnalliskoti.

Tässä pykälässä mainitusta velvollisuudesta on asianomaisella maaherralla valta, han-kittuaan asiasta sosiaalihuoltolautakunnan lausunnon, hakemuksesta vapauttaa kunta, jonka köy-häinhoito-oloihinsa nähden ei katsota tarvitsevan omaa kunnalliskotia tahi osuutta sel-laiseen.

28 §. Kunnalliskodissa alköön miehiä ja naisia, paitsi aviopuolisoja, pantako asu-maan samaan huoneeseen. Muutenkin on hoidokkaiden yhteen sijoittaminen sopivasti toi-mitettava huomioon ottaen heidän ikänsä, tottumuksensa, siveellinen kehityskantansa ja elämäntapansa.

Jos vakavasti sairastava hoidokas sopivan hoitopaikan puutteessa on otettava kun-nalliskotiin, alköön häntä ilman pakottavaa syytä sijoitettako samaan huoneeseen varsi-naisten hoidokkaiden kanssa.

Lasta, joka on täyttänyt kaksi vuotta, alkoon otettako kunnalliskotiin, paitsi väliaikaisesti muuta hoitopaikkaa haettaessa.

29 §. Ellei kunnalla ole mielisairaalaakaan tahi osaa sellaiseen, tulee kunnalliskodissa olla muusta laitoksesta erillään oleva osasto sellaisia mielisairaita varten, jotka ovat vartioimisen ja laitoshoidon tarpeessa, mutta joita ei ole voitu ottaa varsinaiseen mielisairaalaan.

30 §. Mikäli köyhäinhuitolautakunnan huolenpidossa olevia lapsia ei voida sijoittaa sopiviin yksityiskoteihin, tulee kuntain ylläpitää lastenkoteja.

31 §. Sellaisia työvelvollisia varten, jotka mainitaan 56 §:ssä, tulee kunnan tarpeen mukaan perustaa työlaitos tai hankkia osuus sellaiseen.

Laitoshoidon tarpeessa oleva hoidokas voidaan köyhäinhuitolautakunnan määräyksestä ottaa työlaitokseen, vaikkei hän olisikaan täysin työkykyinen, jos hänen sijoittamistaan kunnalliskotiin tahi hänen siellä oleskeluaan ei katsota mahdolliseksi.

32 §. Kunnalliskotia tahi muuta laitosta kunnallista köyhäinhoitoa varten perustettaessa tai toisin järjestettäessä on rakennuspiirustuksille hankittava sosiaalihuolluksen vahvistus. Laitosta alkoon otettako käytettäväksi, ennenkuin asianomainen köyhäinhoidon tarkastusviranomainen on sen tarkoitukseensa hyväksynyt.

Valtioneuvoston asiana on antaa tarkempia määräyksiä köyhäinhuitolaitoksen rakennuspiirustusten vahvistamisesta sekä laitoksen käytettäväksi hyväksymisestä.

33 §. Köyhäinhuitolaitoksella tulee olla ohjesääntö, jonka laatimisesta ja vahvistamisesta soveltuvin kohdin on voimassa, mitä 7 §:ssä köyhäinhoito-ohjesäännöstä säädetään.

34 §. Kunnallisen köyhäinlaitoksen johtajan tai johtajattaren vaalille on hankittava asianomaisen piiritarkastajan vahvistus.

35 §. Köyhäinhuitolautakunnan huolenpidossa olevan lapsen tulee saada huolellinen kasvatus ja nauttia sellaista opetusta kuin laissa oppivelvollisuudesta säädetään, ja on hänelle sitäpaitsi, mikäli mahdollista, annettava sopivaa ammattikasvatusta tahi, milloin erityisiä edellytyksiä siihen ilmenee, muuta opetusta, kunnes hän täyttää kuusitoista vuotta.

36 §. Sairaalle, avuntarpeessa olevalle henkilölle on toimitettava tarvittaessa sairaalassa asianmukaista hoitoa. Jos sairas niin haluaa, on hänen luokseen kutsuttava pappi tahi muu uskonnonopettaja.

37 §. Köyhäinhoitoa tarvitseva mielisairas on, ellei häntä lääkärin lausunnon mukaan voida ilman erityistä lääkärinhoitoa ja vartioimista muualla hoitaa köyhäinhuitolautakunnan huolenpidosta toimitettava johonkin mielenvikaisten laitokseen.

38 §. Sokeille, kuuromykille, raajarikoille, kaatuvatautisille, tylsämielisille ja muille heihin verrattaville henkilöille, jotka nauttivat köyhäinhoitoa, on annettava tilaisuus saada opetusta ja hoitoa heille soveltuviissa laitoksissa tahi on heitä muulla sopivalla tavalla opetettava ja työhön harjoitettava.

Varattomalle henkilölle, jolla on ruumiinvika, on köyhäinhuitolautakunnan hankittava tilaisuus sellaisen hoidon tahi avun saamiseen, johon ruumiinvian parantamiseksi tahi sen seurausten lieventämiseksi harkitaan olevan aihetta.

39 §. Jos katovuoden, työttömyyden tahi muiden syiden vuoksi muuten tavalliset työnansiomahdollisuudet kunnassa niin vähentyisivät, että työkykyiset henkilöt ilman omaa syytensä joutuvat puutteeseen, on köyhäinhuitolautakunnan, mikäli toimenpiteet hädän torjumiseksi eivät kuulu sille, tehtävä asianomaisille ne esitykset, joihin asianhaarat antavat aihetta.

V LUKU

Kotipaikkaoikeus

40 §. Suomen kansalaisella on jätelmänpänä mainituin poikkeuksin köyhäinhoitoon nähden kotipaikkaoikeus siinä kunnassa, jossa hän viimeksi yhden vuoden aikana on ollut hengille kirjoitettuna hänen, hänen vaimonsa tahi alaikäisten lastensa sinä vuonna saamatta köyhäinhoitoa.

41 §. Henkilö säilyttää loppuiäkseen sen kotipaikkaoikeuden, joka hänellä oli täytässään viisikymmentäviisi vuotta.

42 §. Vaimolla on, ikään katsomatta, sama kotipaikkaoikeus kuin hänen miehellään. Kun avioliitto miehen kuoleman kautta tai muuten purkautuu, pysyy vaimolla se kotipaikkaoikeus, joka hänellä avioliiton aikana viimeksi oli, kunnes hän saa sen toisaalla.

43 §. Avioliapsella on alaikäisenä isän tahi, jos tämä on kuollut ja äiti elää, äidin kotipaikkaoikeus. Jos molemmat vanhemmat ovat kuolleet, on lapsella se kotipaikkaoikeus, joka myöhemmin kuolleella viimeksi oli.

Avioliiton ulkopuolella syntyneellä alaikäisellä lapsella on sama kotipaikkaoikeus kuin äidillä tahi, jos tämä on kuollut, se, joka äidillä viimeksi oli.

Kotipaikkaoikeus, joka lapsella on kuusitoista vuotta täyttäessään, pysyy hänellä, kunnes hän saavuttaa toisen.

VI LUKU

Köyhäinhoidon korvaus

44 §. Kunta, joka 1 §:n 1 momentin mukaan on antanut köyhäinhoitoa henkilölle, jolla on kotipaikkaoikeus toisessa kunnassa, on oikeutettu viimeksimainitulta kunnalta saamaan korvauksen köyhäinhoidon kustannuksesta.

45 §. Köyhäinholitlautakunta, joka tahtoo saada köyhäinhoidon korvausta toiselta kunnalta, toimittakoon viipymättä kirjallisen maksukehoituksen 46 §:ssä mainittuine selvityksineen sanotun kunnan köyhäinholitlautakunnalle. Jos tämä ei vastaa kehoitukseen tahi ilman perusteltua aihetta kieltäytyy suorituksesta, voidaan se velvoittaa korvaamaan hakijana olevan köyhäinholitlautakunnan kustannukset asiasta.

Köyhäinholitlautakunta, jolle ei ole annettu edellisessä momentissa mainittua kehoitusta, voidaan, siltä korvausta haettaessa, vapauttaa asiasta aiheutuneiden kustannusten suorittamisesta.

46 §. Köyhäinholitlautakunta, joka haluaa saada toisen kunnan velvoitetuksi maksamaan korvausta köyhäinhoidosta tai ottamaan huolenpitoonsa puutteenalaisen, tehköön siitä kirjallisen hakemuksen sen läänin maaherralle, johon kunta. jolta korvausta haetaan, kuuluu. Hakemukseen, joka myöskin voidaan tehdä kirjelmässä postitse, on liitettävä selvitys köyhäinhoidon tarpeesta ja sen syistä, köyhäinhoidon kustannuksista sekä saajan viimeisestä henkilökirjoituspaikasta tahi, ellei hänellä ole siellä kotipaikkaoikeutta, muusta kunnasta, jossa hänellä katsotaan olevan kotipaikkaoikeus.

Jos puutteenalaisella havaitaan tahi jos on syytä otaksua hänellä olevan kotipaikkaoikeus toisessa läänissä olevassa kunnassa, tulee maaherran siirtää asia sen läänin maaherran käsiteltäväksi.

47 §. Edellisessä pykälässä mainittu hakemus on pantava vireille yhdeksänkymmenen päivän kuluessa siitä, kun korvattavaa köyhäinhoitoa on alettu antaa, uhalla että, jos

tämä laiminlyödään, oikeus korvaukseen on menetetty siitä köyhäinhoidosta, joka on annettu sanotun ajan umpeenkulumisen ja hakemuksen vireillepanon välisenä aikana.

48 §. Jos kunta on antanut köyhäinhoitoa 1 §:n 1 momentin mukaan jollekin, jonka puutteenalaisuus näyttää pysyväiseltä ja jolla on kotipaikkaoikeus toisessa kunnassa, on ensimmäisen kunnan köyhäinhuoltolautakunnalla valta vaatia kotipaikkakunnan köyhäinhuoltolautakunnalta hänen toimittamistaan kotipaikkakuntaansa. Ellei kotipaikkakunnan köyhäinhuoltolautakunta, saatuaan siihen tilaisuuden, itse pidä kotipaikkakuntaan toimittamisesta huolta, on oleskelukunnan köyhäinhuoltolautakunta oikeutettu lähettämään hänet sopivalla tavalla kotipaikkakuntaan. Kotipaikkakunnan köyhäinhuoltolautakunnalla on myös oikeus toisen kunnan vaatimattakin pitää huolta hänen lähettämistään kotipaikkakuntaan.

Kotipaikkakuntaan tuomista tai lähettämistä älköön kuitenkaan toimitettako, jos puutteenalaisen terveys siitä kärsisi tahi hänen ansiomahdollisuutensa oleellisesti vähentyisi tahi jos hänellä on vakinainen asunto suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa olevan sukulaisensa taikka veljensä tai sisarensa luona.

Elleivät asianomaiset köyhäinhuoltolautakunnat ole kotipaikkakuntaan lähettämisestä yhtä mieltä, taikka jos avunsaaja tahi hänen edustajansa sitä vastustaa, ei kotipaikkakuntaan lähettämistä ole toimitettava, ellei maaherra, kuultuaan asianomaisia ja hankittuaan asiaan ehkä tarvittavaa lisäselvitystä, ole antanut siihen lupaa.

Jos kotipaikkakuntaan lähettäminen on tapahtunut tämän pykälän säännösten mukaan, on kotipaikkakunta velvollinen korvaamaan kustannukset kotipaikkakuntaan lähettämisestä. Korvauksen hakemisesta on soveltuvin kohdin voimassa mitä 46 ja 47 §:ssä säädetään.

49 §. Niistä köyhäinhoito- ja kotipaikkakuntaan lähettämiskustannuksista, mitkä kunta on joutunut suorittamaan kunnan ulkopuolella oleskelevan henkilön tahi hänen vaimonsa ja alaikäisten lastensa takia, on kunta oikeutettu saamaan korvauksen valtiolta siinä tapauksessa että henkilö, täyttäessään kuusitoista vaan ei viittäkymmentäviittä vuotta, on mainittujen perheenjäsentensä kanssa ennen korvattavana olevan köyhäinhoidon antamista heille yhtämittaisesti oleskellut vähintään neljä vuotta poissa siitä kunnasta, missä hänellä on kotipaikkaoikeus.

Kunta, joka 1 §:n 1 momentin mukaan on antanut köyhäinhoitoa henkilölle, joka ei ole Suomen kansalainen tai jonka kotipaikkaoikeudesta ei saada selvää, on niinkään oikeutettu saamaan valtiolta korvauksen antamastaan köyhäinhoidosta.

Valtio maksaa tässä pykälässä mainittua korvausta köyhäinhoidosta ainoastaan siinä tapauksessa, ettei kustannuksia voida saada siltä, joka tämän lain mukaan on velvollinen ne korvaamaan.

50 §. Köyhäinhuoltolautakunta, joka tahtoo saada valtiolta edellisessä pykälässä mainittua korvausta, hakekoon sitä 46 §:ssä säädettyssä järjestyksessä kultakin vuodelta; ja on hakemus siihen kuuluvine asiakirjoinen toimitettava maaherralle maaliskuun kuluessa sinä vuonna, joka lähinnä seuraa sen jälkeen, kun köyhäinhuoltolautakunta on köyhäinhuoltokustannukset suorittanut, tahi, milloin köyhäinhuoltolautakunta on hakenut toiselta kunnalta tai yksityiseltä korvausta niistä, mutta hakemus siitä on hylätty, maaherran päätös on saanut lainvoiman.

Tarkastettuaan hakemukset ja hankittuaan ehkä tarvittavan lisäselvityksen maaherra antaa niiden johdosta päätöksensä ennen seuraavan kesäkuun 1 päivää.

51 §. Jokainen on velvollinen kunnalle korvaamaan siltä saamansa köyhäinhoidon.

Sellaiselle henkilölle 1 §:n 1 momentin mukaan annetusta köyhäinhoidosta, jonka elä-tuksesta ja hoidosta toinen on 2–5 §:n mukaan velvollinen vastaamaan, on kunnalla oi-keus saada korvaus vastuuvolliselta.

52 §. Keneltäkään älköön hänen alaikäisenä saamastaan köyhäinhoidosta korvausta otettako.

Jos harkitaan, että korvausvelvollinen korvausta suorittamalla voi menettää mahdollisuuden itsensä ja omaistensa elättämiseen, älköön korvausta häneltä otettako.

Köyhäinhoitolautakunta voi muutenkin, milloin katsoo syytä siihen olevan, luopua korvauksesta.

53 §. Kun joku on joutunut täyden köyhäinhoidon varaan, jonka tarpeen voi otak-sua kestävän koko hänen loppuikänsä, ottakoon köyhäinhoitolautakunta haltuunsa hoi-dettavalla silloin olevan tahi hänelle sittemmin tulevan omaisuuden ja käyttäköön sitä hänen hoitokustannustensa korvaamiseen. Hoidettava saakoon kuitenkin pitää hartaus-kirjansa ja muut hartaudenharjoittamiseen tarvittavat esineet, vihkimä- ja kihlasormuk-sensa sekä työkalunsa ynnä muut pienemmät kapineet, joilla pääasiallisesti on arvoa vain hoidettavalle.

54 §. Jos henkilö, josta toinen on velvollinen pitämään huolta, saa köyhäinhoitoa, jonka tarve ei ole satunnaista, voidaan elatusvelvollinen määrätä puutteenalaisen avusta-miseksi määräjain suorittamaan kunnalle rahamaksu niin kauan kuin köyhäinhoidon tar-vetta kestää.

55 §. Hakemus 51 ja 54 §:n mukaisen korvauksen saamisesta on tehtävä maaherral-le; ja on tällöin soveltuvin osin noudatettava, mitä 46 §:ssä säädetään.

Vaatimus, joka perustuu 3–5 §:ssä mainittuun elatusvelvollisuuteen, on pantava vi-reille siinä ajassa ja sillä uhalla kuin 47 §:ssä säädetään. Muissa tapauksissa noudatetaan, mitä saamisen vanhentumisesta yleensä on voimassa.

56 §. Joka itse on saanut taikka jonka vaimolle tahi alaikäiselle lapselle on annettu köyhäinhoitoa, on velvollinen, jos kunta ei siitä muuten saa 51–53 §:n mukaan tulevaa korvausta, tekemään työtä joko työlaitoksessa tahi sen ulkopuolella.

Jos työvelvollinen ei noudata köyhäinhoitolautakunnan määräystä saapua työhön, haettakoon virka-apua hänen työlaitokseen tuomisekseen poliisiviranomaisilta taikka el-lei korvausvelvollisuutta ole lainvoiman saaneella päätöksellä vahvistettu, maaherralta. Viimeksimainitussa tapauksessa voi köyhäinhoitolautakunta, jos on syytä varoa, että työ-velvollinen karkaa taikka piileilee, saada poliisiviranomaiselta virka-apua hänen pidättä-misekseen.

57 §. Milloin köyhäinhoito on työllä korvattava, määrätköön köyhäinhoitolautakunta työstä kohtuullisen palkan, josta työvelvollisen elatuskustannukset ja korvaus köyhäin-hoidosta on otettava. Työvelvollisuus lakkaa, niin pian kuin korvaus on suoritettu tahi köyhäinhoitolautakunta harkitsee työvelvollisen tulevan täyttämään elatusvelvollisuutensa, taikka kun työssä pitämistä on kestänyt kolme vuotta.

VII LUKU

Köyhäinhoidon saajat

58 §. Köyhäinhoitoa nauttiva on velvollinen alistumaan köyhäinhoitolautakunnan valvonnan alaiseksi.

59 §. Hoidokas, joka on otettu kunnan täyteen huolenpitoon, jonka voidaan otaksua kestävän hänen koko loppuikänsä, on köyhäinhoitolautakunnan holhouksen alainen.

60 §. Alaikäinen, joka köyhäinhoidon kustannuksella saa täyttä ja pysyväistä hoitoa ja kasvatusta poissa vanhempainsa tahi holhoojansa kotoa, joutuu köyhäinhoitolautakunnan

holhouksen alaiseksi, kunnes hän täyttää kaksikymmentäyksi vuotta taikka menee naimisiin; ja on köyhäinhuoltolautakunnalla tällöin valta köyhäinhoidon lakattuakin valita holhottileen ansiotoimi sekä määrätä hänen oleskelupaikkansa.

Edelliseen momenttiin perustuvan valtansa voi köyhäinhuoltolautakunta siirtää paitsi 14 §:ssä mainitulle lautakunnalle myös sopivan henkilön toistaiseksi käytettäväksi.

Köyhäinhuoltolautakunnan tulee, niin kuin siitä erikseen säädetään, oikeudelle tehdä ilmoitus niistä, jotka tämän sekä 59 §:n mukaan ovat köyhäinhuoltolautakunnan holhouksen alaisia.

61 §. Kunnalliskodin hoidokkaan sekä 31 §:n 2 momentin nojalla työlaitoksessa olevan tulee kykynsä mukaan suorittaa hänelle sopivia, laitoksessa tarvittavia tai erityisesti toimeenpantavia töitä.

Jokainen kunnalliskotiin tai työlaitokseen otettu noudattakoon tässä laissa sekä laitoksen ohjesäännössä säädettyä järjestystä.

62 §. Jos köyhäinhuoltolautakunnan huolenpidossa oleva alaikäinen osoittaa tottelemattomuutta taikka tekee muun hairahduksen, määrättäköön hänelle hänen ikänsä soveltuva kurinpitorangeistus.

63 §. Jos se, jonka köyhäinhuoltolautakunta 56 §:n nojalla on määrännyt työhön työlaitoksen ulkopuolelle, ei saavu työpaikalle, tahi jos hän muuten vetäytyy työvelvollisuudestaan, ilmoittakoon köyhäinhuoltolautakunta, ellei se voi työvelvollista sopivasti määrätä työlaitokseen, asian maaherralle, joka siinä menetelkään niinkuin 65 §:ssä säädetään.

64 §. Jos kunnalliskotiin otettu hoidokas niskoittelullaan tahi muuten rikkoo kodissa vallitsevaa järjestystä, olkoon kunnalliskodin johtaja oikeutettu, ellei hoidokas ota nuhteesta ojentuakseen, kotia varten vahvistetun ohjesäännön mukaan kieltämään häneltä määräajaksi luvan poistua kodin alueelta taikka muulla tavoin vähentämään hänelle tulevia etuisuuksia. Älköön kuitenkaan kurinpitotoimenpiteenä käytettävä hoidokkaiden varsinaisen ravinnon vähentämistä.

Ellei hoidokas näistä toimenpiteistä ota ojentuakseen, antakoon köyhäinhuoltolautakunta tahi kunnalliskodin johtokunta hänelle varoituksen pöytäkirjaan. Jos siitä ei seuraa ojennusta, on köyhäinhuoltolautakunnalla valta menetellä 63 §:ssä mainitulla tavalla.

65 §. Jos työlaitokseen otettu henkilö osoittaa laiskuutta tahi niskoittelua taikka muuten rikkoo laitoksen järjestystä, on laitoksen johtajalla valta ojentaa häntä, paitsi 64 §:n 1 momentissa mainitulla tavalla, pitämällä häntä kopissa enintään seitsemän päivää.

Milloin ankarampi kurinpitorangeistus harkitaan tarpeelliseksi, voi laitoksen johtokunta määrätä rikkojan koppiin enintään neljäksitoista päiväksi sekä menettämään laitoksessa ansaitsemansa palkan tahi osan siitä.

Kopissa pitämiseen voidaan yhdistää muonan vähennys enintään kahdeksi päiväksi. Koppina älköön käytettävä pimeää yksinäishuonetta.

Ellei rikkoja ota ojentuakseen laitoksen käytettävissä olevista kurinpitorangeistuksista, ilmoittakoon, sittenkun hänelle siitä on annettu pöytäkirjaan varoitus ja aikaa parantaa käytöstään, laitoksen johtokunta asian maaherralle, joka, hankittuaan asiaan tarpeellisen selvityksen, voi määrätä rikkojan yleiseen työhön korkeintaan yhdeksi vuodeksi.

Jos työvelvollinen karkaa laitoksesta, saakoon laitoksen johtaja pyynnöstä poliisiviranomaisilta apua hänen takaisin tuomisekseen.

VIII LUKU

Kuntain köyhäinhoidon valvonta

66 §. Kuntain köyhäinhoidon yleinen johto ja valvonta kuuluvat etupäässä sosiaalitalutukselle ja sen alaisille tarkastusviranomaisille sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.

67 §. Jos tarkastusviranomainen huomaa kunnan köyhäinhoidossa laiminlyöntejä tahi muita epäkohtia, tehköön siitä huomautuksen ja neuvokoon asianomaisia, miten epäkohdat paraiten ovat poistettavissa. Ellei korjausta siten aikaansaada, tulee tarkastusviranomaisen ilmoittaa asia maaherralle.

68 §. Sen valvonnan ohella, josta 66 §:ssä mainitaan, tulee maaherrojen huolehtia, että köyhäinhuolto kunnissa tulee tarkoituksenmukaisella tavalla järjestetyksi ja toimitetuksi tämän lain ja muuten voimassa olevien säännösten mukaan, sekä, milloin laiminlyöntejä tahi epäkohtia köyhäinhoidossa ilmenee, koettaa taivuttaa, vaikkei valitusta tahi 67 §:ssä sanottua ilmoitusta olisikaan tehty, asianomaiset täyttämään velvollisuutensa taikka ryhtyä toimiin epäkohtien poistamiseksi.

IX LUKU

Valitus

69 §. Köyhäinhuoltalautakunnan päätökseen tyytymättömällä on oikeus tehdä siitä kirjallinen valitus, joka valituksenalaisine päätöksineen on annettava läänin maaherralle kolmenkymmenen päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta lukien, päivää, jona se tapahtui, lukuunottamatta,

Valituskirjat saadaan sanotun ajan kuluessa myöskin antaa köyhäinhuoltalautakunnalle tai kaupungissa maistraatille ja maalla nimismiehelle, joitten tulee viipymättä lähettää asiakirjat läänin maaherralle, köyhäinhuoltalautakunta omine sekä maistraatti ja nimismies köyhäinhuoltalautakunnalta hankittuine selityksineen.

Valitus ei estä päätöksen täytäntöönpanemista, ellei maaherra toisin määrää.

Köyhäinhuoltalautakunnan päätöksestä kurinpitoasiassa alkoon valitusta tehtäkö.

70 §. Maaherran päätökseen saa hakea muutosta valituksin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valitus on valituksenalaisine päätöksineen viimeistään ennen kello 12 päivällä kuudentenakymmenentenä päivänä sen päivän jälkeen, jolloin valittaja sai päätöksestä tiedon, sitä päivää lukuunottamatta, annettava joko mainittuun oikeuteen tahi maaherralle. Jälkimmäisessä tapauksessa tulee maaherran, hankittuaan asianomaisten selitykset, viipymättä lähettää asiakirjat omine lausuntoineen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Jos valitetaan toisen läänin maaherran päätöksestä, kuin sen läänin, johon valittaja kuuluu, voidaan valitus säädetyn ajan kuluessa antaa jälkimmäisen läänin maaherranvirastoon toimitettavaksi sieltä edellämainittua käsittelyä varten sille maaherralle, joka on päätöksen antanut.

Köyhäinhuoltalautakunnan valitus, joka määräajan kuluessa on saapunut maaherralle postitse, on otettava tutkitavaksi.

Maaherran päätös, jolla köyhäinhuoltoa on määrätty annettavaksi, menköön täytäntöön valituksesta huolimatta.

Päätös, jolla maaherra on määrännyt virka-apua annettavaksi elatusvelvollisen tuomiseksi työlaitokseen, menköön, jos päätöksessä niin määrätään, täytäntöön, vaikkei päätös olekaan saanut lainvoimaa.

71 §. Jos erityisten paikallisten olosuhteiden takia havaitaan tarpeelliseksi pitempi valitusaika kuin ylempänä on säädetty, voidaan se asetuksella säätää.

72 §. Valituksesta köyhäinhoidontarkastusviranomaisten päätöksistä ja toimenpiteistä asioissa, jotka mainitaan 32 §:ssä, on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

X LUKU

Erinäisiä säännöksiä

73 §. Tämä laki, jolla kumotaan yleisestä vaivashoidosta 17 päivänä maaliskuuta 1879 annettu asetus, paitsi mikäli se koskee kerjäämistä, samoin kuin kaikki muut tämän lain kanssa ristiriidassa olevat säännökset, tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1923, huomioonottamalla määräykset 74, 75 ja 76 §:ssä. Kuitenkin säilyttää jokainen sen kotipaikkaoikeuden, joka hänellä viimeksimainittuna päivänä oli, kunnes hän tässä laissa olevien säännösten mukaan saavuttaa uuden.

74 §. Maalaiskunnassa, jossa ei ole erityistä köyhäinhoitolautakuntaa, on se, huomioon ottaen 9 ja 10 §:n säännökset, valittava viimeistään joulukuussa, vuonna 1922 tai on siitä viimeistään silloin pyydettyä vapautusta.

75 §. Käytännössä oleva piirikuntajako, jota yleisestä vaivashoidosta 17 päivänä maaliskuuta 1879 annetun asetuksen 10 §:n säätämässä järjestyksessä ei enemmin lakauteta, pysyköön ennallaan 1 päivään tammikuuta 1928.

76 §. Jos kunnan köyhäinhoito-ohjesäännössä on määräyksiä, jotka ovat vastoin tätä lakia, on kunta velvollinen viimeistään ennen 1922 vuoden umpeen kulumista alistamaan, kuten 7 §:ssä säädetään, muutetun ohjesäännön maaherran vahvistettavaksi.

Ellei köyhäinholitolaitoksessa ole viranomaisten vahvistamaa ohjesääntöä, on se edellisessä momentissa mainitun ajan kuluessa laadittava ja alistettava vahvistettavaksi.

Säännökset 64 §:ssä ja 65 §:n 1–3 momentissa eivät ole sovellettavat kunnassa, jossa laitoshoido ei vielä ole järjestetty tämän lain mukaisesti, vaan on kurinpitovallasta sellaisen kunnan köyhäinholitolaitoksessa voimassa, mitä laitoksen ohjesäännössä määrätään.

77 §. Kuntain tulee ryhtyä toimenpiteisiin kunnalliskotien perustamiseksi, missä sellaisia ei ole, tai, jos ennestään olevat köyhäinholitolaitokset eivät ole tarkoitukseensa sopivat, niiden uudestaan järjestämiseksi niin hyvissä ajoin, että sanotut laitokset kymmen vuoden kuluessa tämän lain voimaan astumisesta ovat täydellisesti sen mukaisesti järjestetyt.

78 §. Työlaitosten perustamiskustannuksiin ottaa valtio osaa puolella hyväksytyn kustannusarvion mukaan, tahi jos todelliset kustannukset ovat arviota pienemmät, puolella niistä.

Huoltoapulaki 17.2.1956/116

I LUKU

Huoltoapu ja yksityisen elatusvelvollisuus

1 §. Henkilölle, joka ei työllään tai omista varoistaan tahi toisen huolenpidolla taikka muulla tavaalla voi saada tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa, on kunta velvollinen antamaan sitä huoltoapuna, niinkuin tässä laissa säädetään.

2 §. Estääkseen vähävaraista henkilöä joutumasta elatuksen tai hoidon puutteeseen voi kunta antaa muutakin kuin 1 §:ssä tarkoitettua avustusta.

3 §. Jokainen mies ja nainen on velvollinen pitämään huolta omasta ja aviopuolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta ja hoidosta.

Mies, joka on aisanmukaisesti sitoutunut tai okeuden lainvoimaisella päätöksellä velvoitettu suorittamaan elatusapua avioliiton ulkopuolella syntyneelle lapselle tai tämän äidille, on velvollinen pitämään huolta lapsen elatuksesta ja hoidosta lapsen alaikäisyyden aikana, niin myös lapsen äidin elatuksesta ja hoidosta neljänä kuukautena ennen ja yhdeksänä kuukautena jälkeen synnytyksen, ei kuitenkaan suuremmalla määrällä, kuin mihin hän on sitoutunut tai velvoitettu.

Jos avioliitto puretaan, lakkaa aviopuolison tämän lain mukainen velvollisuus pitää huolta toisen aviopuolison elatuksesta ja hoidosta siitä päivästä, jona avioliiton purkamisesta on annettu päätös, joka on saanut lainvoiman.

Alaikäisellä lapsella tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, joka ei ole täyttänyt 16 vuotta.

4 §. Jokainen on tarvittaessa velvollinen kykynsä mukaan pitämään huolta vanhemmistaan, samoin vanhemmat lapsistaan näiden 16 vuoden ikään tultuakin, ei kuitenkaan sen jälkeen, kun he ovat täyttäneet 21 vuotta, sekä aviopuoliso avioliiton aikana myös toisen aviopuolison alaikäisistä lapsista, mikäli nämä ovat syntyneet ennen puolisoiden avioliittoa ja ovat otetut heidän yhteisessä kodissaan tai muutoin yhteisesti elätettäviksi.

Avioliiton ulkopuolella syntynyt lapsi alkoon olko velvollinen pitämään huolta isästään, joka on hänet tunnustanut lapsekseen, jollei lapsi ole vähintään viidentoista vuoden ajan kasvanut isänsä hoidon ja huolenpidon alaisena.

Mitä vanhempain ja lapsen elatusvelvollisuudesta sekä aviopuolison velvollisuudesta pitää huolta toisen aviopuolison alaikäisistä lapsista on 1 momentissa säädetty, sovellettakoon myös ottovanhempiin ja ottolapsiin. Niin ikään sovellettakoon 1 momentin säännöstä lapsen velvollisuudesta pitää huolta vanhemmistaan myös lapsen velvollisuuteen huolehtia vanhemmistaan myös lapsen velvollisuuteen huolehtia isovanhemmistaan, mikäli lapsi on vähintään viidentoista vuoden ajan kasvanut isovanhempiensa hoidon ja huolenpidon alaisena.

5 §. Jos työntekijä täytettyään 20 vuotta on ollut saman työnantajan työssä taikka palvellut samassa liikkeessä tai yrityksessä vähintään kaksikymmentä vuotta ja sinä aikana menettänyt työkykynsä siinä määrin, ettei voi itseään työllä elättää, ja jos hän ei omista varoistaan tai aviopuolisonsa tahi lapsensa huolenpidolla voi saada elatustaan, on hänellä oikeus voimiensa mukaista työtä vastaan saada kuolinpäiväänsä asti elatuksensa työnantajaltaan tai, jos niin kohtuulliseksi harkitaan, hänen perillisiltään tahi liikkeen taikka yrityksen omistajalta.

Liikkeen tai yrityksen omistajan tai haltijan vaihdos ei aiheuta muutosta tässä sanot-
tuun oikeuteen.

Sitä oikeutta elatuksen saamiseen, josta tässä pykälässä on säädetty, työntekijällä ei
kuitenkaan ole, jos hän on työkykynsä menetyksen aikaansaanut tahallisesti tai aiheutta-
nut sen rikollisella toiminnalla, kevytmielisellä elämällä tai muulla törkeällä tuottamuk-
sellaan.

6 §. Lapsen ja nuoren henkilön ottamisesta sosiaalilautakunnan huostaan kodin ul-
kopuolella kasvatettavaksi säädetään lastensuojelulaissa.

II LUKU

Huoltoavun hakeminen ja antaminen

7 §. Huoltoapu on sen kunnan annettava, jossa huoltoavun tarpeessa oleva henkilö
oleskelee. Milloin huoltoapu on annettava hoitona sairaalassa tai parantolassa tahi 18 §:ssä
tarkoitettussa huoltolaitoksessa, on velvollisuus huoltoavun antamiseen kuitenkin sillä
kunnalla, missä huoltoavun tarpeessa olevalla on varsinainen asuntonsa ja kotinsa, tai,
ellei hänellä Suomessa ole sellaista, sillä kunnalla, missä hän pääasiallisesti oleskelee.
Ellei viimeksi mainitusta kunnasta voida saada selkoa tai jos huoltoapua on kiireellisesti
annettava, on sen kunnan, missä henkilö oleskelee, annettava huoltoapua, kunnes asian-
omainen kunta voi huollon järjestää.

Huoltoavun tarpeessa oleva ilmoittakoon siitä sosiaalilautakunnalle tai sen puheen-
johtajalle siinä kunnassa, joka 1 momentin säännösten mukaan on velvollinen antamaan
huoltoavun. Ilmoituksen voi tehdä myös toinen apua tarvitsevan puolesta.

Ilmoitus voidaan tehdä myös sosiaalilautakunnan jäsenelle tai sille, jonka tehtävänä
on ottaa vastaan tällaisia ilmoituksia.

8 §. Milloin sosiaalilautakunnan jäsen, lisäjäsen tai sen alainen viranhaltija, tervey-
denhoitolautakunnan alainen viranhaltija, lääkäri, kansakoulunopettaja, seurakunnan vi-
ranhaltija tai rekisteri- taikka poliisiviranomainen saa tietoonsa, että kunnassa oleskele-
va henkilö on huoltoavun tarpeessa, ilmoittakoon siitä sosiaalilautakunnalle.

9 §. Ennen huoltoavun antamista on asianomaisen viranomaisen tarkoin perehdyt-
tävä apua tarvitsevan olosuhteisiin, huoltoavun tarpeeseen ja sen syihin sekä tutkittava,
millä tavoin tämä tarve sopivimmin voidaan tyydyttää ja sen syyt poistaa. Näistä ja muista
tarpeelliseksi katsottavista seikoista on laadittava kirjallinen selostus.

Avun tarpeessa oleva on myös itse velvollinen avustamaan huollon tarpeen selvittä-
misessä.

Sosiaalilautakunnan pöytäkirjaan on tehtävä merkintä huollon tarpeen pääasiallises-
ta syystä.

10 §. Huoltoapua on annettava niin, että sillä mahdollisuuksien mukaan edistetään
avunsaajan omatoimisuutta ja hänen kykyään huolehtia omasta ja perheensä elatuksesta.

11 §. Huoltoapua annetaan yleensä:

- 1) kotiaavustuksena;
- 2) hoitona yksityiskodissa; tai
- 3) laitoshoidona.

Huoltoavuksi katsotaan myös kustannukset 51 §:ssä tarkoitettusta kotikuntaan lähet-
tämisestä sekä hautauskulujen suorittaminen.

12 §. Huoltoapua annettakoon ensi sijassa siten, että avunsaajan on mahdollista asua kodissaan tai muutoin omaistensa parissa.

Kotiaavustus voidaan kuitenkin kieltää, jos sellaista avustusta on käytetty väärin.

Sosiaalilautakunnan on valvottava, että annettu kotiaavustus käytetään oikein ja ettei avustettavan lasten hoitoa ja kasvatusta laiminlyödä.

13 §. Apua tarvitseva voidaan antaa hoidettavaksi ainoastaan sellaiselle henkilölle, jonka sosiaalilautakunta toimeenpanemassaan tutkimuksessa on todennut kykeneväksi pitämään hoidettavasta tarpeellista huolta terveydellisesti ja muutoinkin tyydyttävässä kodissa.

Hoidolle annettaessa on sijoittamisen pysyvyys otettava huomioon.

14 §. Hoidosta yksityiskodissa on sosiaalilautakunnan ja hoitajan välillä tehtävä kirjallinen, sosiaaliministeriön antamien yleisten ohjeiden mukainen sopimus, jossa hoitajan velvollisuudet on tarkasti mainittava.

Jos hoitaja asuu toisen kunnan alueella, on jäljennös sopimuksesta viipymättä lähetettävä tämän kunnan sosiaalilautakunnalle.

15 §. Milloin avunsaaja on annettu yksityisten kotiin hoidettavaksi, on valvottava, että hoitaja täyttää velvollisuutensa. Tässä tarkoituksessa tulee sijoituspaikkakunnan sosiaalilautakunnan jonkun jäsenen taikka sanotun lautakunnan hyväksymän henkilön käydä hoidettavaksi annetun luona vuosineljänneksittäin sekä jokaisesta käynnistään antaa sosiaalilautakunnalle sen määräämällä tavalla laadittu selostus, joka, jos avunsaaja on toisen kunnan sosiaalilautakunnan sijoittama, on saatettava myös sen tietoon.

16 §. Huoltoavun tarpeessa olevalle sairaalle on tarvittaessa annettava asianmukaista sairaanhoitoa ja sairauden vaatimaa jälkihoitoa.

Milloin erityishoito tai ammattiopetus katsotaan huoltoavun tarpeessa olevalle invaliidille tai sellaiseen verrattavalle henkilölle tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi eikä hän sitä muutoin voi saada, on sosiaalilautakunnan mahdollisuuksien mukaan pidettävä huolta hänelle soveltuvan hoidon tai opetuksen antamisesta.

17 §. Sosiaalilautakunta ryhtyköön asian vaatimiin toimenpiteisiin tai, mikäli ne eivät kuulu sen toimivaltaan, tehköön esityksen ja aloitteen asianomaisille kunnan viranomaisille sellaisten sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi, jotka tuntuvasti vaikeuttavat kunnan jäsenten toimeentuloa tai aiheuttavat huollon tarpeen syntymistä.

III LUKU

Huoltolaitokset

18 §. Sellaisia huoltoavun tarpeessa olevia henkilöitä varten, joita ei voida tarpeen mukaisesti avustaa tai hoitaa kodissaan taikka sopivasti sijoittaa yksityiskoteihin, tulee kunnalla olla tarvetta vastaava kunnalliskoti tai sosiaaliministeriön suostumuksella vanhainkoti, sairaskoti tai muu huoltolaitos.

Useammat kunnat voivat yhdessä hankkia 1 momentissa tarkoitetun laitoksen sosiaaliministeriön suostumuksella.

Sosiaaliministeriö voi hakemuksesta sekä hankittuaan asiasta lääninhallituksen ja sosiaalihuollon piiritarkastajan lausunnon toistaiseksi tai määräajaksi vapauttaa kunnan velvollisuudesta hankkia 1 momentissa tarkoitettu laitos tai osuus sellaiseen, jos kunta sosiaalihuolto-oloihinsa nähden ei sellaista tarvitse tai jos laitoksen perustamisen lykkääminen on taloudellisista syistä välttämätöntä.

19 §. Kunnalliskotiin on järjestettävä sekä yleinen osasto että sairaosasto.

Kunnalliskodissa voi myös olla muista osastoista eristetty mielisairasosasto mielisairaslain (187/52) 11 §:n 2 momentissa mainittujen mielisairaiden sijoittamista varten.

Kunnalliskodin ja tässä laissa tarkoitetun muun huoltolaitoksen tulee olla lääkärin säännöllisen valvonnan alaisena, niinkuin asianomaisessa ohjesäännössä määrätään.

20 §. Kunnalliskoti ja muut 18 §:ssä tarkoitetut huoltolaitokset on niin järjestettävä, että hoidettavat voidaan niissä sopivasti ryhmitellä, ottaen huomioon hoidettavien ikä, terveydentila, henkilökohtaiset ominaisuudet sekä muut sijoitteluun vaikuttavat seikat. Aviopuolisoille on tällöin pyrittävä varaamaan oma yhteinen huone.

Kunnalliskodin yleiseen osastoon, vanhainkotiin tai sairaskotiin alköön sijoitettako mielisairaita.

21 §. Kunnalliskodin sairaosaston tulee olla yleisestä osastosta riittävästi eristetty. Sinne voidaan ottaa kunnalliskodissa sairastunut ja myös sellainen avun tarpeessa oleva sairas henkilö, joka ei kaipaa hoitoa sairaalassa.

Muikin avun tarpeessa oleva sairas voidaan väliaikaisesti, sairaalapaikkaa hankittaessa, ottaa kunnalliskodin sairaosastolle.

22 §. Kunnalliskodissa ja muussa 18 §:ssä tarkoitetussa huoltolaitoksessa hoidettavaksi voidaan ottaa, sen mukaan kuin laitoksen ohjesäännössä määrätään, muikin kuin huoltoavun tarpeessa oleva.

23 §. Lasta alköön otettako 18 §:ssä mainittuun hoitolaitokseen. Milloin pakottavat syyt vaativat, voidaan kuitenkin alle 2-vuotiaista lasta hoitaa siellä väliaikaisesti muuta hoitopaikkaa hankittaessa.

24 §. Kunnalla tulee tarpeen mukaan olla 40 §:ssä tarkoitettuja työvelvollisia sekä 25 §:ssä mainittuja avunsaajia varten työlaitos tai osuus sellaiseen.

Työlaitokseen voidaan tarvittaessa sijoittaa sosiaaliministeriön suostumuksella muitakin kuin 1 momentissa mainittuja, laitoshoidon tarpeessa olevia huollettavia.

25 §. Laitoshoidon tarpeessa oleva avunsaaja voidaan sosiaalilautakunnan määräyksestä, vaikka hän olisi vain osittain työkykyinen, ottaa työlaitokseen, jos hänen sijoittamistaan kunnalliskotiin tai muuhun 18 §:ssä tarkoitettuun huoltolaitokseen tai hänen siinä pitämistään ei katsota mahdolliseksi tai soveliaaksi. Alköön kuitenkin erityishoidon tarpeessa olevaa otettako työlaitokseen tai siellä pidettäkö.

Kysymys 1 momentissa tarkoitetun hoidettavan jatkuvasta pitämisestä työlaitoksessa on myös laitoksen johtokunnan otettava harkittavakseen viimeistään vuoden kuluessa hoidettavan laitokseen ottamisesta ja sen jälkeen vähintään kerran vuodessa sekä hoidettavaa kuultuaan tehtävä asiasta esitys asianomaiselle sosiaalilautakunnalle. Esityksen johdosta tekemästään päätöksestä antakoon sosiaalilautakunta viipymättä tiedon hoidettavalle ja työlaitoksen johtokunnalle.

26 §. Työlaitoksessa on eri sukupuolta olevat hoidettavat pidettävä sekä työ- että vapaa-aikoinaan toisistaan tehokkaasti eristettyinä. Hoidettavat on mahdollisuuksien mukaan muutoinkin niin ryhmitettävä, että yhteensijoituksesta ei aiheudu haitallisia vaikutuksia. Hoidettavien käsittely on pyrittävä järjestämään heidän käytöksensä, ahkeruutensa ja kasvatustarpeittensa mukaan asteittaiseksi.

Edellä 24 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hoidettavia alköön pidettäkö samoissa huoneissa laitoksen muiden hoidettavien kanssa.

27 §. Ennen kuin kunnalliskoti tai sen osasto tahi muu 18 §:ssä tarkoitettu laitos taikka työlaitos perustetaan tai toisin järjestetään, on rakennuspiirustuksille hankittava sosiaali-

ministeriön vahvistus. Laitosta tai sen osastoa älköön otettako käytettäväksi, ennen kuin sosiaalihuollon piiritarkastaja on sen tarkoitukseensa hyväksynyt.

Valtioneuvoston asiana on antaa tarkempia määräyksiä laitoksen tai sen osaston rakennuspiirustusten vahvistamisesta sekä laitoksen tai sen osaston käytettäväksi hyväksymisestä.

IV LUKU

Korvaus yksityiseltä

28 §. Jokainen on velvollinen suorittamaan kunnalle saamastaan huoltoavusta 31 §:ssä mainituin tavoin määrättävän korvauksen.

Jokainen on samoin velvollinen valtiolle suorittamaan korvauksen ulkomaalla saamastaan, valtion vieraalle valtiolle korvaamasta huoltoavusta.

29 §. Sellaiselle henkilölle 1 §:n mukaan annetusta huoltoavusta, jonka elatuksesta ja hoidosta toinen on 3, 4 tai 5 §:n mukaan velvollinen vastaamaan, on kunnalla oikeus saada 31 §:ssä mainitulla tavalla määrättävä korvaus elatusvelvolliselta.

30 §. Keneltäkään älköön otettako korvausta siitä huoltoavusta, jonka hän on saanut ennen kuin on täyttänyt 16 vuotta. Myöskään älköön keneltäkään otettako korvausta hänelle hänen täytettyään 16, mutta ei 21 vuotta annetusta huoltoavusta, ellei avustamisen syynä ole ollut hänen huolimattomuutensa, kevytmielinen tai pahantapainen elämänsä tahi muu sellainen syy.

Vanhemmille, ottovanhemmille, isovanhemmille tai 4 §:n 2 momentissa mainitulle elatusvelvolliselle annetusta huoltoavusta älköön korvausta perittäkö lapselta, joka avustusta annettaessa ei ollut täyttänyt 21 vuotta. Älköön myöskään lapselta otettako korvausta edellä mainittujen henkilöiden myöhemmin saamasta huoltoavusta, jollei lapsi ole vähintään viidentoista vuoden ajan kasvanut heidän hoitonsa ja huolenpitonsa alaisena.

Milloin huoltoavun antamisen syynä on ollut avunsaajan tuberkuloosi, mielisairaus, vajaamielisyyys, kaatumatauti tai muu pitkällistä hoitoa vaativa sairaus, älköön korvausta perittäkö muutoin kuin 33 §:ssä tai 34 §:n 1 momentissa mainituin tavoin, ellei siihen ole erityistä syytä, Korvauksen vaatimisesta voidaan niin ikään luopua, milloin huoltoavun syynä on ollut avunsaajan työttömyys, johon hän itse ei ole ollut syyppää, taikka muu kuin edellä mainittu sairaus tai ruumiinvika, sekä muulloinkin, kun siihen katsotaan olevan syytä.

Jos harkitaan, että korvausvelvollinen korvausta suorittamalla vaarantaisi mahdollisuuden itsensä ja omaistensa elättämiseen, älköön korvausta häneltä otettako.

Älköön korvausvelvolliselta otettako korvausta siitä huoltoavusta, minkä henkilö, josta hän on velvollinen pitämään huolta, on saanut korvausvelvollisen suorittaessa korvausta työllä 40 ja 41 §:n mukaan.

31 §. Kunta, joka 1 §:n mukaan on antanut huoltoapua, on oikeutettu elatusvelvolliselta saamaan korvauksena määrän, mihin siitä huoltoavusta kunnalle aiheutuneet kustannukset kohtuudella voidaan arvioida.

Kun hoitoa on annettu valtion omistamassa sairaalassa, parantolassa tai muussa laitoksessa tahi sellaisessa kunnan taikka kuntien ylläpitämässä sairaalassa, parantolassa tai muussa sairaanhoitolaitoksessa, jonka vuotuisiin menoihin annetaan valtionavustusta, saa kunta hoidon kustannuksista korvausta sen määrän mukaan, mikä siitä hoidosta halvimmalla saatavissa olleella hoitopaikalla on laitokselle vahvistetun taksan mukaan suoritettava.

Milloin hoitoa on annettu muussa kuin 2 momentissa tarkoitettussa sairaalassa, parantolassa tai muussa laitoksessa, jonka kunta tai kunnat kokonaan tai huomattavalta osalta omistavat, saakoon kunta korvausta taksan mukaan, jonka laatimisessa noudatettavista perusteista ja vahvistamisesta annetaan tarkemmat säännökset asetuksella.

Jos henkilö on ollut sijoitettava muuhun kuin 2 tai 3 momentissa tarkoitettuun laitokseen, saa kunta hoidosta korvausta sen määrän, minkä kunta näyttää laitokselle suorittaneensa varsinaisena hoitomaksuna.

32 §. Edellä 31 §:n 3 momentissa mainitun laitoksen taksa on valmistettava ja alistettava vahvistettavaksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa laitoksen käytäntöön ottamisesta.

Taksan vahvista sosiaaliministeriö. Sillä on myös valta määrätä, milloin syytä siihen ilmenee, että uusi taksa laitosta varten on laadittava ja vahvistettavaksi alistettava.

Hoidosta, jota laitoksessa on annettu, ennen kuin 1 momentissa tarkoitettu taksa on vahvistettu, saakoon kunta korvauksen, niinkuin 31 §:n 1 momentissa on säädetty.

33 §. Huoltoavun korvauksen vähennykseksi luettakoon, mitä sosiaalilautakunnalle on suoritettu avunsaajan eläkkeenä, elinkorkona, avustuksena tai muuna etuutena, lukuun ottamatta sitä osaa, joka voimassa olevien säännösten mukaan on jätettävä tahi sosiaalilautakunnan päätöksellä varataan huollettavan omaan käyttöön hänen henkilökohtaisia tarpeita varten.

Sama olkoon laki 35 §:ssä tarkoitettun omaisuuden käyttämisestä huoltoavun korvaamiseen.

34 §. Milloin henkilö saa huoltoapua hoitona 18 §:ssä mainitussa laitoksessa, on lautakunnalla valta periä ja nostaa henkilölle tulevat eläkkeet, elinkorot, avustukset, jatkuvat tai kertakaikkiset tulot ja muut saamiset sekä käyttää niitä hänen hoitoonsa ja huoltoapunsa korvaamiseen ottaen kuitenkin huomioon, mitä sellaisen suorituksen käyttämisestä ehkä muualla määrätään. Näistä varoista on pidettävä erillistä tiliä.

Jos sosiaalilautakunta on ilmoittanut 1 momentissa tarkoitettun maksun suorittajalle, että maksua ei saa suorittaa avunsaajalle itselleen, voi suoritus tapahtua laillisin vaikutuksin vain sosiaalilautakunnalle.

35 §. Milloin henkilö saa huoltoapua laitoshoidona, jonka voidaan otaksua kestävän hänen koko loppuikänsä, voi sosiaalilautakunta ottaa haltuunsa hoidettavalla silloin olevan tai hänelle sittemmin tulevan muunkin kuin 34 §:ssä tarkoitettun omaisuuden ja käyttää sitä hänen hoitokustannustensa suorittamiseen. Haltuun otettu omaisuus on luetteloitava. Sen käytöstä huoltokustannusten korvaamiseen on pidettävä erillistä tiliä. Sama olkoon laki, jos henkilö laitoshoidon kestäessä on kuollut eikä häneltä jääneestä omaisuudesta pidetä muulla tavoin huolta.

Laitoshoidoa saavan henkilön omaisuuden sosiaalilautakunta voi niin ikään, jos syytä on, ottaa väliaikaisesti hoitoonsa. Siitäkin on tehtävä luettelo.

Sen estämättä, mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty, annettakkoon hoidettavan pitää hallussaan sellaiset esineensä, jotka ovat hänelle tarpeen henkilökohtaista käyttöä varten tai joilla on hänelle erityistä tunnearvoa.

36 §. Jos henkilö, josta toinen on velvollinen pitämään huolta, saa huoltoapua, jonka tarve ei ole satunnaista, voidaan elatusvelvollinen määrätä hänen avustamiseksi määrääjain suorittamaan kunnalle määräsunnan, niin kauan kuin huoltoavun tarvetta kestää.

37 §. Jos samasta huoltoavusta on tullut osalliseksi useampi henkilö, katsotaan sen jakautuneen heille pääluvun mukaan, mikäli asianhaarat eivät muuta osoita.

38 §. Hakemus 28, 29 ja 36 §:n mukaisen korvauksen saamisesta on tehtävä lääninhallitukselle. Hakemukseen on liitettävä 9 §:n 1 momentissa mainittu selostus sekä selvitys huoltoavun kustannuksista.

Vaatimus, joka perustuu 4 ja 5 §:ssä mainittuun elatusvelvollisuuteen, on pantava viereille viimeistään huoltoavun antamista seuraavan kalenterivuoden aikana, uhalla, että oikeus korvaukseen on menetetty siitä huoltoavusta, jota elatusvelvollinen, jolta korvausta haetaan, ei ole suostunut korvaamaan. Muissa tapauksissa noudatetaan, mitä saamisen vanhentumisesta yleisesti on voimassa.

Huoltoapu katsotaan annetuksi silloin, kun kunnalle on siitä syntynyt kustannuksia.

39 §. Korvausta valtion vieraalle valtiolle korvaamasta huoltoavusta on sosiaaliministeriöllä oikeus hakea korvausvelvolliselta.

40 §. Jos henkilö laiskuuden, välinpitämättömyyden, huolimattomuuden, kevytmielisen tai pahantapaisen elämän takia tahi muusta sellaisesta syystä on lainminlyönyt elatusvelvollisuutensa ja pääasiassa sen johdosta hänelle tai hänen vaimolleen tahi alaikäiselle lapselleen taikka 3 §:n 2 momentissa tarkoitettulle alaikäiselle lapselle on annettu huoltoapua, jota kunnalle ei ole korvattu, lääninhallitus voi sosiaalilautakunnan esityksestä joko silloin, kun henkilö velvoitetaan korvaus suorittamaan, tai myöhemmin määrätä, että korvaus, ellei sitä heti makseta, on suoritettava työllä työlaitoksessa.

Milloin on syytä varoa, että 1 momentissa tarkoitettu elatusvelvollinen karkaa tai piileilee, lääninhallitus voi, aiheen ilmaantuessa elatusvelvolliselta selitystä vaatimattakin, sosiaalilautakunnan esityksestä määrätä, että elatusvelvollinen on pidätettävä ja säilytettävä työlaitoksessa, kunnes asia lopullisesti ratkaistaan.

Sosiaalilautakunnalla on oikeus saada poliisiviranomaisilta virka-apua työlaitokseen määrätyn henkilön etsiskelemiseksi ja hänen toimittamiseen laitokseen.

Milloin 1 momentissa tarkoitettu elatusvelvollinen ei ole tavattavissa, voidaan vaatimus huoltoavun korvauksesta ja hänen työlaitokseen toimittamisestaan antaa hänelle tiedoksi asunnon ovelle pantavalla ilmoituksella tai kuulutuksella virallisessa lehdessä sekä hänen työlaitoksen saattamiseen antaa etsintäkuulutus, niinkuin niistä asetuksella säädetään.

41 §. Milloin huoltoapu on korvattava työllä työlaitoksessa, määrätköön laitoksen johtokunta työstä kohtuullisen palkan, josta työvelvollisen elatuskustannukset ja huoltoavun korvaus on otettava. Palkkaa ja elatuskustannuksia laskettaessa noudatettakoon sosiaaliministeriön määräämiä perusteita.

Työvelvollisuus lakkaa, niin pian kuin korvaus on suoritettu tai sosiaalilautakunta harkitsee työvelvollisen tulevan täyttämään elatusvelvollisuutensa taikka kun työssä pitämistä on kestänyt kaksi vuotta. Työlaitoksen johtokunnan on, kun se katsoo työvelvollisen tulevan elatusvelvollisuutensa täyttämään, tehtävä asianomaiselle sosiaalilautakunnalle esitys työvelvollisuuden lakkauttamisesta. Esityksen johdosta tekemästään päätöksestä antakoon sosiaalilautakunta viipymättä tiedon työvelvolliselle ja työlaitoksen johtokunnalle.

Kun työssä pitämistä on kestänyt kaksi vuotta, älköön työtä suorittaneelta otettako työn muodossa korvausta siitä huoltoavusta, jota on annettu, ennen kuin hän ryhtyi työllä korvausta suorittamaan.

42 §. Työlaitoksen johtokunnalla on valta, hankittuaan asiasta asianomaisen sosiaalilautakunnan lausunnon, laskea työvelvollinen laitoksesta toistaiseksi lomalle, jos työvelvollinen on kirjallisesti sitoutunut hakeutumaan työpaikkaan ja suorittamaan sosiaalilautakunnalle sen päättämin ajanjaksoin sen määräämän summan. Jollei työvelvollinen

täytä sitoumustaan, sosiaalilautakunta voi määrätä hänet palautettavaksi laitokseen työllä suorittamaan jäljellä olevan korvauksen. Sosiaalilautakunnalla on oikeus poliisiviranomaiselta saada virka-apua hänen palauttamisekseen laitokseen.

Aikaa, jonka työvelvollinen on ollut 1 momentissa tarkoitetulla lomalla, ei oteta lukuun laskettaessa sitä aikaa, joka hänet enintään voidaan pitää laitoksessa.

V LUKU

Korvaus valtiolta

43 §. Kunnalla on sellainen oikeus, kuin jäljempänä säädetään, saada valtion varoista korvausta huoltoavusta, jota se on antanut 1 tai 2 §:n mukaan

- 1) henkilölle, joka ei ole Suomen kansalainen;
- 2) henkilölle, joka ei ole ollut kunnassa henkikirjoitettuna huoltoavun antamista edeltäneenä vuotena; sekä
- 3) henkilölle, joka tosin on ollut kunnassa henkikirjoitettuna huoltoavun antamista edeltäneenä vuotena, mutta on sinä vuonna siinä kunnassa saanut 1 §:ssä tarkoitettua huoltoapua.

Edellä 3 kohdassa tarkoitettua oikeutta korvaukseen kunnalla ei kuitenkaan ole, jos henkilö on saanut kunnassa huoltoapua ainakin kahtena perättäisenä vuotena ja ollut huoltoavun alkamista edeltäneenä vuonna siinä kunnassa henkikirjoitettuna.

Alaikäinen lapsi katsotaan henkikirjoitetuksi siinä kunnassa, jossa se henkilö on ollut henkikirjoitettuna, jonka huollettavana lapsi lain tai oikeuden määräyksen mukaan on. Milloin molemmat vanhemmat ovat huoltajia, on isän henkikirjoitus määräävänä.

Korvauksen suuruus määrätään 31 §:ssä säädetyn tavoin.

44 §. Kunnalla ei ole oikeutta 43 §:n mukaiseen korvaukseen sotasiirtolaisten yhteiskunnallisesta huollosta 9 päivänä elokuuta 1940 annetussa laissa (423/40) tarkoitetuista kustannuksista.

45 §. Sosiaalilautakunnan on, korvauksen menettämisen uhalla, ennen toukokuun loppua kirjallisesti haettava sosiaaliministeriöltä korvausta niistä kustannuksista, jotka kunnalla edellisen kalenterivuoden aikana on ollut 43 §:ssä tarkoitettua huoltoavusta. Hakemuksessa on ilmoitettava kustannukset jokaisen henkilön osalta erikseen, ja kustannuksista on vähennettävä, mitä kunta sanotun vuoden aikana 33 §:ssä mainituin tavoin on tai olisi voinut käyttää huoltoavun saajan huoltoon.

Samassa ajassa kunnan on, vaikkei se haekaan korvausta, ilmoitettava 1 momentissa tarkoitettujen menonsa sosiaaliministeriölle.

Hakemus ja ilmoitus on tehtävä sosiaaliministeriön vahvistamalla lomakkeella.

46 §. Tarkastettuaan hakemukset sosiaaliministeriön on niiden ja ilmoitusten perusteella laskettava, mihin summaan 45 §:ssä tarkoitettujen huoltoapumenot ovat maan kaikkisissa kunnissa edellisen kalenterivuoden aikana yhteensä nousseet, ja sen jälkeen jaettava saatu summa kuntien kesken niiden mainitun vuoden henkikirjoitettujen väkilukujen mukaisessa suhteessa.

Jos kunnan hakemuksessa mainitut hyväksytyt menot ylittävät kunnalle 1 momentin mukaan lasketun suhteellisen osuuden, suoritetaan kunnalle valtion varoista ylimenevästä määrästä 90 sadalta. Kymmentätuhatta markkaa pienempää korvausta ei tällöin kuitenkaan suoriteta.

47 §. Ennen vuoden päättymistä sosiaaliministeriön on suoritettava edellä tarkoitettu selvittely ja toimitettava kullekin korvausta hakeneelle kunnalle ilmoitus, miltä osin ja millä perusteella kunnan hakemusta on ehkä oikaistu, kunnalle tulevasta korvauksesta ja sen laskemisen perusteista. Kunnalle tuleva korvaus on suoritettava samassa ajassa.

48 §. Jos korkein hallinto-oikeus valituksen johdosta muuttaa 47 §:ssä tarkoitettua selvittelyä, suoritetaan siitä ehkä johtuva korvauksen lisäys kunnalle valtion varoista selvittelyä muulta osalta muuttamatta.

VI LUKU

Huoltoavun saaja

49 §. Huoltoavun saaja on velvollinen noudattamaan sosiaalilautakunnan avustuksesta antamia määräyksiä.

50 §. Sosiaalilautakunta voi edustaa 18 §:ssä tarkoitettuun laitokseen otettua huoltoavun saajaa tuomioistuimessa ja muun viranomaisen luona sekä 34 §:ssä mainituissa että myös kuolinpesän tai muun yhteisen pesän selvitystä koskevissa asioissa. Asiassa, jossa lautakunta on käyttänyt sanottua oikeutta, ei avunsaajalla itsellään ole puhevaltaa niin kauan kuin hän on laitoksessa hoidettavana.

51 §. Jatkuvasti laitoshoidossa tai sen tarpeessa olevan henkilön, jota ei ole kunnassa henkikirjoitettu hoidon alkamista edeltäneenä vuotena, voi lääninhallitus oikeuttaa sosiaalilautakunnan toimittamaan siihen kuntaan, jossa hänet mainittuna vuonna on henkikirjoitettu.

Hakemus 1 momentissa tarkoitettua siirrosta on tehtävä sen läänin lääninhallitukselle, johon siirtoa hakeva kunta kuuluu. Hakemuksen johdosta on kuultava paitsi avustettavaa itseään sen kunnan sosiaalilautakuntaa, jonne siirtoa anotaan, sekä jos viimeksi mainittu kunta on toisessa läänissä, myös tämän läänin lääninhallitusta.

Tällaista siirtoa alkoon määrättäväksi, milloin avunsaajan terveys siitä kärsisi taikka se läheisen perheyhteyden rikkoutumisen tahi huollon tarkoituksenmukaisuuden kannalta muutoin olisi avunsaajaan nähden kohtuutonta.

52 §. Henkilö, joka huoltoapuna saa hoitoa mielisairaalahoitolaitoksessa, on siellä ollessaan sosiaalilautakunnan holhouksen alainen.

Sosiaalilautakunnan on tehtävä asianomaiselle oikeudelle ja holhouslautakunnalle ilmoitus 1 momentissa tarkoitettujen holhouksen alkamisesta ja lakkaamisesta.

Mitä holhouslaissa on säädetty tilin esittämisestä holhouslautakunnalle, ei koske holhoojana toimivaa sosiaalilautakuntaa. Milloin 1 momentissa mainitulla huollettavalla on omaisuutta, on sosiaalilautakunnan kuitenkin pidettävä sen hoidosta erillistä tiliä.

53 §. Kunnalliskodissa tai muussa 18 §:ssä tarkoitettussa huoltolaitoksessa hoidettavana olevan sekä 25 §:n nojalla työlaitokseen otetun on kykynsä mukaan suoritettava hänelle sopivia, laitoksessa tarvittavia tai erityisesti toimeenpantavia töitä. Tulot suoritetusta työstä menevät laitokselle, jollei sosiaalilautakunta tai työlaitoksen osalta sen johtokunta toisin päättä. Hoidettava voi kuitenkin saada ahkeruuspalkkiota laitoksen johtokunnan vahvistamien perusteiden mukaan.

Jokainen kunnalliskotiin, 18 §:ssä tarkoitettuun muuhun huoltolaitokseen tai työlaitoksen otettu noudattakoon, mitä laitoksen ohjesäännössä on määrätty. Kirjeet ja muut lähetykset, jotka työlaitokseen otetulle tulevat tai jotka hän haluaa lähettää, on työlai-

toksen johtajalla oikeus tarkastaa tai tarkastuttaa sekä, jos ne sisältävät sellaista, joka saat-
taa vahingoittaa laitosta tai häiritä sen järjestystä, määrätä, ettei niitä ole perile toimitet-
tava. Jos kirje on osoitettu viranomaiselle, jonka valvonnan alaisena työlaitos on, lähe-
tettäköön kirje kuitenkin lukematta perille.

54 §. Milloin kunnalliskotiin tai muuhun 18 §:ssä tarkoitettuun huoltolaitokseen otettu
hoidettava niskoittelullaan tai muulla tavoin rikkoo laitoksessa vallitsevaa järjestystä, on
laitoksen johtajalla oikeus, jollei hoidettava ota nuhteista ojentuakseen, laitosta varten
vahvistetun ohjesäännön mukaan kieltää häneltä määräajaksi lupa poistua laitoksen alu-
eelta tai muulla tavoin vähentää hänelle tulevia etuisuuksia taikka pitää häntä eristettynä
enintään kolme päivää. Älköön kuitenkaan kurinpitotoimenpiteenä käytettäkö hoidetta-
van ravinnon vähentämistä.

Milloin ankarampi kurinpitotoimenpide harkitaan tarpeelliseksi, on sosiaalilautakun-
nalla tai, jos laitoksen ohjesäännössä niin määrätään, laitoksen johtokunnalla oikeus mää-
rätä rikkoja pidettäväksi eristettynä enintään kuusi päivää taikka sosiaalilautakunnalla valta
määrätä hänet otettavaksi työlaitokseen. Työlaitokseen otettuun on tällöin sovellettava
25 §:n säännöksiä. Hoidettavaan, joka on otettu laitokseen 22 §:n säännöksen nojalla, äl-
köön kuitenkaan kohdistettako edellä tässä momentissa säädettyjä seuraamuksia, mutta
ellei häntä voida 1 momentissa tarkoitettu keinoin palauttaa järjestykseen, on sosiaali-
lautakunnalla tai, jos laitoksen ohjesäännössä niin määrätään, johtokunnalla oikeus mää-
rätä hänet poistettavaksi laitoksesta.

55 §. Jos työlaitokseen otettu henkilö osoittaa laiskuutta tai niskoittelua tahi luvattu
poistuu laitoksesta taikka muuten rikkoo laitoksen järjestystä, on laitoksen johtajalla valta
ojentaa häntä, paitsi 54 §:n 1 momentissa mainitulla tavalla, pitämällä häntä valoisassa
eristyshuoneessa enintään seitsemän päivää.

Milloin ankarampi kurinpitorangeistus harkitaan tarpeelliseksi, voi laitoksen johto-
kunta määrätä rikkojan eristyshuoneeseen enintään neljäksitoista päiväksi. Eristyshuonees-
sa pitämiseen voidaan yhdistää muonan vähennys enintään kahdeksi sekä kova vuode enin-
tään kahdeksaksi vuorokaudeksi.

Kurinpitorangeistukseen voidaan liittää työlaitoksessa ansaitun palkan tai sen osan
menettäminen niiden tarkempien ohjeiden mukaan, jotka sosiaaliministeriö antaa kurin-
pitorangeistusten käyttämisestä.

Jollei rikkoja ota ojentuakseen kärsimistään kurinpitorangeistuksista tai jos työlai-
tokseen otettu henkilö karkaa, saa laitoksen johtokunta ilmoittaa asian lääninhallituksel-
le, joka, hankittuaan asiaan tarpeellisen selvityksen, voi määrätä rikkojan pidettäväksi
pakkotyössä, niinkuin irtolaislaissa säädetään.

Jos työvelvollinen yrittää karata tai karkaa työlaitoksesta, on hänet siihen takaisin
palautettava, ja saakoon laitoksen johtaja pyynnöstä poliisiviranomaiselta siihen tarpeel-
lista virka-apua. Väkivallan käyttämisestä tällaisessa tapauksessa olkoon vastaavasti nou-
datettavana, mitä vangitusta henkilöstä siinä kohden säädetään rikoslaissa.

VII LUKU

Erinäisiä säännöksiä

56 §. Kunnalliskodin, muun 18 §:ssä tarkoitetun huoltolaitoksen ja työlaitoksen joh-
tajan tai johtokunnan päätökseen kurinpitotoasioissa tai työvelvollisen palkkaa tai lomalle
laskemista koskevissa asioissa ei saa hakea muutosta.

Älköön muutosta myöskään haettako sosiaalilautakunnan päätökseen asiassa, joka koskee 42 §:n 1 momentissa tarkoitettua työvelvollisen palauttamista työlaitokseen, eikä myöskään kurinpitoasiassa, ellei sillä ole määrätty henkilöä pantavaksi laitokseen.

Lääninhallituksen päätöksestä, joka koskee huoltoavun antamista, epäämistä, sen muotoa tai määrää, älköön valitusta tehtäkö.

57 §. Valitettaessa lääninhallituksen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusasiakirjat voidaan toimittaa myös lääninhallitukseen. Lääninhallituksen on tällöin, hankittuaan asianomaisten selitykset, viipymättä lähetettävä asiakirjat omine lausuntoineen korkeampaan hallinto-oikeuteen.

58 §. Valitus ei estä sosiaalilautakunnan päätöksen täytäntöönpanoa, ellei lääninhallitus toisin määrää.

Päätös, jolla lääninhallitus on määrännyt huoltoavun korvattavaksi työllä työlaitoksessa, voidaan panna täytäntöön, jos päätöksessä niin määrätään, vaikkei päätös ole saanut lainvoimaa.

59 §. Yksityiset vanhainkodit ja niihin verrattavat laitokset ovat sosiaaliministeriön ja sen tarkastusviranomaisten valvonnan alaiset. Tällaisesta laitoksesta on sosiaaliministeriölle sekä sen kunnan sosiaalilautakunnalle, missä laitos sijaitsee, tehtävä ilmoitus kuu-kauden kuluessa laitoksen toiminnan alkamisesta lukien.

Milloin laitoksen rakennuksissa tai sen toiminnassa on havaittu sellaisia epäkohtia, jotka estävät laitoksen tarkoituksenmukaisen toiminnan, eikä niitä ole määräajassa korjattu, on sosiaaliministeriöllä oikeus määrätä laitos suljettavaksi, kunnes nämä epäkohdat on poistettu.

60 §. Sellaisen työlaitoksen perustamiskustannuksiin, jonka valtioneuvosto harkitsee tarpeen vaatimaksi ja jonka perustamisohjelman se on hyväksynyt, valtio ottaa osaa puolella tarpeellisista todellisista kustannuksista. Tarkemmat määräykset valtionavusta annetaan asetuksella.

Kunnalliskodin ja muun 18 §:ssä mainitun huoltolaitoksen perustamiskustannuksiin voidaan valtion varoista antaa halpakorkeista lainaa.

Perustamiskustannuksina pidetään myös laitoksen laajentamisesta ja peruskorjauksista aiheutuneita kustannuksia.

61 §. Jos huoltoavun antamisesta aiheutuvat kustannukset jonakin vuonna rasittavat kuntaa kohtuuttomasti, voidaan kunnalle myöntää valtion varoista avustusta.

62 §. Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1957. Sillä kumotaan 1 päivänä kesäkuuta 1992 annettu köyhäinhuoltolaki (145/22) myöhempine muutoksineen sekä avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista 27 päivänä heinäkuuta 1922 annetun lain (173/22) 35, 36, 38b ja 38c §, kaksi viimeainittua sellaisina kuin ne ovat 9 päivänä joulukuuta 1927 annetussa laissa (338/27), samoin kuin kaikki muut tämän lain kanssa ristiriidassa olevat säännökset.

Kunta on kuitenkin velvollinen antamansa maksusitoumuksen perusteella korvaamaan köyhäinhuoltolain mukaisesti tämän lain voimaan tullessa toisen kunnan alueella huoltoa saavan henkilön huollon kustannukset, niin kauan kuin tämä huolto toisen kunnan alueella keskeytymättä jatkuu.

Sen köyhäinhoidon osalta, jota on annettu vuonna 1956 tai sitä ennen, sovelletta- koon aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä, kuitenkin niin, että tämän lain 40 ja 41 § tulevat lain voimaan tullessa noudatettaviksi.

Ensimmäisen kerran kunta saa tämän lain 43 §:n mukaista korvausta vuonna 1957 antamastaan huoltoavusta. Kunnalla on saman pykälän mukainen oikeus korvaukseen myös

sellaiselle henkilölle antamastaan huoltoavusta, jolle vuonna 1956 antamastaan köyhäinhoidosta kunta on saanut tai sillä on ollut oikeus saada korvausta toiselta kunnalta tai valtiolta. Tämä on kunnan selvittävä korkeimman hallinto-oikeuden tai lääninhallituksen päätöksellä, maksun suorittaneen kunnan antamalla todistuksella, jonka sosiaalilautakunta on velvollinen pyynnöstä viipymättä antamaan, tai muulla luotettavalla tavalla.

Köyhäinhoitolain 59 §:n nojalla holhouksen alaiseksi joutunut henkilö, jollei hän ole tämän lain 52 §:ssä tarkoitettu mielisairas, vapautuu holhouksesta tämän lain voimaan tullessa.

Läninhallituksen päätös, jolla kunta on vapautettu hankkimasta kunnalliskotia tai osuutta sellaiseen, on voimassa enintään kahden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta.

Tämän lain voimaan tullessa toiminnassa olevien laitosten osalta on edellä 32 §:n 1 momentissa tarkoitettu taksa alistettava vahvistettavaksi ja 59 §:n 1 momentissa mainittu ilmoitus tehtävä näissä lainkohdissa säädetyissä määräajoissa lain voimaan tulemisesta.

63 §. Milloin kustannukset, jotka yhteiskunnallisesta huollosta aiheutuvat kunnalle, on asianomaisessa laissa määrätty korvattaviksi niinkuin köyhäinhoidon kustannukset, sovelletaan tämän lain korvausta koskevia säännöksiä.

Köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus, joka laissa on määrätty muutoin oikeuden tai velvollisuuden perusteeksi, samoin kuin tällöin kysymykseen tuleva korvausmenettely määräytyy aikaisemmin voimassa olleitten säännösten mukaan.

64 §. Sosiaaliministeriön, sosiaalilautakunnan ja muiden viranomaisten on ennen lain voimaantuloa ryhdyttävä sen täytäntöönpanoa varten tarpeellisiin toimiin.

KIRJALLISUUSLUETTELO

- Aaltonen, Esko*: Kyläyhteiskunta isojaosta alkaen. Teoksessa Suomen kulttuurihistoria IV, 74–95. Jyväskylä 1936.
- Aaltonen, Esko*: Maaseudun kulttuuriperintö. Porvoo 1964.
- Aaltonen, Esko*: Muutoksia maaseudun oloissa suuren murroksen ajoilta. Teoksessa Einar W. Juvan juhlaKirja. Turun historiallisen yhdistyksen julkaisuja XI, 9–38. Turku 1951.
- Aaltonen, Esko*: Paikallinen itsehallinto ennen kunnallislaitoksen syntyä. Teoksessa Suomen kulttuurihistoria II, 227–261. Jyväskylä 1934.
- Abel, Richard L.*: Delegalization. Teoksessa Blankenburg – Klaus – Rottleuthner (toim.): Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht, 27–43. Opladen 1980.
- Adler, Michael – Asquith, Stewart*: Discretion and Welfare. Lontoo 1981.
- Ahava, Iivar*: Köyhäinhuoltolaki. Porvoo 1923.
- Ahava, Iivar*: Vähän eräistä voimassa olevan köyhäinhuoltolain periaatteista. Huoltaja 1930, 205–212 ja 221–228.
- Ahma, Ilmari*: Suomen köyhäinhuoltomenoista. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 1907, 273–295.
- Aho, Sulo*: Sosiaalilautakunnan uusi rooli. Suomen kunnat 1981, 914–915.
- Ahonen, Pertti*: Hallinto hallintana. Helsinki 1989.
- Ahtee, Aaro*: Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A:42. Vammala 1950.
- Ahtiainen, Pekka – Tervonen, Jukka*: Historiatiede oman aikansa tulkkina. Teoksessa Ahtiainen, Pekka ym. (toim.): Historia nyt, 11–38. Historiallisen yhdistyksen julkaisuja n:o 5. Helsinki 1990.
- Ahvenainen, Taisto*: Kunnan sosiaalitoimen hallinnon tehostaminen. Suomen kunnat 1981, 1180–1185.
- Ahvenainen, Taisto – Lehtinen, Timo – Marjanen, Matti*: Uusi elatusturvalaki. Sosiaaliturva 1977, 118–124.
- Ailio, Toivo*: Kun kunnalliskodin käytävällä odottavia kutsuttiin kokouksen eteen. Huoltaja 1962, 149–157.
- Ailio, Toivo – Tuomi, Jaakko*: Sosiaalihuollon toimisto-oppia. Sosiaalihuollon keskusliiton julkaisusarja, n:o 5. Helsinki 1967.
- Alapuro, Risto ym. (toim.)*: Kansa liikkeessä. Helsinki 1987.
- Alapuro, Risto*: State and Revolution in Finland. Berkeley and Los Angeles 1988.
- Alapuro, Risto*: Valta ja valtio – miksi vallasta tuli ongelma 1900-luvun vaihteessa? Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): Talous, valta ja valtio, 237–254. Tampere 1990.

- Alapuro, Risto – Alestalo, Matti:* Konkreettinen sosiaalitutkimus. Teoksessa Alapuro – Alestalo – Haavio–Mannila (toim.): Suomalaisen sosiologian juuret, 84–147. Porvoo–Helsinki 1973.
- Alapuro, Risto – Alestalo, Matti – Haavio–Mannila, Elina (toim.):* Suomalaisen sosiologian juuret. Porvoo–Helsinki 1973.
- Alestalo, Matti:* Julksen sektorin laajentuminen. Sosiaalipolitiikka 1991, 7–33.
- Allardt, Erik:* Suomalaisen sosiologian tutkimisesta. Teoksessa Alapuro – Alestalo – Haavio–Mannila (toim.): Suomalaisen sosiologian juuret, 1–26. Porvoo–Helsinki 1973.
- Allardt, Monica – Sihvo, Tuire – Uusitalo, Hannu:* Mitä mieltä hyvinvointivaltiosta? Sosiaali- ja terveyshallituksen tutkimuksia 17. Helsinki 1992.
- Allén, Tuovi – Heinonen, Visa – Pantzar, Mika (toim.):* Täyskäännös? Taloutemme valintojen edessä. Helsinki 1993.
- Andersson, Edward:* Kuntien väliset korvausriidat huoltoapulain mukaan. Maalaiskunta 1966, 447–453.
- Anttila, Veikko:* Kyläyhteisöjen kulttuurinen integraatio. Teoksessa Tommila, Päiviö – Heervä, Ismo (toim.): Muuttuva kylä, 250–291. Helsinki 1980.
- Anttila Veikko:* Talonpojasta tuottajaksi. Helsinki 1974.
- Anttonen, Anneli:* Valtiollisesta yhteisölliseen sosiaalipolitiikkaan. Helsinki 1989.
- Arajärvi, Esa ja Parkkinen, Pekka:* Hoiva-Suomi 2030. Taloudellisen suunnittelukeskuksen julkaisu. Helsinki 1989.
- Arajärvi, Pentti:* Opetustoimen oikeudellistumisesta. Oikeus 1987, 56–63.
- Arajärvi, Pentti – Skinnari, Jouko:* Uusi Eurooppa ja Suomi. Helsinki 1993.
- Arnkil, Erik:* Peilejä. Sosiaali- ja terveyshallituksen tutkimuksia 5/1991. Helsinki 1991.
- Asiakkaiden asema ja osallistuminen sosiaalihuollossa.* Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1986:3. Helsinki 1986.
- Asikainen, Erkki:* Huoltoavun kehittyminen ja siihen vaikuttaneet tekijät itsenäisessä Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalipoliittisen tutkimusosaston julkaisu n:o 3/1972.
- Asikainen, Erkki:* Huoltoavun kehitystrendi ja siihen vaikuttaneet tekijät Suomessa 1920–1967. Sosiaalinen aikakauskirja 1972, 140–148.
- Asteljoki, Alpo:* Huoltoapulakia pykälittäin. Helsinki 1956. (eripainos Huoltaja-lehdestä)
- Asumistuki viipty – huoltoapua tilalle.* Huoltaja 1972, 596.
- Asuntotoimen pääpiirteet.* Asuntohallituksen julkaisu. Vantaa 1984.
- Aubert, Vilhelm:* Inledning till rättssociologin. Stockholm 1980.

B

- Bernstein, Richard J. (toim.):* Habermas and Modernity. Cambridge 1987.
- Blankenburg, Erhard:* Oikeudellistuminen ei ole »kyllä tai ei»-kysymys. Haastattelu. Oikeus 1986, 302–318.
- Blankenburg, Erhard:* Recht als gradualisiertes Konzept – Begriffsdimensionen der Diskussion um Verrechtlichung und Entrechtlichung. Teoksessa Blankenburg – Klaus – Rottleuthner (toim.): Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht, 83–97. Opladen 1980.
- Blankenburg, Erhard:* The Poverty of Evolutionism: a Critique of Teubner's Case for »Reflexive Law». Law and Society 1984 (vol. 18), 273–289.

- Blankenburg, Erhard – Ekkehard, Klaus – Rottleuthner, Hubert (toim.):* Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band VI. Opladen 1980.
- Blankenburg, Erhard – Rogowski, Ralf – Schönholz, Siegfried:* Phenomena of Legalization: Observations in a German Labour Court. European Yearbook in Law and Sociology 1978, 33–66.
- Bruun, Niklas:* Työelämän oikeudellistuminen – näkökulma suomalaiseen kehitykseen. Oikeus 1987, 5–16.
- Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo:* Uusi virkamiesoikeus. Helsinki 1988.
- Böök, Einar:* Avunsaajan lähtettäminen kotipaikkakuntaansa. Huoltaja 1926, 41–43.
- Böök, Einar:* KHL 1 § 2 mom. Huoltaja 1942, 501–507.
- Böök, Einar:* Sosialihallitus ja Suomen sosialipoliittinen hallinto. Huoltaja 1919, 3–14.
- Böök, Einar:* Sosialipoliittikka (alunperin ilmestynyt v. 1923). Teoksessa Eräsaari, Risto – Rahkonen, Keijo: Työväenkysymyksestä sosiaalipoliittikkaan, 204–217. Helsinki 1975.
- Böök, Einar:* Suomen huolto-oikeus. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja III. Porvoo–Helsinki 1948.
- Böök, Einar:* Yhteiskunnallisen huoltotoiminnan kehitys sosiaalihuollituksen perustamisesta alkaen (1918–1942). Huoltaja 1942, 469–480.

C

- Carbonnier, Jean:* Sociologie juridique. Pariisi 1972.
- Carlson, Bror Clas:* Suomen uusi köyhäinhuoltolaki. Sosialinen Aikauskirja 1922, 455–467.
- Cotterrell, Roger:* The Politics of Jurisprudence. London 1989.
- Cotterrell, Roger:* The Sociology of Law: An Introduction. London 1984.

D

- Dahlberg, Henry:* Huoltoapulain tarkoittama kotiavustus. Huoltaja 1961, 435–443.
- Danielson-Kalmari, J. R.:* Suomen valtio- ja yhteiskuntaelämää. Aleksanteri I:n aika, 1. osa. Porvoo 1920 ja 5. osa. Porvoo 1927.
- Danielson-Kalmari, J. R.:* Suomen valtio- ja yhteiskuntaelämää. Piirteitä vapaudenajalta, 2. osa. Porvoo 1932.
- Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit.* Toinen painos. Pariisi 1993.

E

- Eenilä, Jukka (toim.):* Ruotiukkoja ja huutolaisia. Helsinki 1971.
- Ehrnrooth, Jari:* Tuottaako uusi näkökulma »uutta historiaa»? Teoksessa Endén, Rauno (toim.): Historian päivät 1988. Historiallinen arkisto 93, 89–104. Helsinki 1989.
- Ehrnrooth, Leo:* Suomen kunnallispolitiikka. Suomen kunnallisen keskustoimiston julkaisuja III. Helsinki 1915.
- Eloniemi, W. A.:* Avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista annetun lain 38 c §:n soveltaminen. Huoltaja 1928, 137–139.
- Eloniemi, W. A.:* Huolimattomia elatusvelvollisia koskevat toimenpiteet. Huoltaja 1929, 122–124.

- Eloniemi, W. A.*: Köyhäinhoidollisen kotipaikkaoikeuden käsite ja merkitys. Huoltaja 1934, 192–194.
- Erd, Rainer*: Verrechtlichung industrieller Konflikte. Frankfurt/New York 1978.
- Eriksson, Lars D.*: Miten sosiaaliset oikeudet voidaan toteuttaa oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti? Teoksessa Lehto, Juhani – Hänninen, Sakari (toim.): Näkökulmia huono-osaisuuteen I. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 16/1990, 111–121. Helsinki 1990.
- Eriksson, Lars D. (toim.)*: Pakkoauttajat. Helsinki 1967.
- Eriksson, Lars D.*: Refleksiivisen oikeuden teoriasta. Teoksessa Scheinin, Martin (toim.): Itsehallinnon oikeus, 5–23. Helsinki 1987.
- Eriksson, Lars D.*: Sociala rättigheter som en ny form av egendom. Juhlakirja Jaakko Pa-jula, I osa, 77–87. Helsinki 1989.
- Eräsaari, Risto – Rahkonen, Keijo (toim.)*: Työväenkysymyksestä sosiaalipolitiikkaan. Helsinki 1975.
- Esman, Margit*: Muuttuva sosiaalihuolto. Suomen kunnat 1983, 30–32.
- Esping-Andersen, Gösta*: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge 1991.
- Ewald, François*: L'Etat providence. Pariisi 1986.

F

- Flora, Peter (toim.)*: Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume I. Berlin – New York 1986.
- Forsius, Arno*: Sosiaali- ja terveydenhuollon kehitys Hollolassa ja Lahdessa vuoteen 1865. Hämeenlinna 1982.
- Forsman, Jaakko*: Suomen lainsäädännön historia. Edellinen osa. Helsinki 1896.
- Forssén, Katja*: Hyvinvointiongelmien esiintyminen ja niihin vastaaminen toimeentulo-tuessa. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan julkaisuja, sarja A:29. Turku 1990.
- Foucault, Michel*: Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972–1977 (edited by Colin Gordon). Brighton 1980.
- Foucault, Michel*: Surveiller et punir. Pariisi 1975.
- Friedman, Lawrence M.*: The Legal System. A Social Science Perspective. New York 1975.

G

- Galanter, Marc*: The Modernization of Law. Teoksessa Weiner, Myron (toim.): Moder-nization: the Dynamics of Growth, 167–179. Cambridge (USA) 1966.
- Garland, David*: Punishment and Welfare. Aldershot 1987.
- Gauffin, G.*: Köyhäinhoidon tulo- ja menoarvio. Huoltaja 1921, 205–208 ja 218–223.
- Giddens, Anthony*: Modernity and Self-Identity. Cambridge 1991.
- Giddens, Anthony*: The Consequences of Modernity. Cambridge 1990.
- Gough, Ian*: The Political Economy of the Welfare State. Lontoo 1979.
- Grunow, Dieter – Hegner, Friedhart*: Sozialpsychologische Konsequenzen der Verrecht-lichung: Alltagskontakte mit der Verwaltung. Teoksessa Voigt, Rüdiger (toim.): Verrechtlichung, 261–274. Königstein/Ts. 1980.

H

- Haapala, Pertti*: Mitä on rakennemuutos? Suomi 1800–2000. Teoksessa Endén, Rauno (toim.): Historian päivät 1988. Historiallinen arkisto 93, 105–130. Helsinki 1989.

(Haapala 1989a)

Haapala, Pertti: Muotia vai ei? Suomalaisen sosiaalishistorian muuttuvat näkökulmat. Teoksessa Yksilö ja yhteiskunnan muutos. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A, vol. 202, 263–276. Tampere 1986. (Haapala 1986a)

Haapala, Pertti: Sosiaalishistoria. Suomen Historiallinen Seura. Käsikirjoja 12. Helsinki 1989. (Haapala 1989b)

Haapala, Pertti: Sosiaalishistorian lupaus. Teoksessa Ahtiainen, Pekka ym. (toim.): Historia nyt, 67–92. Historiallisen yhdistyksen julkaisuja n:o 5. Helsinki 1990.

Haapala, Pertti (toim.): Talous, valta ja valtio. Tampere 1990.

Haapala, Pertti: Tehtaan valossa. Historiallisia tutkimuksia 133. Helsinki–Tampere 1986. (Haapala 1986b)

Haapala, Pertti: Työväenluokan synty. Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): Talous, valta ja valtio, 213–235. Tampere 1990.

Haapasalo, Eero (nimimerkki E. Hlo): Huoltoapulain ja kansaneläkelain vaikutuksista talousarvioon. Huoltaja 1956, 578–581.

Haapola, Iikka – Karisto, Antti: Toimeentulotuki Lahdessa. Helsingin yliopisto. Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Lahti 1988.

Haatanen, Pekka: Köyhyys Suomen maaseudulla. Teoksessa Jaakkola, Risto – Karisto, Antti – Roos, J. P.: Sosiaalipolitiikka, historiallinen kehitys ja yhteiskunnan muutos, 134–147. Espoo 1981.

Haatanen, Pekka: Sosiaalinen ja taloudellinen kehitys kulttuurimme taustana. Teoksessa Sata suomalaisen kulttuurin vuotta. Helsinki 1974.

Haatanen, Pekka: Suomen maalaisköyhälistö. Porvoo–Helsinki 1968.

Haatanen, Pekka – Suonoja, Kyösti: Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Helsinki 1992.

Habermas, Jürgen: Law as Medium and Law as Institution. Teoksessa Teubner, Gunther (toim.): Dilemmas of Law in the Welfare State, 203–220. Berliini – New York 1986.

Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handels. Band 1–2. 2. painos. Frankfurt am Main 1982.

Hakkarainen, Pirkko: Selvitys toimeentulotuen laajan perusosan kokeilusta. Sosiaalihuoltituksen raportti 14/1987.

Hakkila, Esko: Kotipaikkaoikeus voimassaolevan köyhäinhuoltolain mukaan. Maalaiskunta 1925, 125–135.

Halila, Aimo: Helsingin kaupungin sosiaalitoimen historia. Helsingin kaupungin julkaisuja n:o 30. Helsinki 1977.

Halila, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa Suomalaisen kansanvallan kehitys. Historian Aitta XIII, 217–224. Porvoo 1956.

Halla, Klaus: Päihdyttävien aineiden väärinkäyttö ja huoltoapu. Sosiaaliturva 1978, 20–23.

Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A:124. Helsinki 1978.

Hallberg, Pekka: Kansalaisten oikeusturva ja oikeusjärjestelmän muutos. Lakimies 1995:1, 23–28.

Haltia, J.: Köyhäinhuoltolain 49 §:ssä mainitun korvauksen hakemisesta valtion varoista. Maalaiskunta 1936, 45–48 ja 57–60.

Handler, Joel F.: »Constructing the Political Spectacle»: the Interpretation of Entitlements,

- Legalization, and Obligations in Social Welfare History. *Brooklyn Law Review* 1990, 899–974.
- Hannula, Onni*: Elberfeldin köyhäinhoitojärjestelmä. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 1911, 1–11 ja 79–93.
- Hannus, Arno*: Uusi kunnallislaki. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B:176, 3. painos. Porvoo–Helsinki 1981.
- Hannus, Arno*: Valitus sosiaalilautakunnan päätöksestä. *Huoltaja* 1957, 90–95 ja 169–174.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka*: Kunnallislaki. 5. painos. Porvoo–Helsinki–Juva 1991. Saman teoksen 7. painos 1993.
- Harmonisering av socialhjälpstiftningen i de nordiska länderna. *Nordisk utredningsserie* 1968:10. Tukholma 1968. (Harmonisering 1968)
- Hartman, Jon – Juselius, August*: Asetus työväen tapaturmavakuutuksesta. Turku 1918.
- Hawkins, Keith (toim.)*: The Uses of Discretion. Oxford 1992.
- Hegenbarth, Rainer*: Neue Köpfe für die alte Hydra? Die Entgerichtlichung von Verbraucherstreitigkeiten. Teoksessa Voigt, Rüdiger (toim.): *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*, 152–171. Opladen 1983.
- Heikkilä, Matti*: Kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto talousahdingossa. Kriisejä ja selviämistrategioita. Teoksessa Heikkilä ym.: *Hyvinvoinnin päätepysäkillä?*, 57–104. Helsinki 1993.
- Heikkilä, Matti*: Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 8/1990. Helsinki 1990.
- Heikkilä, Matti – Hänninen, Sakari – Karjalainen, Jouko – Kontula, Osmo – Koskela, Kaj*: Nälkä. STAKESin raportteja 153. Helsinki 1994.
- Heikkilä, Matti – Hänninen, Sakari – Kosunen, Virpi – Mäntysaari, Mikko – Sallila, Seppo – Uusitalo, Hannu*: Hyvinvoinnin päätepysäkillä? STAKESin raportteja 128. Helsinki 1993.
- Heikkilä, Matti – Lehto, Juhani*: Sopeuttaminen vai kriisi? Sosiaali- ja terveyshallituksen raportteja 74. Helsinki 1992.
- Heikkilä, Matti – Puhakka, Aune*: Kaksi vuotta uutta sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuollituksen raportti n:o 4/1986. Helsinki 1986.
- Heikkilä, Matti – Puhakka, Aune*: Todellisuus on toinen juttu. Sosiaalihuollituksen raportti n:o 2/1985. Helsinki 1985.
- Heikkilä, Matti – Vähätalo, Kari (toim.)*: Huono-osaisuus ja hyvinvointivaltion muutos. Tampere 1994.
- Heikkinen, Antero*: Perinneyhteisöstä kansalaisyhteiskuntaan. Helsinki 1983.
- Heikkinen, Sakari*: Aineen voitot. Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): *Talous, valta ja valtio*, 127–151. Tampere 1990.
- Heino, Ulla*: Kylä sosiaalisena yhteisönä. Teoksessa Endén, Rauno (toim.): *Historian päivät* 1982. Historiallinen Arkisto 81, 39–51. Helsinki 1983.
- Heino, Ulla*: Kyläyhteisön historialliset edellytykset. Teoksessa Tommila, Päiviö – Heervä, Ismo (toim.): *Muuttuva kylä*, 127–162. Helsinki 1980.
- Heinonen, Jari*: Kattotarinnasta monikärkiseen pohdintaan. Tampere 1993.
- Heinonen, Jari*: Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon. *Acta Universitatis Tamperensis*, Ser. A, vol. 302. Tampere 1990.
- Helin, Markku*: Lapsen elatus. Teoksessa Mattila, Heikki (toim.): *Lapsioikeuden pääpiirteet*, 135–175. Helsinki 1981.

- Hellsten, Katri*: Sosiaalinen turvallisuus – sosiaaliturva muuttuvassa yhteiskunnassa. Teoksessa Jaakkola, Risto – Karisto, Antti – Roos, J. P.: Sosiaalipolitiikka, historiallinen kehitys ja yhteiskunnan muutos, 235–253. Espoo 1981.
- Hellsten, Katri*: Vaivaihoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 2/1993.
- Helminen, Heino*: Työväentapaturmavakuutuslaki. Helsinki 1931.
- Helsingin kaupungin historia. II osa. Helsinki 1950.
- Helsingin kaupungin historia. III:2 osa. Helsinki 1950.
- Helsingin kaupungin historia. IV:2 osa. Helsinki 1956.
- Helsingius, Gustaf Adolf*: Alamainen kertomus matkustuksesta Suomessa tiedon saamista varten vaivaihoidosta eri osissa maata. Helsinki 1886.
- Helsingius, Gustaf Adolf*: Fattiga barns skiljande från sina föräldrar. Fattigvårdsbladet 1913:13, 75–77. (Helsingius 1913a)
- Helsingius, Gustaf Adolf*: Fattigvårdens nydaning i Finland under tre årtionden. Helsinki 1918.
- Helsingius, Gustaf Adolf*: Huru skall den öppna fattigvården bestämmas? Fattigvårdsbladet 1913:1, 1–2. (Helsingius 1913b)
- Helsingius, Gustaf Adolf*: Köyhäinhoidon käsikirja, 2. painos. Porvoo 1917.
- Helsingius, Gustaf Adolf*: Matkakertomus. Helsinki 1887.
- Helsingius, Gustaf Adolf*: Vaivaihoidosta. Teoksessa Oma maa, 1. painos. Porvoo 1910.
- Hemmer, Ragnar*: Suomen oikeushistorian oppikirja II, 3. painos. Vammala 1967.
- Hendler, Reinhard*: Grundprobleme der Entregelung im demokratischen Rechts- und Sozialstaat. Teoksessa Voigt, Rüdiger (toim.): Gegenteilendungen zur Verrechtlichung, 59–70. Opladen 1983.
- Hermanson, R. F.*: Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt (toim. Hj. Nyqvist). Helsinki 1898.
- Hermanson, R. F.*: Muistiinpanot professori R. F. Hermansonin Suomen finanssihallinto-oikeuden luennoista (toim. Palmgren, Gösta), 2. painos. Porvoo 1920.
- Herää Suomi. Suomalaisuusliikkeen historia. Jyväskylä 1989.
- Hjerpe, Riitta*: Nopea taloudellinen kasvu 1860–1985 – numerot todistavat. Teoksessa Endén, Rauno (toim.): Historian päivät 1985. Historiallinen Arkisto 88, 93–99. Helsinki 1986.
- Hjerpe, Riitta*: Suomen talous 1860–1985. Kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankin julkaisuja – kasvututkimuksia XIII. Helsinki 1988.
- Holma, O.*: Köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus. Maalaiskunta 1936, 253–255 sekä kirjoituksen aiheuttamat reaktiot s. 276–280.
- Holmen, T.*: Perhelisälain toimeenpano kuluvana vuonna. Huoltaja 1944, 46–47.
- Holopainen, Toivo*: Kunnan asema valtiossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A:81. Vammala 1969.
- Hopt, Klaus*: Wettbewerbsbeschränkungen und Verrechtlichung. Teoksessa Kübler, Friedrich (toim.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 229–287. Baden-Baden 1984.
- Huhtanen, Raija*: Kansalaisten oikeuksista sosiaalihuollossa. Oikeus 1989, 367–379.
- Huhtanen, Raija*: SVOL:n soveltamisessa ilmenneitä oikeudellisia ongelmia. VALTAVAn seurantatutkimus, osa 3. Suomen virallinen tilasto, sosiaalisia erikoistutkimuksia SVT XXXII:115. Helsinki 1986.
- Huhtanen, Raija*: Toimeentulotuen myöntäminen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen jul-

- kaisuja B:202. Tampere 1994.
- Hunt, Alan – Wickham, Gary:* Foucault and Law. Lontoo – Boulder 1994.
- Huoltoaputiedustelu 1979. Sosiaalihuollon julkaisuja 5/1980.
- Huoltoavun ohjenormitoimikunnan mietintö. Maalaiskuntien liitto. Käytännön kunnallishallintoa n:o 6. Helsinki 1968.
- Hydén, Håkan:* Ram eller lag? Stat-kommunberedningen Ds C 1984:12. Tukholma 1984.
- Hytönen, Viljo:* Köyhäinhoito. Teoksessa Oma maa IV, 2. painos, 360–374. Porvoo 1923.
- Hytönen, Viljo:* Suomen köyhäinhoito-olot vuosina 1919–1920. Sosialinen Aikakauskirja 1921, 723–727.
- Hytönen, Viljo:* Uuden köyhäinhoitolain toimeenpano. Sosialinen aikakauskirja 1923, 294–302.
- Hytönen, Viljo:* Valtion ja kuntain suoritettavat köyhäinhoitokorvaukset. Sosialinen Aikakauskirja 1934, 653–657.
- Häkkinen, Antti:* Nälkä, valta ja kylä. Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): Talous, valta ja valtio, 103–125. Tampere 1990.
- Häkkinen, Antti:* Nälkävuosien sosiaalinen protesti. Teoksessa Pitkänen, Kari (toim.): Nälkä, talous, kontrolli. Helsinki 1987, 69–77.
- Häkkinen, Antti (toim.):* Vähäväkisten Helsinkiä. Helsingin yliopiston talous- ja sosiaalhistorian laitoksen tiedonantoja n:o 22 1989. Helsinki 1989.
- Häkkinen, Antti – Ikonen, Vappu – Pitkänen, Kari – Soikkanen, Hannu:* 1860-luvun suuret nälkävuodet. Helsingin yliopiston talous- ja sosiaalhistorian laitoksen tiedonantoja n:o 21. Helsinki 1989.
- Hämäläinen, Katriina:* Asiakkaan oikeusturva sosiaalihuollossa. Sosiaaliturva 1980, 552–555.
- Härö, Merja:* Kasarmista omakotitaloon. Teoksessa Endén, Rauno (toim.): Historian päivät 1982. Historiallinen Arkisto 81, 75–92. Helsinki 1983.
- Höök, Seppo:* Työlaitokseen määrittäminen huoltoapulain 25 §:n mukaan. Teoksessa Mikola, Matti (toim.): Pakkohoito. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C:9, 63–76. Helsinki 1976.

I

- Ignatius, Pirkko:* Sosiaalihuollon menettelysäännöksistä ja niiden kehittämistarpeista. Oikeus 1980:3, 186–191.
- Ikkala, Artturi Kustaa:* Huoltoapulaki selityksin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B:81. Helsinki 1957.
- Ikkala, Artturi Kustaa:* Yksityisoikeudellinen ja julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus. Lakimies 1956, 202–229.
- Itkonen, Rieti:* Uusi köyhäinhoitolaki. Suomen kunnallislehti 1922, 93–96.

J

- Jaakkola, Jouko:* Työväen avustuskassat 1800-luvun Tampereella. Teoksessa Yksilö ja yhteiskunnanmuutos. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A, vol. 202, 17–35. Tampere 1986.
- Jaakkola, Jouko:* Vaivaistalon aika vuodesta 1886 1910-luvun lopulle. Teoksessa Jaakkola, Jouko – Kaarninen, Mervi – Markkola, Pirjo: Koukkuniemi 1886–1986, 9–64 (Tampereen kaupungin julkaisu). Tampere 1986.
- Jaakkola, Jouko:* Yhteisöavusta vapaaehtoistyöhön. Teoksessa Matthies, Aila-Leena

- (toim.): Valtion varjossa, 8–28. Helsinki 1991.
- Jaakkola, Jouko*: Vaivaistalon aika vuodesta 1886 1910-luvun lopulle. Teoksessa Jaakkola, Jouko – Kaarninen, Mervi – Markkola, Pirjo: Koukkuniemi 1886–1986. Tampereen kaupunki 1986.
- Jaakkola, Jouko – Pulma, Panu – Satka, Mirja – Urponen, Kyösti*: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Helsinki 1994.
- Jaakkola, Risto – Karisto, Antti – Roos J. P.*: Sosiaalipolitiikka, historiallinen kehitys ja yhteiskunnan muutos. Juhlakirja Heikki Wariksen täyttäessä 80 vuotta 25.10.1981. Espoo 1981.
- Jaakkola, Risto – Sihvo, Tuire*: Kuntien ohjeelliset huoltoapunormit 1.1.1972. Sosiaalihallitus. Suunnittelu- ja tilastotoimisto, julkaisusarja n:o 1:1972.
- Jahnsson, Yrjö*: Tutkimuksia Suomen teollisuustyöväen suojelulainsäädännön kehityksestä 1860-luvulta alkaen. Helsinki 1910.
- Jallinoja, Riitta*: Moderni elämä. Helsinki 1991.
- Jalo, Margit*: Avuntarpeen syyt köyhäinhuoltotilaston valossa vuosina 1925–1950. Huoltaja 1953, 585–590 ja 631–634.
- Jalomäki, Sinikka*: Elatusturvalain toteutuminen vuonna 1979. Sosiaaliturva 1981, 213–214.
- Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi*: Vaihtoehtoinen sosiaalipolitiikka. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen raportteja 1/1984.
- Jousimaa, Kaarina*: Pakkoauttajia – pakosta. Huoltaja 1971, 96.
- Joutsamo, Kari*: Subsidiariteettiperiaate EY-oikeudessa. Lakimies 1995, 742–750.
- Julkunen, Raija*: Hyvinvointivaltio käännekohtassa. Tampere 1992.
- Julkunen, Raija*: Hyvinvointivaltion ja hyvinvointipluralismin ristiriidat. Teoksessa Matties, Aila-Leena (toim.): Valtion varjossa, 51–68. Helsinki 1991.
- Julkunen, Raija*: Sosiaalipolitiikan klassikkojen vaietut naiset. Sosiaalipolitiikka 1989, 9–22.
- Julkunen, Raija*: Sosiaaliturvapolitiittinen uudistustoiminta 1960-luvulla Suomessa. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen tutkimuksia 1970:3. Jyväskylä 1970.
- Julkunen, Raija*: Subsidiariteetti – sosiaaliturvamme suoja vai uhka? Teoksessa Jokinen-Virta, Arja – Korhonen, Mari (toim.): Subsidiariteettiperiaate suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa, 36–44. Sosiaaliturvan keskusliiton julkaisu. Helsinki 1994.
- Julkunen, Raija – Kangas, Olli – Kinnunen, Petri – Sipilä, Jorma – Suikkanen, Asko – Urponen, Kyösti*: Kasvusta vastuuseen – sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja C. Katsauksia ja puheenvuoroja 16. Rovaniemi 1993.
- Juntto, Anneli*: Asuntokysymys Suomessa. Sosiaalipolitiittisen yhdistyksen julkaisu n:o 50. Helsinki 1990.
- Jussila, Osmo*: Suomalaisuusliike Venäjän paineessa vuosina 1890–1917. Teoksessa Herää Suomi. Suomalaisuusliikkeen historia, 121–173. Jyväskylä 1989.
- Jutikkala, Eino*: Kylänkeskisen yhteistoiminnan historiaa. Teoksessa Yhteiskunnallisen järjestäytymisen historiaa, 120–130. Historian Aitta IX. Helsinki 1939.
- Jutikkala, Eino*: Suomen rautatieverkon synty. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Suomen talous- ja sosiaalishistorian kehityslinjoja. Helsinki 1968.
- Jutikkala, Eino*: Suomen talonpojan historia. 2. laitos. Helsinki 1958.
- Jutikkala, Eino*: Suomen valtio ja yhteiskunta autonomian ajan alkupuolella. Teoksessa

- Suomalaisen kansanvallan kehitys. Historian aitta XIII, 15–34. Porvoo 1956.
- Jutikkala, Eino*: Vuoden 1697 kansallisonnettomuus, sen tuhot ja väistämismahdollisuudet. Teoksessa Einar W. Juven juhlaKirja. Turun historiallisen yhdistyksen julkaisuja XI, 112–136. Turku 1951.
- Juusela, Väinö*: Ehkäisevästä köyhäinhoidosta. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 1917, 169–175.
- Juusela, Väinö*: Kovaosaisten huolto maassamme. Helsinki 1919.
- Juusela, Väinö*: Köyhäintoitokysymyksiä. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 1916, 178–184.
- Jyrkilä, Faina*: Vähempiosaisen muotokuva. Teoksessa Heikki Waris ja 15 tohtoria. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 7, 245–257. Porvoo–Helsinki 1961.
- Jyränki, Antero*: Poliittikan oikeudellistuminen. Teoksessa Viitanen, Klaus (toim.): Oikeus ja politiikka. Helsinki 1986, 1–13.

K

- Kaarninen, Mervi*: Tamperelaisen punaorvon elämänvaiheet. Teoksessa Yksilö ja yhteiskunnan muutos. Acta Universitatis Tamperensis, Ser A, vol 202, 36–49. Tampere 1986.
- Kaikkonen, Veikko*: Huoltoavun korvausvelvollisuus. Maalaiskunta 1968, 224.
- Kairinen, Martti*: Sosiaaliturvaoikeus. Osa 1. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A:4. Turku 1977.
- Kairinen, Martti*: Suomen työelämän suhteiden oikeushistoriaa. Teoksessa Klami, Hannu Tapani (toim.): Oikeushistoriallisia tutkielmia I. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A:5:1977, 146–216.
- Kairinen, Martti*: Työoikeuden evoluutiovaiheista. Teoksessa Nuolimaa, Risto – Tolonen, Juha – Wikström, Kauko (toim.): JuhlaJulkaisu Pertti Muukkoselle. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A-juhlaJulkaisu n:o 1, 49–61. Turku 1987.
- Kairinen, Martti*: Työoikeuden perusteet. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, yksityisoikeuden sarja A:71, kuudes painos. Turku 1991.
- Kairinen, Martti*: Työväen kysymyksen oikeudellistuminen 1906–1925. Teoksessa Jyränki, Antero – Manninen, Sami (toim.): Suomalainen oikeusajattelu murroksessa (1905–1925), 91–107. Turku 1990.
- Kalela, Jorma*: Pulapolitiikkaa. Työväen taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 13. Helsinki 1987.
- Kalela, Jorma*: Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Helsinki 1989 (työvoimaministeriön julkaisu).
- Kalima, Kai*: Kunnan talous. Jyväskylä 1988.
- Kallio, Topi*: Palvelijapolitiikasta Suomessa 18. vuosisadalla. Helsinki 1913.
- Kangas, Olli*: Sosiaalisten oikeuksien kehittyminen eräissä OECD-maissa 1930–1985. Sosiaalipoliittikka 1991, 51–74.
- Kangas, Urpo*: Lesken oikeudellinen asema. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A:156. Helsinki 1982.
- Karapuu, Heikki*: Sosiaaliturva, oikeusturva, oikeusasiamies. Lakimies 1995, 29–38.
- Kari, Matti*: EU:n subsidiariteettiperiaatteen soveltamisesta sosiaalialalla. Teoksessa Jokinen-Virta, Arja – Korhonen, Mari (toim.): Subsidiariteettiperiaate suomalaisessa hyvinvointipoliittikassa, 76–84. Sosiaaliturvan keskusliiton julkaisu. Hel-

- sinki 1994.
- Karisto, Antti:* Elinolojen muutossuunnat Suomessa. Sosiaalihallituksen julkaisuja 3/1985. Helsinki 1985.
- Karisto, Antti – Takala, Pentti:* Sosiaalivaltion kriisi? Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja. Helsinki 1985.
- Karisto, Antti – Takala, Pentti – Haapola, Ilkka:* Elintaso, elämäntapa, sosiaalipolitiikka, 4. painos. Juva 1988.
- Kasvio, Antti:* Teollisesta vallankumouksesta työyhteiskunnan kriisiin. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, sarja C 29/1986.
- Katsaus viime vuoteen. *Köyhäinhoitolehti* 1915:1, 1–3.
- Kaukovalta, K. V.:* Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liiton julkaisuja I. Helsinki 1940.
- Kekkonen, Jukka:* Merkantilismista liberalismiin. Teoksessa Kekkonen, Jukka – Korpijaakko, Kaisa – Ylikangas, Heikki: Oikeudellisen sääntelyn kehityslinjoja, 75–114. Helsinki 1985.
- Kekkonen, Jukka:* Merkantilismista liberalismiin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A:172. Vammala 1987.
- Kekkonen, Jukka:* Mitä oikeushistoria on? *Lakimies* 1988, 355–360.
- Kekkonen, Jukka:* Vuoden 1852 julistus vaivahoidosta ja syyt sen säätämiseen. *Laudaturtyö*. Helsinki 1978.
- Kelan palvelut sosiaalitoimistoihin. Keski-Pohjanmaan sosiaalijohtajien ja sosiaalityöntekijöiden kannanotto. *Sosiaaliturva* 1992:10, 18.
- Kemppainen, Erkki – Salo, Kauko:* Toimeentulotukea myönnettävä kunnan määrärahoista riippumatta. *Sosiaaliturva* 1987, 1326–1327.
- Kirchheimer, Otto:* The Socialist and Bolshevik Theory of the State. Teoksessa *Politics, Law and Social Change. Selected Essays of Otto Kirchheimer*, 3–21. New York ja Lontoo 1969.
- Kirchner, Emil J.:* The Social Framework of the European Union. Teoksessa *The European Union Encyclopedia and Directory* 1996, 140–144. Lontoo 1996.
- Kivekäs, K. F.:* Elberfeldin järjestelmä. Oulu 1910.
- KM 1860:1 Alamainen ehdotus asetukseen kunnallishoidosta maalla.
- KM 1872:3 Komiteanmietintö yleisestä vaivahoidosta sekä irtolaisista ja niiden kanssa menettelemisestä.
- KM 1884:4 Komiteanmietintö komitealta, joka on asetettu Kuopion läänin irtaimen väestön tilan parantamisasiaa varten.
- KM 1894:1 Kunnallishallinnosta maalla.
- KM 1907:9 (tai 1909:19) Komiteanmietintö 17.3.1879 annetun köyhäinhoitoasetuksen tarkastuksesta.
- KM 1918:7 Köyhäinhoitokomitean mietintö.
- KM 1935:7 Komiteanmietintö köyhäinhoidon korvauserusteita käsittelemään asetetulta komitealta.
- KM 1946:4 Huoltolakien tarkistamiskomitean mietintö.
- KM 1949:7 Huolto-ohjelmakomitean mietintö.
- KM 1953:1 Köyhäinhoitolain uudistamiskomitean mietintö huoltoapulaista.
- KM 1961:2 (monistettu sarja) Huoltohallintokomiteanmietintö n:o 2.
- KM 1962:27 (monistettu sarja) Huoltoapulain tarkistuskomitean ehdotus huoltoapulaiksi.
- KM 1964 B:32 Huoltoapulain tarkistuskomitean ehdotus huoltoapulaiksi.

- KM 1965 B 76 Sosiaalihuollon hallintokomitean mietintö.
 KM 1968:B 66 Työlaitostoitomikunnan mietintö.
 KM 1968:B 86 Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I (luonnos).
 KM 1971:A 25 Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I.
 KM 1972:A 7 Sosiaalityön koulutuskomitean mietintö.
 KM 1973:64 Sosiaalihallintokomitean mietintö I.
 KM 1973:114 Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö.
 KM 1974:32 Sosiaalihallintokomitean mietintö II. Ehdotus laiksi toimeentulotuesta.
 KM 1976:22 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtäväjakotoimikunnan (STM-toimikunta) mietintö.
 KM 1976:24 Kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän kehittäminen I. Järjestelmän yleiset perusteet.
 KM 1979:56 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävien järjestelytoimikunnan (STM II-toimikunta) mietintö.
 KM 1979:59 Sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitean mietintö.
 KM 1981:64 Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö.
 KM 1986:10 Keskushallinnon norminanto.
 KM 1993:39 Tehtäviensiirtotoimikunnan loppumietintö.
 Kohu hyvä Suomea 2030. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1991:1. Helsinki 1991.
Koistinen, Pertti: Tuotannollinen rationaliteetti ja sosiaalipoliittisen järjestelmän tulevaisuus. Sosiaalipoliittikka 1986, 53–66.
Kokko, Simo – Lehto, Juhani: Mihin suuntaan sosiaali- ja terveydenhuolto? Stakesin raportteja 96. Helsinki 1993.
Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A:139. Vammala 1979.
Korhonen, Olavi: Huoltoapulakia korjattava. Huoltaja 1972, 154–155.
Korpi, Kyllikki: Au-lapsilla elatusapusaatavia 27 miljoonaa markkaa. Huoltaja 1969, 310–312 ja 336.
Korpi, Kyllikki: Huoltoapu 1969. Sosiaalinen Aikauskirja 1971, 526–536.
Koskiahho, Briitta (toim.): Sosiaalisuunnittelu -sosiaalipoliittikka. Sosiaalihuollon keskusliiton julkaisusarja, n:o 4. Helsinki 1966.
Koskiahho, Briitta: Yhteiskunnan muutos ja sosiaalipoliittikka. Helsinki 1986.
Koskinen, Pirkko K Demlan kesäseminaarissa: Toimeentulotuesta saatava KHO:n ennakopäätöksiä. Lakimiesuutiset 1995:9, 36–37.
Koskinen, Simo: Vanhuspolitiikan makrotutkimus. Sosiaalipoliittikka 1991, 77–108.
Kosonen, Pekka: Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoimaiset mallit. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 48. Tampere 1987.
 Kotikunnan ja oleskelukunnan välinen suhde. Nimimerkki H.W. Huoltaja 1934, 95–96.
 Kotipaikkaoikeus ja kotiinlähetyt (nimetön kirjoitus). Köyhäinhoitolehti 1916:9, 53–55.
Kübler, Friedrich: Verrechtlichung von Unternehmensstrukturen. Teoksessa Kübler, Friedrich (toim.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 167–227. Baden-Baden 1984.
Kübler, Friedrich (toim.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Baden-Baden 1984.
Kulla, Heikki: Hallintolainkäyttö ja hallinto. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A:148. Helsinki 1980.

- Kulla, Heikki*: Kunnallisen virkamiesoikeuden kehityspiirteitä. Tutkimushanke Suomalaisen oikeusajattelun perusteet. Julkaisuja n:o 1. Turku 1983.
- Kulmala, Helvi*: Köyhäinhoito ja köyhät Maskun kihlakunnassa 1809–1852. Turun yliopiston Suomen historian laitos. Eripainossarja III. Turku 1968.
- Kunnallisasiain käsikirja*, toim. Eskola, Aarne – Larma, Otto – Simonen, Aarre. Helsinki 1955.
- Kunnalliset työlaitoksemme*. Huoltaja 1967, 814–818 (Työlaitosten keskusliiton laatima selvitys).
- Kuusanmäki, Lauri*: Vanhemmasta kunnallisesta köyhäinhoidosta. Teoksessa Yhteiskunnallisen järjestäytymisen historiaa. Historian Aitta IX, 108–119. Helsinki 1939.
- Kuusi, Eino*: Sosiaalipolitiikka. Osat 1–2. Porvoo 1931.
- Kuusi, Eino – Kuusi, Reino*: Sosiaalinen kysymys ja sosiaalinen liike kautta aikojen. 2. painos. Porvoo–Helsinki 1948.
- Kuusi, Matti – Alapuro, Risto – Klinge, Matti (toim.)*: Maailmankuvan muutos tutkimuskohteena. Helsinki 1977.
- Kuusi, Pekka*: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6, 5. painos. Porvoo–Helsinki 1968.
- Kuuskoski, Reino*: Kansanvaltaisuusperiaatteen toteuttaminen paikallishallinnossa ja erityisesti sosiaalihuollon hallinnossa. Huoltaja 1959, 523–529.
- Kuusterä, Antti*: Kansantapa ja uudenaikainen rationaalisuus. Säästöpankkitoiminnan yhdenmukaistaminen 1800-luvun lopulla. Teoksessa Peltonen, Matti (toim.): Arki ja murros. Jyväskylä 1990, 77–101.
- Kuusterä, Antti*: 1860-luvun epäonnistunut talouspolitiikka. Teoksessa Pitkänen, Kari (toim.): Nälkä, talous, kontrolli. Helsinki 1987, 43–57.
- Kuusterä, Antti*: Valtio ja vapaan kilpailun harhat – valtion panos autonomian ajan jälkipuoliskon taloudellissosiaalisessa muutoksessa. Teoksessa Endén, Rauno (toim.): Historian päivät 1985. Historiallinen Arkisto 88, 129–144. Helsinki 1986.
- Kuusterä, Antti*: Valtion sijoitustoiminta pääomamarkkinoiden murroksessa 1859–1913. Historiallisia tutkimuksia 149. Helsinki 1989.
- Kyllönen, Jyrki*: »Vastuu ja itsemääräämisoikeus lisääntynyt». Sosiaaliturva 1991, 133–134.
- Kyntäjä, Timo*: Tulopolitiikka Suomessa. Helsinki 1993.
- Kyntäjä, Timo – Laitinen, Ahti*: Oikeussosiologia. Juva 1983.
- Köyhäinhoitoavun suuruudesta kotipaikkaoikeus riippumaan? Nimimerkki A.R.* Huoltaja 1929, 292–294.

L

- Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.
- Laati, Iisakki*: Sosiaalinen lainsäädäntö ja toiminta Suomessa. Helsinki 1939.
- Lakiasian käsikirja*, toim. Hakkila, Esko. Porvoo 1938.
- Lakien uudistaminen siirtyy 1980-luvulle? Huoltaja 1975, 415.*
- Lamminpää, Kaarina*: Toimeentulotuen ennakkoilasto tammi–kesäkuu 1994. STAKESin tilastotiedote 1994:16. Helsinki 1994.
- Lamminpää, Kaarina*: Toimeentulotuen ennakkoilasto 1995. STAKESin tilastotiedote 1996:3. Helsinki 1996.
- Lanu, Reijo*: Työlaitokset rangaistus- ja hoitolaitoksina. Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalipoliittinen tutkimusosasto 5/70.

- Lappalainen, Veijo:* Huoltoapulain muutokset. Huoltaja 1970, 600–607.
- Lappalainen, Veijo:* Miksi huoltoapulain muutoksen muutos kariutui eduskunnassa. Huoltaja 1971, 55–56. (Lappalainen 1971b)
- Lappalainen, Veijo:* Sosiaalihuollon lainsäädäntöä koskevat uudistukset. Teoksessa Lääninoikeuksien IV neuvottelupäivät 28.–29.1.1971, 28–35. Helsinki 1971. (Lappalainen 1971a)
- Lash, Scott:* Sociology of Postmodernism. Lontoo 1991.
- Lauronen, Erja:* Asumistukijärjestelmän vaikutuksista. Työväen taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 12. Helsinki 1987.
- Lauronen, Kaarina:* Toimeentulotukiasiakkaat ja heidän elämäntilanteensa. Sosiaalihuollon julkaisuja 9/1988.
- Lauronen, Kaarina – Salo, Kauko:* Kotiavustusmenoista lähes puolet työttömyyden tilille. Sosiaaliturva 1979, 135–137.
- Lehtimäki, Anna-Liisa:* Äitiysavustus. Teoksessa Väestöpolitiikkamme taustaa ja tehtäviä. Väestöliiton vuosikirja I, 138–153. Porvoo–Helsinki 1946.
- Lehto, Juhani – Lamminpää, Kaarina:* Ruuhkaa ja leikattua perusturvaa toimeentulotukilukulla. Sosiaali- ja terveyshallituksen raportteja 75. Helsinki 1992.
- Lehto, Markku:* Huoltoavun alueellinen vaihtelu. Huoltaja 1972, 838–840. (Lehto 1972a)
- Lehto, Markku:* Kunnat huoltoapua jakamassa. Sosiaalinen aikakauskirja 1972, 112–122. (Lehto 1972b)
- Lehtonen, Heikki:* Palkkatyöläistyminen, kasvatuksen yhteiskunnallistuminen ja sosiaalipolitiikka. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen julkaisu, sarja B 39/1984.
- Lehtonen, Heikki:* Työvoiman käytön ja uusintamisen muodot. Tampere 1983.
- Lehtonen, Heikki:* Yhteisö. Tampere 1990.
- Lehtonen, Heikki – Heinonen, Jari – Rissanen, Pekka:* Syrjäytymiskäsitteen käytön ongelmia. Sosiaalihuollon julkaisuja 12/1986.
- Lehtonen, Kimmo:* Sosiaalityön ammatillistumisesta. Sosiaaliturva 1983, 962–965.
- Leino-Kaukiainen, Pirkko:* Suomen kielen käytön yleistyminen, Teoksessa Herää Suomi. Suomalaisuusliikkeen historia, 327–346. Jyväskylä 1989.
- Lenk, Klaus:* Funktionsverlust des Rechts in der öffentlichen Verwaltung? Teoksessa Voigt, Rüdiger (toim.): Gegenteilen zur Verrechtlichung, 88–101. Opladen 1983.
- Lento, Reino:* Väestöpoliittisen ajatustavan synty ja tähänastinen kehitys Suomessa. Teoksessa Väestöpolitiikkamme taustaa ja tehtäviä. Väestöliiton vuosikirja I, 41–85. Porvoo–Helsinki 1946.
- Letto-Vanamo, Pia (toim.):* Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Jyväskylä 1991.
- Lilius, Aksel:* Tilattoman väen oloista Kuopion läänissä. Helsinki 1888.
- Lindroos, Kari:* Tilastojen kertomaa sairausvakuutuksen 30-vuotistaipaleelta. Kelan tilastokatsaus 1994:3, 8–15.
- Lindroos, Kari – Rojo, Marjatta:* Kymmenen vuotta lasten kotihoidon tukea. Kelan tilastokatsaus 1995:2, 6–10.
- Loimaranta, Yrjö:* Katsaus yleiseen köyhäinhoitoon Suomessa ennen vuotta 1661. Vartija 1907, 225–235 ja 293–298.
- Louhelainen, Pekka:* Suomalaisen sosiaaliturvan muotoutuminen. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 66/1984.
- Louhelainen, Pekka:* Tarve vai ansiot? Helsinki 1988 (Sosiaaliturvan keskusliitto).
- Louhelainen, Pekka:* Viheliäiset välinpitoajat. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan

laitoksen tutkimuksia 77/1986.

Louhivuori, O. W.: Kunnallinen köyhäinhoitorasitus Suomen suurimmissa kaupungeissa ennen nykyistä kunnallishallitusta. Helsinki 1915.

Lyytinen, A. A.: Ns. laitton yhdyselämä. Huoltaja 1934, 265–267.

Lähteinen, Martti: Sosiaalihuoltolaki. Sosiaaliturva 1983, 21–23.

M

Mahkonen, Sami: Köyhä lapsi. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisu- ja B 15. Helsinki 1974.

Mannio, Niilo: Sosiaalipoliitikon kokemuksia. Porvoo 1967.

Mannio, Niilo: Vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus. Huoltaja 1936, 329–335.

Marjanen, Matti: Elatusturvalain uudistaminen. Sosiaaliturva 1976, 514–520.

Markkanen, Erkki: Maaseudun ongelmat. Elintason kehitys ja erot. Teoksessa Endén, Rauno (toim.): Historian päivät 1982, 31–38. Historiallinen Arkisto 81. Helsinki 1983.

Marshall, T. H.: Citizenship and Social Class. Cambridge 1950.

Matthies, Aila-Leena: Julkisen palvelujärjestelmän avautuminen epäviralliseen – hyppy pimeään? Teoksessa Matthies, Aila-Leena (toim.): Valtion varjossa, 38–50. Helsinki 1991.

Matthies, Aila-Leena (toim.): Valtion varjossa. Helsinki 1991.

Mattila, Mikko – Saukkonen, Riikkamari – Uusikylä, Petri: Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1993:4.

Mauranen, Tapani: Osuustoimintakansanliikettä aatteen ja rahan vuoksi. Teoksessa Alapuro, Risto ym. (toim.): Kansa liikkeessä, 176–192. Helsinki 1987.

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä 1–2. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B:100 ja B:106. Vammala 1959 ja 1961.

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B:143. Vammala 1968.

Merikoski, Veli: Luentoja huolto-oikeudesta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu- ja B:31. 1. painos Vammala 1948 ja 2. painos Vammala 1963.

Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeuden oppikirja. 2. nide. Porvoo–Helsinki 1946.

Merikoski, Veli: Vapaa hankinta hallinnossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu- ja B:86. Vammala 1958.

Mikkola, Matti: Avioton lapsi. Helsinki 1972.

Mikkola, Matti: Euroopan sosiaalisen peruskirjan yleispiirteet. Teoksessa Kemppainen, Erkki (toim.): Yhteiskunta ja osallistuminen. Stakesin raportteja 112. Helsinki 1993.

Mikkola, Matti: Oikeasta ja väärästä oikeudellistumisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Oikeus 1987, 17–28.

Mikkola, Matti (toim.): Pakkohoolto. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C:9. Helsinki 1976.

Mikkola, Matti: Sosiaalilainsäädännön kehitys Suomessa. Sosiaalinen Aikakauskirja 1987:5/6, 25–39.

Mikkola, Matti: Työttömyysturvan ehdoista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu- ja A:141. Vammala 1979.

Mikkola, Matti: Työttömyysturvan kehityspiirteitä. Sosiaalivakuutus 1982, 240–245.

Mikkola, Matti ja Helminen, J.: Lastensuojelu. Helsinki 1994.

- Modeen, Tore:* De rättsliga garantierna för det socialrättsliga utkomstskyddet – rättsutvecklingen sedan 1852. JFT 1986, 36–64.
- Modeen, Tore:* Saako kunta osoittaa varoja sosiaalihuoltoon tarvitsevien yksityisten henkilöiden taloudelliseen tukemiseen huoltoapulain ulkopuolella? Lakimies 1965, 139–150.
- Moilanen, Merja:* Laaja perusosa ei lisää merkittävästi toimeentulotuen menoja. Sosiaaliturva 1993:21, 10.
- Moilanen, Merja:* Toimeentulotuen tehtäväjaosta päätetään vasta kokeilujen jälkeen. Sosiaaliturva 1992:10, 8–11.
- Moksunen, Sami:* Sosiaalitoimen julkisuustyö ja tiedottaminen. Sosiaali- ja terveyshallituksen tutkimuksia 8/1991. Helsinki 1991.
- Moring, K. A.:* Suomen työväenlainsäädäntö pääpiirteittäin. Helsinki 1921.
- Muroma, Seppo:* Suurten kuolovuosien (1696–1697) väestönmenetykset Suomessa. Historiallisia tutkimuksia 161. Helsinki 1991.
- Mustala, Paavo:* Yleisohjeitten antamisen tarpeellisuudesta kotiaivastuksen ja yksityiskotihoitomaksun määrästä. Huoltaja 1943, 254–256.
- Muutoksia sosiaaliturvaan vuoden alusta. Sosiaaliturva 1995:1–2, 40–42 ja Sosiaaliturva 1996:1, 24–26.
- Myllyntaus, Timo:* Työvoimapolitiikka autonomian ajan alkupuoliskolla. Teoksessa När samhället förändras. Kun yhteiskunta muuttuu, 155–179. Historiallinen Arkisto 76. Helsinki 1981.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 1991. (Mäenpää 1991a)
- Mäenpää, Olli:* Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa. Helsinki 1991. (Mäenpää 1991b)
- Mäkinen-Ollinen, Aune:* Alaikäisen oikeus elatukseen. Teoksessa Yhteiskunta. Yhteiskunnallisen korkeakoulun vuosikirja II, 121–137. Helsinki 1950.
- Mäkinen-Ollinen, Aune (toim.):* Huoltolautakunnan lakikirja. Helsinki 1944.
- Mäkinen-Ollinen, Aune:* Laki sosiaalihuollon hallinnosta pykälittäin selitettynä. Porvoo-Helsinki 1966.
- Mäkinen-Ollinen, Aune:* Nuoriso-oikeus. Porvoo-Helsinki 1954.
- Mäkinen-Ollinen, Aune:* Sosiaalihuollon hallinnossa esiintyvistä puutteista. Huoltaja 1959, 221–226.
- Mäntysaari, Mikko:* Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 51. Tampere 1991.
- Mäntysaari, Mikko:* Toimeentulotuki – viimeinen suojaverkko vai ensisijainen turvajärjestelmä? teoksessa Heikkilä, Matti – Hänninen, Sakari – Kosunen, Virpi – Mäntysaari, Mikko – Sallila, Seppo – Uusitalo, Hannu: Hyvinvoinnin päätepysäkillä? STAKESin raportteja 128, s. 105–127. Helsinki 1993.

N

- Niemelä, Pauli – Ruotsalainen, Seppo:* Suomalaisen eläketurvan sosiaalipoliittiset perusteet. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja A:20. Helsinki 1983.
- Nieminen, Armas:* Kodinperustamislainajärjestelmän käytäntöontulo Suomessa. Teoksessa Väestöpolitiikkamme taustaa ja tehtäviä. Väestöliiton vuosikirja I, 175–192. Porvoo-Helsinki 1946.
- Nieminen Armas:* Mitä on sosiaalipoliittikka? Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 4. Helsinki 1955.

- Nieminen, Armas*: Taistelu sukupuolimoraaista. Helsinki 1951.
- Nieminen, Jarmo*: Työttömyysturva Suomessa. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 74/1985. Tampere 1985.
- Niemivuo, Matti*: Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä. Helsinki 1979.
- Niemivuo, Matti*: Hallintoviranomaisten norminannosta. Lapin korkeakoulun oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja B 12. Rovaniemi 1988.
- Niemivuo, Matti*: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A:118. Vammala 1976.
- Niinivaara, Reino – Puhakka, Aune*: Keskeisten toimentuloturvaetuksien taso Suomessa 1984. Sosiaalihallituksen julkaisuja 4/1984. Helsinki 1984.
- Nousiainen, Kevät*: Oikeus prosessina. Teoksessa Tuori, Kaarlo (toim.): Teorioita oikeuden kehityksestä, s. 17–40. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:1. Helsinki 1988.
- Nousiainen, Kevät*: Prosessin herruus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A:191. Helsinki 1993.
- Nummijärvi, Anja*: Naisten työttömyysturvasta. Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvo-julkaisuja, sarja A:3/1991. Helsinki 1991.
- Nurminen, Pekka*: Opiskelijat ja toimeentulotuki. Helsingin yliopisto 1990 (julkaisematon lisensiaatintutkimus).
- Nuutilainen, Aune*: Huoltoapulain tarkistaminen. Suomen kunnat 1972, 1198–1199.
- Nuutilainen, Aune*: Huoltoapulaki ja kunnat. Suomen kunnat 1970, 1170–1174.
- Nuutilainen, Aune*: Uusi elatusturvalaki. Maalaiskunta 1965, 981–984.
- Nuutilainen, Aune – Seppänen, Voitto*: Kunnallinen sosiaalitoimi. Vantaa 1978.
- Nygård, Toivo*: Irtolaisuus ja sen kontrolli 1800-luvun alun Suomessa. Studia Historica Jyväskylänseia 31. Jyväskylä 1985.

O

- Offe, Claus*: Contradictions of the Welfare State (toim. Keane, John). Cambridge (USA) 1984.
- Oittinen, R. H.*: Työväenkysymys ja työväenliike Suomessa, 2. painos. Helsinki 1954.
- Oksa, Jukka*: Totta ja tarua maaseudun yhteisöllisyydestä. Sosiaalipolitiikka 1987, 103–108.

P

- Paananen, Seppo*: Pienituloiset kotitaloudet 1985. Sosiaalihallituksen julkaisuja 10/1988.
- Parviainen, Raili – Ojala, Mikael*: Ennen lamaa lamaantuneita. Stakesin raportteja 86. Helsinki 1993.
- Pekonen, Kyösti*: Byrokratia politiikan näkökulmasta. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 51. Jyväskylä 1983.
- Pelkonen, Veli* (toim.): Hyvinvointioikeus. Suomen kaupunkiliiton ja Suomen kunnallisiin julkaisu. Helsinki 1993.
- Peltonen, Matti*: Metsä, kasvu ja kriisi. Taloushistoria toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa Ahtiainen, Pekka ym. (toim.): Historia nyt, 119–140. Historiallisen yhdistyksen julkaisuja n:o 5. Helsinki 1990.
- Peltonen, Matti*: Metsätulot ja maatalatalouden murros autonomian ajan lopulla. Teoksessa Endén, Rauno (toim.): Historian päivät 1985. Historiallinen Arkisto 88, 101–

114. Helsinki 1986.
- Peltonen, Matti*: Suomalainen maatalouskysymys. Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): Talous, valta ja valtio, 195–212. Tampere 1990.
- Peltonen, Matti*: Talolliset ja torpparit. Historiallisia tutkimuksia 164. Helsinki 1992.
- Peltonen, Matti*: Viinapästä kolerakauhuun. Helsinki 1988.
- Penski, Ulrich*: Verrechtlichung von Verwaltungshandeln durch Verwaltungsrechtssprechung. Teoksessa Voigt, Rüdiger (toim.): Verrechtlichung, 232–245. Königstein/Ts. 1980.
- Perelman, Chaim*: The Idea of Justice and the Problem of Argument. London 1963.
- Perheentupa, Antti-Veikko*: Puheenvuoro teemasta »Nedbrytning av de sociala målen till praktiskt användbara begrepp». Sosiaalinen aikakauskirja 1971, 341–343
- Perustoimeentulotyöryhmän muistio (osa 1). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 1984:11. Helsinki 1984.
- Perustoimeentulotyöryhmän muistio (osa 2). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 1986:2. Helsinki 1986.
- Pierson, Christopher*: Beyond the Welfare State? Cambridge 1992.
- Piilonen, Juhani*: Vallankumous kunnallishallinnossa. Sarjassa Punaisen Suomen historia 1918. Helsinki 1982.
- Piirainen, Veikko*: Ensikertainen huoltoavun hakeminen. Sosiaalihuollon keskusliiton julkaisusarja, n:o 3. Helsinki 1963.
- Piirainen, Veikko*: Helsingius ja kunnanmiehet. Huoltaja 1955, 79–87.
- Piirainen, Veikko*: Kyläkierrolta kunnalliskotiin. Helsinki 1958.
- Piirainen, Veikko*: Piirteitä köyhäinhoidon elatus- ja korvausvelvollisuussäännöstömmekkehityksestä. Huoltaja 1948, 190–193 ja 201–205.
- Piirainen, Veikko*: Suomalaisen sosiaaliturva, 2. painos. Hämeenlinna 1969.
- Piirainen, Veikko*: Toimeentulohuollon uudistamisen tarve ja suunta. Huoltaja 1968, 590–596.
- Piirainen, Veikko*: Vaivaishoidosta sosiaaliturvaan. Tampereen yliopiston sosiaaliturvan laitoksen julkaisuja 4. Hämeenlinna 1974.
- Pinker, Robert*: Social Theory and Social Policy. Lontoo 1971.
- Pipping, Hugo E.*: Landsbygdens sociala problem i Finland kring mitten av 1800-talet. Helsinki 1940.
- Pitkänen, Kari (toim.)*: Nälkä, talous, kontrolli. Helsinki 1987.
- Pitkänen, Kari*: Väestöntutkimus ja yhteiskunta. Suomen väestötieteen yhdistyksen julkaisuja n:o 11. Helsinki 1988.
- Pitschas, Rainer*: Soziale Sicherung durch fortschreitende Verrechtlichung? Teoksessa Voigt, Rüdiger (toim.): Verrechtlichung, 150–169. Königstein/Ts. 1980.
- Polanyi, Karl*: The Great Transformation. Boston 1971 (1944).
- Pohjola, Anneli*: Elämän valttikortit? Nuoren aikuisen elämäntilanne ja vaaativien tilanteiden varjossa. Acta Universitatis Lapponiensis 5. Rovaniemi 1994.
- Puhakka, Y. W.*: Työnantajan köyhäinhoidollinen elatusvelvollisuus. Teollisuuslehti 1949:1, 10–13.
- Pulkkinen, A.*: Itsenäisyysajan tärkeimmät lainsäädäntötoimet. Porvoo 1927.
- Pulma, Panu*: Fattigvård i frihetstidens Finland. Historiallisia tutkimuksia 129. Helsinki 1985.
- Pulma, Panu*: Kerjuuluvasta perhekuntoutukseen. Teoksessa Pulma, Panu ja Turpeinen, Oiva : Suomen lastensuojelun historia, 7–266. Helsinki 1987.

- Pulma, Panu:* Kristillisestä armeliaisuudesta lakisääteiseen köyhäinhoitoon. Sosiaaliturva 1985:25, 1234–1238.
- Pulma, Panu:* Köyhästäkö kansalainen? Köyhyys 1800-luvun poliittisena ongelmana. Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): Talous, valta ja valtio, 169–193. Tampere 1990.
- Pulma, Panu:* Uusi sukupolvi – uusi historia? Teoksessa Endén, Rauno (toim.): Historian päivät 1988. Historiallinen Arkisto 93. Helsinki 1989, 81–88.
- Pulma, Panu – Turpeinen, Oiva:* Suomen lastensuojelun historia. Helsinki (lastensuojelun Keskusliitto) 1987.
- Päivänsalo, B. H.:* Miten on köyhäinhoitolautakunnan suhtauduttava laittomaan yhdyselämään. Huoltaja 1933, 92.

R

- Raassina, Anne:* Ansiotyöstä luopumisen ehdot. Sosiaali- ja terveysministeriön kehittämisosaston selvityksiä 1991:8.
- Rahikainen, Marjatta:* Pelistä pois. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Vammala 1991.
- Rahikainen, Marjatta (toim.):* Suuri muutos. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus 1992.
- Rajavaara, Marketta:* Sosiaalityön ammatillistumisesteet. Helsingin yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma 6/1983.
- Raivio, Arvi:* Köyhät ja vaivaiset Suomessa vuosina 1754–1870. Huoltaja 1954, 264–266, 349–351 ja 356–358.
- Rantalainen, Pekka:* Täysremontti huoltoapulakiin. Huoltaja 1970, 129–133.
- Rantanen, Sirkka:* Työttömyysturva, kansalaispalkka, toimeentulotuki? Sosiaaliturva 1987, 338–339.
- Rasila, Viljo:* Agraarikysymys Suomessa 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa. Teoksessa Suomalaisneuvostoliittolaisen historian tutkijoiden symposium – Riika 1.–7.12.1985, 73–85. Historiallinen Arkisto 88. Helsinki 1986.
- Rasila, Viljo:* Kansalaissodan sosiaalinen tausta. Helsinki 1968.
- Rasila, Viljo:* Kaupunkien sosiaalipolitiikka ja terveydenhoito 1875–1917. Teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 2, 333–374. Vantaa 1983.
- Rauhala, K. W.:* Keisarillinen Suomen senaatti 1809–1909 I–II. Helsinki 1915 ja 1921.
- Rauhala, Urho:* Huono-osaisten muotokuva. Sosiaali- ja terveysministeriön suunnitteluosaston julkaisuja 1988:7. Helsinki 1988.
- Raunio, Kyösti:* Arvot sosiaalipolitiikkatieteessä. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan julkaisuja, sarja A:22. Turku 1986.
- Raunio, Kyösti:* Hyvinvointivaltiosta hyvinvointiyhteiskuntaan? Turun yliopiston sosiaalipolitiikan julkaisuja, sarja A:17. Turku 1984.
- Raunio, Kyösti:* Onko hyvinvointivaltio sosiaalivaltio? Sosiaalipolitiikka 1985, 55–65.
- Raunio, Kyösti:* Sosiaalipolitiikan peruskysymyksiä. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus, 3. painos. Turku 1989.
- Raunio, Kyösti:* Yhteiskunta, sosiaalipolitiikka ja sosiaalityö. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C:93. Turku 1993.
- Riihinen, Olavi (toim.):* Suomi 2017. Jyväskylä 1990.
- Ringén, Stein:* The Possibility of Politics. Oxford 1987.
- Rinne, Juhani:* Pitäjän itsehallinnon historiaa. Juhlajulkaisussa Carl von Bonsdorffin kun-

- niaksi, 9–45. Historiallinen arkisto 52. Helsinki 1947.
- Rinne, Risto – Jauhiainen, Arto*: Koulutus, professionalistuminen ja valtio. Turun yliopiston kasvatustieteiden laitoksen tutkimuksia. Julkaisusarja A:128 1988.
- Rintasaari, Juho*: Henkikirjoituksesta väestötilaston ja köyhäinhoidollisen kotipaikkaolueiden kannalta. Huoltaja 1934, 271–272.
- Ritakallio, Veli-Matti*: Kartoitus suomalaisesta köyhyystutkimuksesta ja arviot tutkimustarpeista. Sosiaalihuollon julkaisuja 16/1986.
- Ritakallio, Veli-Matti*: Köyhyys ei tule yksin. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksia 11/1991.
- Ritakallio, Veli-Matti*: Köyhyys Suomessa 1981–1990. STAKESin tutkimuksia 39. Helsinki 1994.
- Rogowski, Ralf*: Rechtsgläubigkeit oder die Antizipation vermuteter Rechtsfolgen. Teoksessa Voigt, Rüdiger (toim.): Verrechtlichung, 251–260. Königstein/Ts. 1980.
- Rommi, Pirkko – Pohls, Maritta*: Poliittisen fennomanian synty ja nousu. Teoksessa Herää Suomi. Suomalaisuusliikkeen historia, 67–119. Jyväskylä 1989.
- Romppanen, Pekka*: Sosiaalihuolto, terveydenhoito, sairausvakuutus. Huoltaja 1968, 737–742.
- Rosenborg, Johan Wilhelm*: Om fattigdomen och allmänna fattigvården i Finland. Helsinki 1858.
- Rostila, Ilmari*: Subjektina sosiaalitoimistossa? Sosiaalihuollon julkaisuja 7/1988
- Rottleuthner, Hubert*: Aspekte der Rechtsentwicklung in Deutschland – Ein soziologischer Vergleich deutscher Rechtskulturen. Zeitschrift für Rechtssoziologie 1985:2, 206–254.
- Ruhanen, Esko*: 50 vuotta peruseläketurvaa. Kelan tilastokatsaus 1992:2, 6–14.
- Ruohonen, Markku*: Tietoyhteiskunnan sosiaaliturva. Helsinki 1985 (Sosiaaliturvan keskusliiton julkaisu).
- Ruotsalainen, Seppo*: Työttömyysturvan tausta ja kehittämistarpeet. Teoksessa Kalimo, Esko – Kallio, Veikko (toim.): Juhlakirja Jaakko Pajula. Osa II, 521–529. Helsinki 1989.
- Ruutu, Martti*: Kansallinen herääminen ja kielellisen tasaarvon saavuttaminen. Teoksessa Suomalaisen kansanvallan kehitys, 92–106. Historian Aitta XIII. Porvoo 1956.
- Ruutu, Martti*: Koululaitoksen muuttuminen ja sen muuttava vaikutus yhteiskuntaan. Teoksessa Suomalaisen kansanvallan kehitys, 75–92. Historian Aitta XIII. Porvoo 1956.
- Röhl, Klaus*: Rechtssoziologie. Köln 1987.

S

- Saari, Timo*: Esitutkimus toimeentulotukikokeilun kustannuksista. Sosiaaliturva 1992:24, 25.
- Saarialho, Aarne*: Köyhäinhuoltolainsäädäntö. Porvoo–Helsinki 1935.
- Saarinen, Erja*: Taloudellisille etuuksille ei tarvita monta jakajaa. Sosiaaliturva 1992:10, 13–14.
- Saarinen, Erja*: Toiveena laman ruuhkauttaman sosiaalityön järkevöityminen. Sosiaaliturva 1992:10, 12–13.
- Sahlman, Ilmari*: Huoltoapu sosiaaliturvan täydentäjänä. Huoltaja 1971, 621–623.
- Sailas, Raija*: Köyhät keskuudessamme. Sosiaalihuollon toimeentuloprojekti. Sosiaalihuollon julkaisuja 1987:1.

- Salavuo, Kari – Ritakallio, Veli-Matti:* Toimeentulotukiasiakkaat Varissuon sosiaaliase-
malla. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan julkaisuja, sarja A:21. Turku 1986.
- Salminen, V.:* Fattigvårdsförordningens 2 och 3 §. Fattigvårdsbladet 1913:5, 28.
- Salo, Heikki:* Huoltoapulain mukaisesta holhouksesta. Maalaiskunta 1965, 640–643.
- Salo, Reino:* Kunnallinen huoltoapu yhteiskunnallisena ja yksilöllisenä ongelmana. Vaa-
sa 1962.
- Salo, Reino:* Sosiaalihuolto. Porvoo–Helsinki 1981.
- Saloheimo, Jorma:* Vähimmäistoimeentuloturvan oikeudellisia ongelmia. Työoikeudelli-
sen yhdistyksen vuosikirja 1990, s. 89–97.
- Salomaa, Anne:* Toimeentulotuki asiakkaan näkökulmasta. Tampereen yliopiston sosiaa-
lipolitiikan laitoksen tutkimuksia 80. Tampere 1986.
- Salonen, K. D. J.:* Köyhäinhoitoavustusten takaisinmaksamisvelvollisuudesta. Huoltaja
1937, 44–46, jota seuraa Huoltajan toimituksen vastine s. 47–49.
- Salonen, K. D. J.:* »Täyttä köyhäinhoitoa» nauttivien takaisinmaksamisvelvollisuudesta.
Huoltaja 1937, 140–143, jota seuraa Huoltajan toimituksen vastine s. 143–148.
- Sarlin, Bruno:* Avonaisen köyhäinhoidon tarkoituksenmukainen järjestely kunnissamme.
Köyhäinhoitolehti 1915, 73–75, 81–83, 85–87, 93–94 ja 97–98.
- Sarlin, Bruno (nimimerkki B. S.):* Hvad som borde göras för undvikande af bestraffningsåt-
gärder föranledda af förvecklingar på fattiggårdarna. Fattigvårdsbladet 1914:8,
45–46.
- Sarlin, Bruno:* Kotipaikkakuntaan toimittamisen täytöntöönpanosta. Huoltaja 1933, 195–
199.
- Sarlin, Bruno (nimimerkki B.S.):* Mihin suuntaan olisi avonaisen köyhäinhoidon järjes-
telmää kaupungeissamme kehitettävä? Köyhäinhoitolehti 1916, 77–79 ja 85–88.
- Sarmela, Matti:* Kirjoituksia kulttuuriantropologiasta. Tietolipas 96. Mikkeli 1984.
- Savolainen, Raimo:* J. V. Snellman ja nälkävuodet 1867–1868. Snellman-instituutin
C-sarja 2. Kuopio 1989.
- Saxbäck, Riitta:* Selvitys toimeentulotukipäätöksistä Hämeen lääninoikeudessa ja kante-
lupäätöksistä Hämeen lääninhallituksessa 1992. Hämeen lääninhallituksen jul-
kaisusarja 1993:32. Hämeenlinna 1993.
- Scheinin, Martin:* Economic and Social Rights as Legal Rights. Teoksessa Eide, A. –
Krause, C. – Rosas, A. (toim.): Economic, Social and Cultural Rights. Dordrecht–
Boston–Lontoo 1995.
- Selvitys toimeentulotuen myöntämismenettelystä Hämeen läänissä v. -90. Hämeen lää-
ninhallituksen julkaisusarja 1991:28. Hämeenlinna 1991.
- Selznick, Philip:* Law, Society and Industrial Justice. Russell Sage Foundation 1969.
- Seppänen, Voitto:* Missä viipyy huoltoapunormisuositus. Maalaiskunta 1966, 860–861.
- Serlachius, Allan:* Perinpohjaisen uudistuksen tarpeessa oleva laki. Lakimies 1915, 53–
62.
- Setkänen, Heikki:* Vuoden 1934 alusta voimaantulleet köyhäinhoitolain muutokset. Maa-
laiskunta 1934, 121–127, 141–146 ja 161–164.
- Sihvo, Tuire:* Suomalainen sosiaalihuolto: mielikuvat ja todellisuus. Sosiaalihallituksen
väestötiedustelun raportti II. Sosiaalihallituksen julkaisuja 1/1990.
- Sihvo, Tuire – Lindqvist, Markku:* Muutossuunnat kunnissa. STAKESin raportteja 135.
Helsinki 1994.
- Siipi, Jouko:* Ryysyrannasta hyvinvointivaltioon. Helsinki 1967.
- Simitis, Spiros:* Zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen. Teoksessa Kübler, Fried-

- rich: Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 73–165. Baden-Baden 1984.
- Simonen, Aarre*: Uusi avustusmuoto huoltolautakuntien hoidettavaksi. Huoltaja 1941, 145–152.
- Sipilä, Arvo*: Suomen työoikeuden pääasiat. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B:137. Helsinki 1968.
- Sipilä, Jorma*: Onko sosiaalivaltiolle vaihtoehtoja? Sosiaalipolitiikka 1986, 113–115.
- Sipilä, Jorma*: Sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Helsinki 1985.
- Sipilä, Jorma*: Sosiaalityön jäljillä. Helsinki 1989.
- Sipponen, Kauko*: Päätöksenteko sosiaalisuunnittelussa. Teoksessa Koskiaho, Briitta (toim.): Sosiaalisuunnittelu – sosiaalipolitiikka, 55–65. Helsinki 1966.
- Smelser, Neil J.*: The Modernization of Social Relations. Teoksessa Weiner, Myron (toim.): Modernization: The Dynamics of Growth, 119–130. Cambridge (USA) 1966.
- Snellman, G. R.*: Sosiaalihallinnon järjestely Suomessa. Sosialinen aikakauskirja 1919, 3–11.
- Soikkanen, Hannu*: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.
- Soikkanen, Hannu*: Paikallisen itsehallinnon 1860- ja 1870-luvun uudistusten edellytykset ja yhteiskunnalliset seuraukset erityisesti maaseudulla. Historiallinen Arkisto 75, 77–94. Helsinki 1980.
- Soikkanen, Hannu*: Sosialismin tulo Suomeen. Turku 1961.
- Soikkanen, Hannu*: Vanha ja uusi yhteiskunta. Teoksessa När samhället förändras. Kun yhteiskunta muuttuu, 433–451. Historiallinen Arkisto 76. Helsinki 1981.
- Soininen, Arvo M.*: Uuden maatalouden kehityksen suuntaviivoja. Teoksessa Uutta maataloushistoriaa, 3–14. Helsingin yliopiston talous- ja sosiaalihistorian laitoksen tiedonantoja n:o 17. Helsinki 1985.
- Sormo, Helge*: Elatusavun ennakosta. Maalaiskunta 1963, 724–729.
- Sormo, Helge*: Huoltoavun valtionkorvauksesta. Maalaiskunta 1958, 992–997.
- Sosiaalihuollituksen yleiskirje 3.10.1968, n:o 4/1968/hu (aihe: huoltoapunormit).
- Sosiaalihuollon lainsäädäntö, toim. Tarasti, Aarne, 2. painos. Helsinki 1955.
- Sosiaalihuoltolakityöryhmän I osamuistio. Ehdotus valtioneuvoston päätökseksi toimeentulotuen yleisistä perusteista. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1983:6. Helsinki 1983.
- Sosiaalihuoltolakityöryhmän II osamuistio. Ehdotus sosiaalihuoltoasetukseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1983:23. Helsinki 1983.
- Sosiaaliministeriö 1917–1967. Sosiaaliministeriön julkaisuja. Helsinki 1967.
- Sosiaaliset riskit, tutkimus ja päätöksenteko, toim. Karisto, Antti – Takala, Pentti – Hellsten, Katri – Helminen, Ilmari – Massa, Ilmo. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus 1989.
- Sosiaaliturva 80-luvulla. Sosiaaliturvan Keskusliiton julkaisu. Helsinki 1980.
- Sosiaaliturvan kehitys Suomessa 1950–1977. SVT. Sosiaalisia erikoistutkimuksia XX-XII:56. Helsinki 1978.
- Ståhlberg, K. J.*: Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta. Helsinki 1901.
- Ståhlberg, K. J.*: Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Helsinki 1893.
- Ståhlberg, K. J.*: Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta, 3. painos. Helsinki 1926.
- Ståhlberg, K. J.*: Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. 1. painos Helsinki 1915 ja 2. painos Helsinki 1931.

- Ståhlberg, K. J.*: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa, 2. painos. Helsinki 1928.
- Suksi, Markku*: Välillisen julkisen hallinnon rakenteesta. Lakimies 1988, 390–412.
- Sulkunen, Irma*: Naisen kutsumus. Helsinki 1989.
- Summa, Hilikka*: Hyvinvointipoliittikka ja suunnitteluretoriikka: tapaus asuntopoliittikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 17. Espoo 1989.
- Summa, Hilikka*: Julkinen toiminta ja taloudellinen vastuu. Teoksessa Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä, s. 50–61. Helsinki 1993.
- Suomalaiset työssä. Tilastokeskuksen julkaisu. Helsinki 1991.
- Suomen historian Pikkujätiläinen, toim. Zetterberg, Seppo. Porvoo 1987.
- Suomen kaupunkilaitoksen historia 2–3. Vantaa 1983 ja 1984.
- Suomen köyhäinhoito vuonna 1918. Sosialinen Aikakauskirja 1920, 437–444.
- Suomen köyhäinhoito vuonna 1919. Sosialinen Aikakauskirja 1921, 778–785.
- Suomen köyhäinhoito vuonna 1920. Sosialinen Aikakauskirja 1922, 283–292.
- Suomen köyhäinhoito-olot vuonna 1921. Sosialinen Aikakauskirja 1922, 819–831.
- Suomen taloushistoria 1. Agraarinen Suomi, toim. Jutikkala, Eino – Kaukiainen, Yrjö – Åström, Sven-Erik. Helsinki 1980.
- Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi, toim. Ahvenainen, Jorma – Pihkala, Erkki – Rasila, Viljo. Helsinki 1982.
- Suomen työläinsäädäntö. Koonnut Mannio, Niilo. Otavan asetuskokoelma 56. Helsinki 1926.
- Suomen työläinsäädäntö. Koonneet Levander, Aarne – Wikman, Victor. Helsinki 1936.
- Suomen virallinen tilasto XXI A. Köyhäinohoitotilasto 1881–
- Suominen, Risto – Kallio, Martti*: Eräiden sosiaaliturvaetuuksien kehitys Suomessa. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusosasto 1/1975. Helsinki 1975.
- Suonoja, Kyösti*: Sosiaalihuollon kelpoisuusehdot samaan asetukseen. Sosiaaliturva 1984, 24–28.

T

- Taipale, Ilkka*: Asunnottomuus ja alkoholi. Alkoholitutkimussäätiön julkaisuja n:o 32. Jyväskylä 1982.
- Tala, Jyrki (toim.)*: Kantajana kansalainen. Raportti oikeusturvasta. Helsinki 1969.
- Tala, Jyrki*: Keskustelua oikeudellistumisesta. Teoksessa Tuori, Kaarlo (toim.): Teorioita oikeuden kehityksestä, 165–194. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:1. Helsinki 1988.
- Tala, Jyrki*: Oikeudellistuminen. Oikeus 1986, 289–301.
- Talas, Onni*: Kotipaikkaoikeus-reformi Suomessa. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 1906, 1–14 ja 53–63.
- Talas, Onni*: Kotipaikkaoikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1905. (Talas 1905a)
- Talas, Onni*: Kunnan oikeus saada toiselta kunnalta korvausta antamastansa vaivaisavusta. JFT 1905, 109–133. (Talas 1905b)
- Talve, Ilmar*: Suomen kansankulttuuri. Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia 355. Helsinki 1979.
- Tanninen, Timo – Julkunen, Ilse*: Elämää säästöliekillä. Stakesin tutkimuksia 32. Helsinki 1993.
- Tanninen, Timo – Julkunen, Ilse*: Utkomststöd i Norden. Sosiaalihuollon julkaisuja

- 8/1988. Helsinki 1988.
- Tarasti, Aarne*: Huoltoapu- ja irtolaislain eräiden perussäännösten muuttaminen. Lakimies 1970, 124–137.
- Tarasti, Aarne*: Huoltoapulain tarkistus. Huoltaja 1961, 480–486.
- Tarasti, Aarne*: Huoltoapulain uusiminen. Huoltaja 1962, 559–563 ja 603–607.
- Tarasti, Aarne*: Huoltoapulainsäädäntö. Helsinki 1956. (Tarasti 1956a)
- Tarasti, Aarne*: Uusi huoltoapulaki. Sosiaalinen aikakauskirja 1956, 173–187. (Tarasti 1956b)
- Tarvainen, Lauri*: Eräistä nykytärkeistä huoltokysymyksistä. Huoltaja 1948, 273–276.
- Tarvainen, Lauri*: Yhteiskunnallinen huolto. Turku 1946.
- Tavastähti, Elli*: Köyhäinhoidon käsikirja. Porvoo 1926.
- Teerijoki, Ilkka*: Nälkävuosien turva? Pitäjänmakasiinit Suomessa 1700-luvulla. Historiallisia tutkimuksia 175. Helsinki 1993.
- Temari, Y.*: Luettelo Suomen sosiaalisesta lainsäädännöstä. Sosiaaliministeriön julkaisuja, sarja sosiaalisia käsikirjoja VI, 3. painos. Helsinki 1949.
- Teubner, Gunther*: After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-regulatory Law. Teoksessa
- Teubner, Gunther (toim.)*: Dilemmas of Law in the Welfare State, 299–325. Berliini–New York 1986.
- Teubner, Gunther (toim.)*: Dilemmas of Law in the Welfare State. Berliini–New York 1986.
- Teubner, Gunther*: Juridification – Concepts, Aspects, Limits, Solutions. Teoksessa Teubner, Gunther (toim.): Juridification of Social Spheres, 3–48. Berliini–New York 1987.
- Teubner, Gunther (toim.)*: Juridification of Social Spheres. Berliini–New York 1987.
- Teubner, Gunther*: Reflexives Recht. ARSP 1982, 13–59.
- Teubner, Gunther*: The Transformation of Law in the Welfare State. Teoksessa Teubner, Gunther (toim.): Dilemmas of Law in the Welfare State, 3–10. Berliini–New York 1986.
- Teubner, Gunther*: Verrechtlichung – Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege. Teoksessa Kübler, Friedrich (toim.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und Sozialer Solidarität, 289–344. Baden-Baden 1984.
- Therborn, Göran*: European Modernity and Beyond. Lontoo – Thousand Oaks – New Delhi 1995.
- Tiihonen, Seppo*: Hallitusvalta. Helsinki 1990.
- Tiihonen, Seppo – Tiihonen, Paula*: Suomen hallintohistoria, 2. painos. Helsinki 1984.
- Tiihonen, Seppo – Ylikangas, Heikki*: Virka, valta, kulttuuri. Helsinki 1992.
- Timuss, Richard*: Commitment to Welfare. Toinen painos. Lontoo 1976.
- Toimeentulotuen seurantatyöryhmän muistio (osa 1). Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1989:11. Helsinki 1989.
- Toimeentulotuen seurantatyöryhmän muistio (osa 2). Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1990:22. Helsinki 1990.
- Toimeentulotuen tarve kasvoi edelleen. Nimetön artikkeli. Sosiaaliturva 1993:21, 9.
- Toimeentulotuki. Sosiaalihallituksen yleiskirje A 13/1983/hu. Helsinki 1983.
- Toimeentulotuki. Sosiaalihallituksen yleiskirje A 3/1986/hu. Helsinki 1986.
- Toimeentulotuki. Sosiaalihallituksen ohjekirje n:o 1/1989. Helsinki 1989.
- Toimeentulotuki. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 1994:2.

- Toimeentulotuki 1985–1990. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus Sosiaaliturva 1992:5. Helsinki 1992.
- Toimeentulotuki 1994. STAKESin ja SVT:n julkaisusarja Sosiaaliturva 1996:1. Helsinki 1996.
- Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1991. STAKESin ja SVT:n julkaisusarja Sosiaaliturva 1993:4. Helsinki 1993.
- Toimeentulotuki ja sotilasavustus 1992. STAKESin ja SVT:n julkaisusarja Sosiaaliturva 1994:1. Helsinki 1994.
- Toimeentulotuki kaksinkertaistunut. Nimetön artikkeli. Sosiaaliturva 1986, 560–561.
- Toimeentulotukityöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1984:14. Helsinki 1984.
- Toimeentulotukityöryhmän muistio (osa 2). Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1984:XXXI. Helsinki 1984.
- Toimeentulotukityöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1988:32. Helsinki 1988.
- Toivola, Matti – Virta, Kari:* Sosiaaliturvan pääpiirteet. Helsinki 1988.
- Toivola, Osmo:* Sosiaaliturvan pääpiirteet. Helsinki 1969 ja myöhemmin ilmestyneet painokset. (Toivola 1969b)
- Toivola, Osmo:* Sosiaalivakuutuksen ja sosiaalihuollon vuorovaikutus. Huoltaja 1969, 548–552. (Toivola 1969a)
- Tola, Jaakko S.:* Noutajat ja pakkoauttajat. Huoltaja 1967, 781–782.
- Tolonen, Eemil:* ...ankara laitos oli Harjula... Huoltaja 1952, 145–147.
- Tolonen, Eemil (nimimerkki E. T:n):* Piirteitä sosiaalisten lakiemme ja olojemme kehityksestä itsenäisyysaikana. Huoltaja 1944, 404–407.
- Tommila, Päiviö – Heervä, Ismo (toim.):* Muuttuva kylä. Helsinki 1980.
- Tuomi, Sinikka:* Elatustukea saa noin 70 000 lasta. Sosiaaliturva 1982, 605–606.
- Tuominen, Marja:* »Me kaikki ollaan sotilaitten lapsia». Sukupolvihegemonian kriisi 1960-luvun suomalaisessa kulttuurissa. Helsinki 1991.
- Tuominen, Uno:* Paikallinen itsehallinto. Teoksessa Suomalaisen kansanvallan kehitys, 67–74. Historian Aitta XIII. Porvoo 1956.
- Tuominen, Uno:* Suomalaisen liberalismien sosiaalipoliittinen asenne 1880-luvun alkuun mennessä. Teoksessa Yhteiskunta. Yhteiskunnallisen korkeakoulun vuosikirja II, 192–199. Helsinki 1950.
- Tuori, Kaarlo:* Budjetti, laki ja suunnitelma. Helsinki 1985.
- Tuori, Kaarlo:* Desentralisoinnin oikeudellisia rajoituksia ja mahdollisuuksia. Hallinnon tutkimus 1987, 2–16.
- Tuori, Kaarlo:* Missä oikeus loppuu? Oikeus 1984:4, 279–292.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki 1990.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeus, valta, kritiikki. Lakimies 1993, 722–740.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeusnormien asettamisen menettelyt ja oikeuden kriisitendenssit. Poliitikka 1985, 189–203.
- Tuori, Kaarlo:* Sosiaalioikeus. Helsinki–Juva 1995.
- Tuori, Kaarlo (toim.):* Teorioita oikeuden kehityksestä. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:1. Helsinki 1988.
- Turpeinen, Oiva:* Lastensuojelu ja väestönkehitys. Teoksessa Pulma, Panu – Turpeinen, Oiva: Suomen lastensuojelun historia, 269–463. Helsinki 1987.
- Turpeinen, Oiva:* Nälkä vai tauti tappoi? Historiallisia tutkimuksia 136. Helsinki 1986.

- Turpeinen, Oiva:* Näläntorjunta ja hyvinvointivaltion perusteet. Helsinki 1991.
- Turunen, Raimo:* Huoltoavun korvausvelvollisuus – olisiko se säilytettävä nykyisellään vai olisiko siitä luovuttava. Maalaiskunta 1968, 56–58.
- Työlaitos. Tampereen yliopiston oikeustieteen laitoksen seminaariraportteja 1/1972.
- Työlaitosten huollettavat marraskuussa 1964. Sosiaalinen Aikakauskirja 1965, 197–211.
- Työlaitosten ja kunnallisten huoltoloiden kehittämistoimikunnan raportti. Helsinki 1978 (Sosiaalihallituksen julkaisu).
- Tönnies, Ferdinand:* Community and Society (Gemeinschaft und Gesellschaft). East Lansing 1957.
- Törmä, Kaija:* Sosiaalityöntekijäin ammatillistuminen ja järjestäytyminen. Sosiaaliturva 1978, 215–218.
- Törnqvist, Erik – Ryönäkoski, Urpo:* Teollistumisajan suhdannevaihtelu. Teoksessa Jutikkala, Eino (toim.): Suomen talous- ja sosiaalishistorian kehityslinjoja, 221–248. Helsinki 1968.
- Törnqvist, Sigfrid:* Om fattigvård åt personer med hemortsrätt i främmande kommuner. Kommunaltidningen 1933, 151–156 ja 173–174.

U

- Unger, Roberto Mangabeira:* Law in Modern Society. New York–Lontoo 1977.
- Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo:* Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B:193. Tampere 1983 (1. painos) ja 1989 (5. painos).
- Uuden köyhäinhuoltolain aiheuttamista muutoksista (nimetön kirjoitus). Huoltaja 1922, 81–82 ja 89–90.
- Uudistukset maan köyhäinhoidontarkastelun järjestelyssä (nimetön kirjoitus). Köyhäinhuoltalehti 1918:4–5, 17–19.

V

- Waismaa, Maija:* Lapsen asema Suomessa. Porvoo 1971.
- Waismaa, Usko:* Ehkäisevään huoltoapuun 0,23 % huoltoapumenoista. Huoltaja 1972, 200–201.
- Valkama, E. Juhani:* Elberfeldin järjestelmä Tampereen kaupungissa. Huoltaja 1953, 490–494.
- Valkonen, Tapani – Alapuro, Risto – Alestalo, Matti – Jallinoja, Riitta – Sandlund, Tom:* Suomalaiset, 4. painos. Juva 1985.
- Valpola, Olli:* Kela saanee hoitaa sille annetut tehtävät hyvin. Sosiaaliturva 1993:20, 17–21.
- Valpola, Olli:* Sosiaaliturvan väärinkäytöstä. Oikeus 1980:3, 150–163 ja 1980:4, 251–56.
- Waris, Heikki:* Muuttuva suomalainen yhteiskunta. 1. painos, Porvoo 1968 ja 2. painos, Porvoo 1974.
- Waris, Heikki:* Suomalaisen sosiaalipolitiikan kehitys. Teoksessa Renvall, Pentti (toim.): Suomalaisen kansanvallan kehitys, 293–315. Historian Aitta XIII. Porvoo 1956.
- Waris, Heikki:* Suomalaisen yhteiskunnan rakenne, 2. painos. Helsinki 1952.
- Waris, Heikki:* Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 5. 2. painos, Helsinki–Porvoo 1962 ja 7. painos, Helsinki–Porvoo 1980.
- Waris, Heikki:* Työläisyhteiskunnan syntyminen Helsingin Pitkäsillan pohjoispuolelle.

2. painos. Helsinki 1973.
- Waris, Heikki:* Työväen keskinäinen oma-apu. Teoksessa Yhteiskunnallisen järjestäytymisen historiaa, 151–162. Historian Aitta IX. Helsinki 1939.
- Vattimo, Gianni:* Läpinäkyvä yhteiskunta. Helsinki 1991.
- Weber, Max:* Protestantinen etiikka ja kapitalismin henki. Juva 1980.
- Weber, Max:* Rechtssoziologie (toim. Winckelmann, Johannes), 2. painos. Berliini 1967.
- Weber, Max:* Wirtschaft und Gesellschaft (toim. Winckelmann, Johannes). 4. painos. Tübingen 1956.
- Vepsä, Kirsti:* Elintason muutos Suomessa v. 1910–1965. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 21. Helsinki 1973.
- Viipurin läänin maalaiskuntain ensimmäiset kunnallispäivät Viipurissa lokakuun 27.–28. päivinä vuonna 1911.* Pöytäkirja, toim. Moilanen, Kaapro. Viipuri 1912.
- Wilensky, Harold L.:* The Welfare State and Equality. Berkeley 1975.
- Viljanen, Pekka:* Toimeentulotuen laaja perusosa toteutumassa vuoden 1994 alusta. Sosiaaliturva 1993:12, 12–14.
- Viljanen, Pekka:* Toimeentulotuen maksamista Kelalta kokeillaan 16:ssa kunnassa. Sosiaaliturva 1992:10, 6–7.
- Vilkkonen, Eero:* Hallintolainkäyttö. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B: 178. Helsinki 1976.
- Vilkkonen, Eero:* Hallintolainkäytöstä autonomian ajalla. Helsingin yliopiston julkisoi-
keuden laitoksen julkaisuja, osasto C:4. Helsinki 1973.
- Willgren, Karl:* Blick på det kommunala finansväsendets utveckling. Ekonomiska Samfundets tidskrift 1938, 51–85.
- Willgren, Karl:* Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Helsinki 1934.
- Willgren, Karl:* Suomen finanssioikeus. Porvoo 1910.
- Willgren, Karl:* Suomen talousoikeus. Helsinki 1930.
- Willner, Johan:* Lama ja julkisen sektorin säästöt. Teoksessa Allén, Tuovi – Heinonen, Visa – Pantzar, Mika (toim.): Täyskäännös? Taloutemme valintojen edessä, 40–52. Helsinki 1993.
- Winch, Peter:* The Idea of a Social Science. Lontoo 1958.
- Virrankski, Pentti:* Suomen taloushistoria kaskikaudesta atomiaikaan. Helsinki 1975.
- Virta, Kari:* Kuka vastaa vangin toimeentulosta? Teoksessa Laine, Matti (toim.): Vangin sosiaalinen asema, 45–55. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisuja 4/1992. Helsinki 1992.
- Virta, Kari:* Toimeentulotuesta oikeuskäytännön valossa. Oikeustiede Jurisprudentia 1987, 327–396.
- Virta, Kari:* Uusi kotikuntalaki aiheuttaa kunnille monenlaisia vaikeuksia. Sosiaaliturva 1993:20, 14–16.
- Virta, Kari – Toivola, Matti:* Sosiaaliturvan pääpiirteet. Helsinki 1993 (Sosiaaliturvan keskusliiton julkaisu).
- Voigt, Rüdiger (toim.):* Gegenteilen zur Verrechtlichung. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 9. Opladen 1983.
- Voigt, Rüdiger (toim.):* Verrechtlichung. Königstein/Ts. 1980.
- Voigt, Rüdiger:* Verrechtlichung in Staat und Gesellschaft. Teoksessa Voigt, Rüdiger (toim.): Verrechtlichung, 15–37. Königstein/Ts. 1980.
- Voionmaa, Väinö:* Tampereen kaupungin historia III, 2. painos. Tampere 1932.
- Wright, G. H. von:* Tieteen maailmankuva ja ihmisjärki. Sosiaalipoliittikka 1985, 93–107.

Vuoristo, A.: Työlaitoksen asema ja tulevaisuus. Huoltaja 1971, 397–400.

Vuornos, Maija: Lapsen asema Suomessa. Porvoo 1971

Väänänen-Tomppo, Irma: Työmarkkinajärjestöjen rooli sosiaalipolitiikan kehittämisessä Suomessa vuosina 1956–1979. Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 1981:6.

Y

Yksilö ja yhteiskunnan muutos. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A, vol 202. Tampere 1986.

Yleinen asevelvollisuus sodassa köyhyyttä vastaan (nimetön artikkeli). Huoltaja 1923, 201–204.

Ylikangas, Heikki: Käännepohdat Suomen historiassa. Juva 1986.

Yrjö-Koskinen, Yrjö-Sakari: Työväenseikka (alunperin ilmestynyt v. 1874). Teoksessa Eräsaari, Risto – Rahkonen, Keijo (toim.): Työväenkysymyksestä sosiaalipolitiikkaan, 55–106. Helsinki 1975.

Z

Zacher, Hans F.: Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts. Teoksessa Kübler, Friedrich (toim.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 11–72. Baden-Baden 1984.

Å

Åman, Lars: Ohjeelliset huoltoapunormit syksyllä 1976 Keski-Suomen, Lapin, Pohjois-Karjalan ja Uudenmaan lääneissä. Sosiaalihallituksen huoltotoimisto (moniste).

SUMMARY

Paul Van Aerschot

THE POOR AND THE LAW

The Evolution of Social Assistance Legislation with Special Reference to Juridification Processes

Juridification

Juridification (or legalization, »Verrechtlichung«) means the extension of the sphere of application of the legal system to new situations and the increase of juridical elements in various social activities. The term may refer both to a deliberate action of the legislator intended to regulate a certain area or matter and to the unforeseen and sometimes even unwanted effects of legal provisions, regulations, more or less juridically established administrative procedures, and so on. Juridification draws our attention to the fact that legal norms influence and in some cases even structure human relations, lead us to treat problematic situations as legal problems, provide us with juridical means for solving conflicts and with procedural know-how enabling us to deal with various matters.

The debate on juridification which was conducted mainly during the 1970's and the 1980's, focused, on one hand, on the negative consequences of the ever growing mass of legal provisions making it more and more difficult for people to know their rights and to attend properly to their business. On the other hand, the discussions pointed out that juridification has also a positive function as a means to further or protect the interests of a variety of groups seeking the support of the legislator. Both these aspects are related to the evolution of modern society,

which is to a considerable extent based on provisions and regulations implemented by an impressive number of public agencies and services.

Some of the juridification processes seem to be intertwined with the development of the welfare state, but the roots of this phenomenon, the processes and structures conducive to the expansion of the legal system, lie deeper. Juridification is basically the emergence of legal factors as such and the transformation of social patterns into juridical configurations. The dissertation deals with juridification both from this »prelegal« point of view and from the angle of the expansion of the legal system. The framework linking these different aspects of juridification with each other is based on the concept of modernization.

According to Stein Ringen (*The Possibility of Politics* 1987, 30–35), modernization means the long-term development of the industrial democracies which has several interdependent characteristics. Ringen mentions the economic, social and political factors, but we should not omit cultural elements. As he states it, the growth of the welfare state is a part of the process of modernization, both resulting from it and contributing to bringing it about. In his view, predominant features of modern society are its complexity, which refers both to the number of activities and to their increasing differentiation, the relatively strong position of the individual in relation to the ruling powers, which was a corollary of democratization processes, and (the objective of) economic growth. The interlacement of modernization processes with the evolution of the welfare state indicated by Ringen tends to obscure the connections between these processes and juridification. Juridification has indeed often been regarded merely as a phenomenon typical of welfare state conditions.

In research on juridification we can discern two lines of approach. One examines the impact of juridification processes on the legal system itself. From this point of view important issues are, for example, the proliferation of legal norms, the increase of substantive provisions at the expense of formal law and legal questions related to the expansion of the executive. The other is centred on the role of law in society and on the relationship between legal and non-legal ways of solving problems or organizing things. Juridification topics connected with this frame of reference are the spreading of positive law, the transformation of matters into legal questions, the influence of law on everyday life, and so on.

Juridification processes were inherent in the dual evolution consisting of the modernization of society and the development of the welfare

state. This does not mean that during the premodern era no juridification has taken place. In various historical situations legal norms were used to regulate areas or questions previously beyond the scope of legal provisions.

To clarify this point we should refer to the distinction between regulation and juridification. Both imply the extension of the legal system to new issues, but, in addition to this, juridification focuses on the actual effects regulation has on social structures and relations, and also on human relations. The way in which legal provisions are enforced or how »law in action« differs from »law in books« throws light on only one aspect of juridification. Juridification also covers the cumulative social and practical consequences of various legal norms and the direct and indirect effects of regulation on people's behaviour, interaction and attitudes.

The combination of these two approaches to juridification implies that almost every piece of legislation involves some juridification processes. Juridification remained, however, both from the point of view of the legal system and of society at large, a minor or even marginal development until the 20th century. One could even argue, starting from a more restricted concept of juridification than the one adopted here, that the term juridification does not apply before the welfare state was established. In my view such a narrow frame of reference omits certain important connections between legal and societal processes.

In order to understand the historical conditions under which juridification became a major phenomenon we need to examine briefly the evolution of the legal system. The most prominent features of modern law as compared with traditional law are its positive nature and its high degree of rationality. The content of positive law is fixed according to formal procedure and all legal norms are integrated into a strict hierarchical order. Modern law is based on a conceptualization of categories of people and situations and its provisions should be applied in a neutral way. The system is meant to function in a precise and reliable manner, to create legal security and to make it possible to predict the result of its application to particular cases.

Subjective elements are discarded from the system as much as possible, though the use of discretion (but not partiality) is allowed under certain circumstances. Legal norms and judicial decisions are available in writing. Ignorance of the law is no excuse for not observing it, which

emphasizes the general binding force of the legal system. The validity of legal provisions depends, however, on the legislator, who can change or repeal any of them at will¹. This flexibility of positive law is very important from the point of view of the evolution of the legal system, because coupled with the imperative character of law it offers the possibility to utilize regulation as an effective instrument to change society.

Traditional law, on the contrary, is static and non-positive. It cannot be reformed or amended by purposive action and cannot be separated from the values supported by the people within its sphere. Traditional law forms part of their traditional culture and way of life, which means that it changes only slowly and without a regular plan. Legal questions are frequently dealt with by having recourse to tradition or to the social position of the parties involved instead of being solved by applying standard rules in a neutral way. Traditional law is often local and unwritten.

During the premodern age and even before that the legal system in Finland and Sweden was a mixture of traditional law, ecclesiastical law and what we could call premodern instrumental law imposed by the State authorities to fulfil certain governmental purposes such as organizing taxation to collect funds for the treasury or regulating the recruitment of soldiers to defend the country or to prepare for war. This premodern instrumental law differed from modern law in at least three respects. Its degree of rationality and systematicness was lower, the size of the executive authorities as a whole was much smaller and, above all, the scope of the area submitted to regulation was much more restricted. In the era of modernity traditional law gradually disappeared, but part of it was integrated into the uniform positive law system (for example the maintenance obligation of parents with respect to their children). Canonical law was also partly absorbed.

Modernization processes generated a variety of problems and pressures which provoked a reorientation and reorganization of public and private actors. The most striking feature of this development was that the State assumed responsibility for a whole range of new tasks. The estate system and decision-making bodies basing their activities on tradition and status were replaced by democratic organs and executive authorities observing civil rights and using rational administrative methods. The ex-

¹ In this context I shall leave aside the question of the enactment of constitutional law and that of the legitimacy of the policies adopted by the legislator.

pansion of the market economy was supported by the public authorities, who were given the task of building or improving infrastructure, providing mass education and mass vocational training, regulating banking and finance, and so on. Urbanization caused difficulties in terms of sanitary conditions and housing. The drawbacks of the free market led to reactions from different political groups, which urged the state to intervene in private transactions. The massive commodification of land, labour and natural resources also created new problems to be dealt with politically and administratively.

The transformation of the executive into rational administrative machinery in the sense indicated by Weber resulted in structures and working principles in many ways similar to those of modern law. Both modern administration and modern law are organized hierarchically, their contents and proceedings are fixed and documented, and both observe formal rules and aim at the impartial application of norms. They not only overlap but feed each other as well, which means that modern administration and bureaucratization contribute to the juridification of society. One should take into consideration, however, that the rationale of the administration is not to administer justice but to fulfil its institutional purposes. In contradistinction to adjudication its commitment to the ideal of legality is not its first priority.

Most of the modernization developments described above unfolded already before the establishment of the welfare state. Nearly all of them gave rise to regulation, which in turn intensified juridification. In the context of a democratic society regulation had a cumulative effect. Regulating each field or matter concerned also required determining the powers of the authorities and in given cases the professional or educational standards the officials had to meet. In addition to this, the legal provisions had to cover administrative procedure, supervision measures, channels of appeal, etc. More legal norms were needed to regulate the rights and duties of officials and the horizontal and vertical relations between administrative units. Briefly, regulation normally involved a whole set of juridical devices.

The welfare state can partly be regarded as a political project in itself and partly as a set of measures taken to act or react on modernization processes. The welfare state requires a huge number of legal provisions designed mainly to implement social and educational policies. It is built on the instrumental functions of positive law, on the goal-rationality of the executive directed by Parliament.

From a formal point of view, positive law became more and more refined in the 20th century. Issues like the delimitation of the powers of administrative bodies, procedural requirements concerning administrative decision-making and legal safeguards were duly settled by legislation. If we agree with Selznick that important resources for law are coercion, symbolism, education and the appeal to reason, we can state that the modernization of society enabled the legal system to draw explicitly upon the latter two. Indeed, the increasing rationalization of decision-making and working methods in the legal sphere, in administration and in society at large, combined with the rise of the level of education, the professionalization of numerous activities and the enhanced significance of the legal profession, offered in principle appropriate facilities for the improvement of both legal norms and their application.

The history of the welfare state proves that in practice the legal system developed in a quite different direction. Delegation of legislative powers from Parliament to the executive by framework laws and even to labour market organizations blurred the distinction between legislative and executive functions and the hierarchical order of norms. The frequent use of general clauses and other loose expressions in legal provisions diminished legal security and reduced the predictability of the outcome of legal proceedings. The proliferation of norms and the sometimes rapid pace of legislative reforms made heavy demands on the legal and administrative know-how even of highly educated people anxious to defend their rights. The expansion of administrative agencies and services and their independent role in the implementation of policies caused tensions between their engagement to the policy involved and their commitment to legality.

All these drawbacks of the evolution of the legal system in the welfare state were identified as negative juridification effects. Positive law, which had been used to root democratic practices in the political and administrative machinery and to obtain more or less permanent rationality gains, turned out to be a double-edged device posing serious threats to both these achievements.

The harmful consequences of excessive juridification led to discussions on how to curb the proliferation of norms and to reduce juridification. The most topical of the solutions proposed seems to be deregulation, as a number of deregulation projects have been implemented in some countries. In the light of the close connections between modernization

processes, regulation and juridification it is difficult to imagine that juridification could be diminished to a considerable extent by means of deregulation. Moreover, as the implementation of legislation, at least in public law, necessarily implies executive bodies and auxiliary norms, it seems very difficult to conduct policies by means of regulation without producing negative juridification effects at the same time. This is due to the fact that juridification as a major phenomenon is a logical consequence of fundamental changes in the nature and structure of the legal system caused by modernization processes.

The Evolution of Social Assistance Legislation

The results of the analysis of juridification summarized above are applied to the evolution of Finnish social assistance legislation, which is described in great detail in the dissertation.

The 18th Century

Until the 18th century poor relief consisted of almsgiving, which was partly based on old customs and partly organized by the Church. In the 18th century the Church introduced a new form of poor relief founded on the division of villages and towns into districts charged with the maintenance of a certain number of destitute people. According to this system the peasants or burghers living in the district took turns in providing the indigent person in question with board and lodging, or paid together (often in kind) for his maintenance. Other methods of poor relief were allowances (usually grain) given to poor people by the local authorities and placement into care, which at that time meant boarding out with a foster family. Boarding out was used not only for children but also for elderly people and physically or mentally disabled persons.

The allocation of poor people to districts responsible for their maintenance encountered some resistance because unlike the other modes of poor relief it was not based on tradition. Tradition was overwhelmingly the most significant factor in social assistance in the 18th century whereas the scarce legal provisions relating to this field did not have much effect.

The First Half of the 19th Century

In the first half of the 19th century the situation did not change much. The obligation of more prosperous people to take care of certain indigent persons allocated to their district became well established in many regions. In boarding out destitute people it became common practice to arrange a kind of auction in order to find out who was willing to accept the lowest payment for keeping a pauper at his home.

In certain communes regulations were issued to organize poor relief in a more orderly way. The State authorities made the same effort but with little success. The Begging Declaration of 1817 did not succeed in imposing a uniform administrative structure for the implementation of poor relief nor in making the municipalities build poorhouses. The latter project had been the object of legislation already in the 17th and 18th centuries without any results. The Declaration also failed in reducing begging to any significant extent because of the strong traditional role of almsgiving. However, the legislator did achieve his financial objective which was to enable the communes to collect poor relief tax from a greater number of local residents.

The ineffectiveness of the Declaration was due to a general lack of ambition of the State in matters not affecting the military or public finance. Social policy was simply not included in the tasks of the Executive. This state of affairs gradually changed during the second half of the 19th century.

The Poor Relief Decree of 1852

This was the first effective legislation regulating poor relief, except for its provisions prohibiting begging which did not produce any noticeable results. Under the Decree the local authorities continued to be responsible for poor relief, but they were restructured to improve their efficiency. In addition to this each municipality was obliged to adopt its own regulations on poor relief which had to be approved by the governor of the county. According to the Decree all destitute people were entitled to assistance and had the right of appeal against decisions of the local authorities. The forms in which poor relief was provided still remained the same.

The Decree of 1852 was also important from the point of view of juridification. Poor relief became the object of regulations in every com-

mune and was administrated from then on by a body of delegates specially elected for that task. The State authorities were more involved in poor relief as the local regulations were revised by the county governor. This procedure introduced a new juridical element exceeding the local frame of reference.

The Poor Relief Decree of 1879

The Poor Relief Decree of 1852 was abolished in 1879 and replaced by a decree of the same name. The new legislation was inspired by a tough liberal ideology based on the principle that every man has to fend for himself. The right to obtain assistance was restricted to children, the physically or mentally handicapped, elderly people in weak condition and the chronic sick. The assistance of other indigent people depended on the discretion of the authorities concerned. The Decree imposed a maintenance obligation not only on parents but also on all relatives in the direct line of ascent or descent. Moreover, the right of appeal against decisions of the local poor relief authorities was reduced to formal points of law.

The Decree did not provide for more State intervention, but nevertheless one of the most important new developments was the steadily growing supervisory power of the State authorities and the increasingly dominant role of their policy. This process started in the 1880's, when a new administrative body called the Poor Relief Inspectorate was created by the Government. At the end of the 19th and in the beginning of the 20th century the Inspectorate put an end to the auctions organized to establish the price of boarding out and contributed to the abolishment of the system of allocating destitute people to districts responsible for their maintenance.

The Inspectorate also succeeded (by means of government loans) in making the communes build a considerable amount of poorhouses, which meant that institutional care became an important form of poor relief, the other remaining modes of assistance being boarding out and cash grants. The construction of institutions had far-reaching effects on poor relief, because the building projects focused the attention of the local authorities on residential care and because once the buildings were ready it was inappropriate not to use them to their full capacity.

Institutional care in a poorhouse can in many respects be considered an extreme case of juridification. The inmates had to abide by the rules

of the institution which laid down partly artificial norms of behaviour. Juridification also progressed in the decision-making structure of poor relief because in many cases both the legislation and the regulations issued by the Inspectorate had to be taken into account.

The Poor Relief Act of 1922

In 1922 the Poor Relief Decree was replaced by the Poor Relief Act, which extended the right to obtain assistance to all destitute people. Otherwise the legislator adopted the policy elaborated by the Poor Relief Inspectorate under the previous legislation. In other words the Act expressly prohibited the allocation of persons in need of help to districts and the organization of auctions aiming at determining the price of boarding out cases. The Act also placed an obligation to provide for institutional care upon the communes.

In addition to poorhouses, which were now called communal homes, a certain number of workhouses were taken into use. The people placed in workhouses were under a duty of paying back the expenses of the poor relief they had received. This duty already existed under the 1879 Decree but had not been enforced very efficiently. Financially the workhouses were meant to be self-supporting and to contribute to lowering the costs of poor relief but neither objective was achieved. In practice the persons sent to workhouses had been singled out because of their bad behaviour or objectionable lifestyle, not only for their debt to the municipality.

The juridification processes going on during the period of validity of the Act (from 1922 to 1956) were somewhat different from those occurring earlier. In the communes the decision-making was more and more transferred from elected representatives to full-time officials specialized in social administration. The bureaucratization and professionalization of social assistance increased the gap between the decision-makers and those in need of help, though this development was not only of a juridical kind.

The Social Assistance Act of 1956

During the era of the Poor Relief Act the scope of social security was very limited. When the Act was revised in 1956 social security increasingly assumed the task of providing subsistence security while social as-

sistance, as poor relief was now called, was more and more restricted to particular cases. Institutional care was no longer regarded as a means of organizing subsistence and communal homes changed into homes for elderly people normally receiving a pension. Workhouses, however, were maintained for »asocial» people under a duty of paying back social assistance. This form of deprivation of liberty was abolished only in 1970 as a result of a public debate on violations of human rights within the social services.

From the point of view of juridification we should mention the problems of coordination of social assistance with other forms of social welfare, which had developed into a heterogeneous and highly complicated body of legislation. Another process influencing juridification was the growing professionalization of social workers.

The Social Welfare Act of 1982

One of the topics of the public discussion on the deficiencies of social welfare which took place in the 1960's and 1970's was the varying level of assistance (i.e. the varying amount of the cash payments) given to the people in need of help in different communes and even within the same commune. The supervisory State authorities tried to solve this problem by issuing recommendations on uniform levels of assistance for categories of people living in similar conditions, but the results were unsatisfactory. Especially poor municipalities where a considerable proportion of the inhabitants frequently resorted to social assistance were unwilling to raise the level of the assistance allowances because each commune had to pay almost entirely its own costs of social assistance.

The matter was settled in the legislative reform resulting in the Social Welfare Act of 1982. Under this Act, which is still in force, the State pays a significant part of social assistance expenditure.

Moreover, the legislation includes provisions establishing basically a uniform level of cash grants for the different categories of applicants, though certain issues are still left to the discretion of the local authorities. This imposition of uniform standards can be regarded as a positive form of juridification.

ASIAHAKEMISTO

A

abstraktit systeemit 27
 agraarinen talous (tai yhteiskunta) 23, 58, 85
 aika 23
 aikajärjestys 32
 Aleksanteri II 60
 alikäyttö (huoltoavun, toimeentulotuen) 228, 253, 257
 aliravitseminen 139, 176
 alistus(menettely) 70, 103, 119, 120, 113, 122, 123, 173, 233, 280
 alkoholistolainsäädäntö 165, 195, 221
 almu 40, 179
 ammatillistuminen 122, 181, 183, 184, 236
 ammattientarkastaja 92
 ammattikuntien apukassa ks. apukassa
 ammattilainen 9, 10, 15, 28
 ammattiliitto 139
 ammattiyhdistykset, -yhdistysliike 93
 ansioeläke(turva) 188–190, 242
 ansio(periaate) 102
 ansioperusteinen (etuus) 194
 apukassa 39, 50, 61, 64, 69, 89–90, 138–140, 189, 190–191
 apurengas 89
 arkielämä, -käytäntö 13, 33, 192, 285
 armeija 37
 arvointi 24, 25
 arvot 13, 17, 18, 21, 24, 26, 34, 180, 184, 223, 229, 277, 284, 285
 asevelvollinen 256, 260
 asevelvollisuus(laki) 28
 – vuoden 1878 91
 asiakas 193
 asiantuntija(järjestelmä) 8, 27, 29, 30, 184

asuminen, asumismenot 193, 267
 asumistuki
 – eläkkeensaajien 188
 – yleinen 190, 243
 asuntolainsäädäntö 92
 asuntopula 86
 asutuslaki (vuoden 1922) ks. lex Kallio
 asutuspolitiikka 181
 avioton lapsi 148, 149, 150–152, 158, 196, 202, 203–205
 avoliitto 260
 avuntarve 208, 230, 256–257
 – syyt 253–254
 avustusvelvollisuus (kunnan) 63–64, 99–100, 145, 146–147, 182, 200–201, 196, 249, 255–257

B

bruttokansantuote 85, 132, 186, 241
 byrokraatia, byrokratisointi 1, 10–11, 19, 165, 170, 180, 181, 182, 183, 193, 236–237

D

debyrokratisointi 18
 delegointi 70, 234–235, 237, 274, 284, 285
 demografinen kasvu, kehitys, demografiset tekijät ks. väestö
 demokratia, demokratisointi 4–6, 10, 16, 18, 24, 28, 182, 184, 185, 193
 deregulaatio 3, 17–19
 deskilling 27

E

edistys 25, 26
 eduskunnan apulaisoikeusasiamies 247, 279

- eduskunta 8, 18, 195, 198, 216, 222, 225, 239
 edusmiehisyyt ks. holhous
 eettinen ks. moraali
 eksistenssiminimi 246
 elatusapu 151, 203, 204, 219
 – elatusavun ennakko 204–205
 elatuspresumptio 260–262
 elatustuki 204–205
 elatusturva 204–205, 221, 222
 – elatusturvalaki (vuoden 1948) 151
 – lapsen elatuksen turvaaminen
 elatusvelvollisuus 21, 51, 64, 95, 98, 99, 127, 130, 131, 147, 153, 151, 164, 195, 196, 197, 199, 200, 201, 202–203, 204, 249, 258–259, 260–262, 268, 270
 – julkisoikeudellinen 98, 137, 145, 146, 148–150, 152, 154, 155, 181, 185, 196, 200, 202–203, 210–211, 214, 215, 217–218
 Elberfeldin järjestelmä 108, 110–111
 eliitti 10
 elinkeino 59, 175
 elinkeinoasetus (vuoden 1879) 60, 83, 90, 91, 97
 elinkeinoelämä 23, 49
 elinkeinojen vapauttaminen 96
 elinkeinopolitiikka 181
 elinkeinorakenne 56, 85, 86, 132, 135, 186, 187
 elinkeinovapaus 57
 elintaso 86, 132, 133, 134, 186, 194, 207
 eläke 89, 90
 ks. myös ansieläketurva, kansaneläke, perhe-eläke, työeläke, valtion virkamies-eläke
 eläkejärjestelmä 39, 61
 eläkekassa ks. apukassa
 eläkemaksu 94
 eläketurva 33, 161, 188–190
 eläkehoito 32, 42–43, 50, 51, 53–54, 55, 64–66, 77, 78, 79, 95, 103, 105, 106–109, 115, 130, 180
 eläkehoitosopimus ks. hoitosopimus, sijoitushoito
 enemmistö(periaate, -päättös) 44, 55, 80
 ennakoitavuus ks. ennustettavuus
 ennustettavuus 8, 11, 16, 27, 28
 eriarvoisuus 18, 21, 120, 134, 209, 229, 244, 257, 266, 269, 276, 283, 284
 erityislainsäädäntö 245
 erityislapsilais 190, 204
 eriytyminen 22, 33, 82, 126, 183
 eroraha 191
 esimoderni 21, 22, 27, 78, 181
 esioikeudellistuminen 11
 esiteollinen 43
 Essen, Johan August von 94
 etsintäkuulutus 146, 152, 217
 Euroopan sosiaalinen peruskirja 255
- F
 falsifiointi 26
 formaalinen oikeus 7
- G
 Giddens, Anthony 25, 27, 30
- H
 Haartman, von 62
 Hallberg, Pekka 279
 hallinnon laajeneminen 192, 193
 hallinnon oikeusturvakomitea 230
 hallintolainkäyttö 149, 217, 289
 hallintomenettely 10, 29, 45, 54, 80, 81, 107, 109, 117–118, 228, 229, 271–273
 hallintomenettelylaki 194, 271, 272, 273
 hallinto-oikeus 3, 32, 33
 hallitus ks. valtioneuvosto
 hallitusmuoto 141, 157, 229, 246, 255, 269
 harjoittelu 123
 harkinta(valta) 11, 99, 147, 152, 155, 164, 196, 206, 208, 212, 224, 230, 248, 247, 257, 262, 263, 266, 269, 271, 273, 276, 277, 278, 284
 Helsingius, Gustaf Adolf 94, 106, 108, 113, 114, 124, 130
 henkikirjoitus 60, 72, 100, 101, 158, 159, 182
 hierarkia 10, 12, 21, 24, 25, 28, 78, 248
 hoidolleantokokous ks. vaivaishuutokauppa
 hoitomaksu 54, 65, 66, 107, 109
 hoitosopimus 65, 107, 162
 holhous 95, 96, 126, 146, 157, 160, 167,

175, 193, 197, 213, 227
 holhouslautakunta 151
 hospitaalijärjestykset
 – vuoden 1763 45
 – vuoden 1766 45, 46
 hospitaalilaitos 44
 hovioikeus 94
 Huhtanen, Raija 248, 273, 279
 huoltoapu 32, 194–240
 – ehkäisevä 196, 205, 206, 215, 218, 238
 – ennakonluonteinen 199, 215, 216
 huoltoapukustannukset 206, 211, 195, 198,
 199, 200, 205, 238–240
 huoltoapunormi 208–210, 284
 huoltolait 165, 176, 183, 196
 huoltolakien tarkistamiskomitea 154, 195
 huoltolautakunta 140, 151, 165, 167, ks.
 myös köyhäinholtolautakunta, sosiaali-
 lautakunta
 huolto-ohjelmakomitea 159, 170, 195
 huoltosuunnitelma 276
 huutokauppa ks. vaivaishuutokauppa
 hyvinvointioikeus 8, 11
 hyvinvointivaltio 1, 4–8, 11, 16, 28, 29, 30,
 31, 104, 191–194, 196, 223, 242, 257,
 287, 289
 hätäapu 64, 66
 hätäaputyö 67, 90, 95, 161

I

ihmisarvo 225
 ihmisoikeudet 16 ks. myös kansalaisoi-
 keudet, perusoikeudet
 Ikkala, A.K. 196
 ikärakenne 187, 241
 imperatiivinen luonne (oikeuden) 7
 indeksitarkistus 265
 industrialismi ks. teollistuminen
 infrastruktuuri 23, 84, 132, 180, 184, 191
 instituutio 14, 78, 179
 instrumentaalinen tehtävä, instrumentaali-
 suus (oikeuden) 7, 78
 intressipunnintanormi 8
 invalidiraha 141, 188
 investointi 84
 irtain väestö 49, 53, 60, 62, 64, 83, 94, 86,
 87, 133, 134

irtisanomisaika 60, 83
 irtolaislainsäädäntö 60, 67, 83, 94, 97, 164,
 165, 195
 irtolaispolitiikka 47
 irtolaisuus 49, 53, 62, 94, 96, 221
 isojako 58
 isäntä 39, 50, 59, 61, 64, 84, 89, 114
 isäntävalta 95–96, 113, 114, 126, 128, 145
 itsellinen 49
 itsemaksava 197
 itsensäelättämisvelvollisuus 98, 111, 148,
 155, 211, 218, 249, 259–260

J

jalkapuu 52
 johtosääntö 232, 233, 234, 250, 274, 275
 joustava normi 8, 11, 212, 230, 278, 289
 julkinen etu ks. yleinen etu
 julkishallinnon laajeneminen 29
 julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus ks.
 elatusvelvollisuus
 julkisuus 10, 109
 juristi 16, 28, 29
 Juusela, Väinö 131
 Jägerhorn, Lars 62
 järki 25–26, 29

K

kaitsija 108, 110–111, 118, 161, 162, 169
 kannustusraha 268
 kansakoulu 113, 141–142, 163
 kansakoululaisten avustaminen 141–142
 kansalaisoikeudet 28
 kansalaissota 176
 kansalaisoikeudet 28
 kansalaisuus 28
 kansalaisvapaudet 60, 97
 kansaneläkelaitos (KELA) 140
 – ns. KELA-kokeilu 251, 275, 286
 kansaneläke(laki) 135, 140–141, 188, 242,
 263
 kansanterveyslaki 188, 201, 244
 kantelu 55, 228
 kantokykyluokitus (kuntien) 199, 239, 240,
 244, 280, 281
 karjatalous 57, 58, 84
 kaskiviljely 38, 48, 58

- kasvuhakuisuus 23, 25, 84, 85
kato(vuodet) 42, 45, 48, 51, 56, 57, 59, 66,
67, 61, 76, 86, 104, 118, 134, 139, 161
katselmus 54
kaupankäynti, kauppa 49, 85, 186
kauppa- ja teollisuustoimikunta (senaatin)
92
kaupungistuminen 85, 133, 186
kehyslaki 11, 193
KELA ks. kansaneläkelaitos
kelpoisuus(vaatimukset) ks. pätevyysvaati-
mukset
kenraalikuvernööri 108, 124, 125
kenttätöyöntekijä 108, 118
kerjuu 39–40, 41, 50–51, 52, 55, 61, 62,
67, 68, 70, 78, 79, 80, 94, 96, 102, 104,
115, 127, 146, 179
kerjuujulistus
– vuoden 1817 49, 50, 51–55, 79, 80
kerjuujärjestykset
– vuoden 1642 40, 45
– vuoden 1698 40
kerjuupassijärjestelmä 40
kerjuupolitiikka 43, 47, 78, 127
kerjäläinen 40, 61, 66, 78, 86, 96
keskushallinto 81, 109, 181, 183, 248
keskusvirasto 251
kestävä kehitys 26
kiertokirjeet 123, 173
kiireellinen tapaus 117, 169, 171, 174, 235,
274
kilpailu 23, 25, 28
kirjesensuuri 176, 220, 228
kirjoitustaito 183
kirkko 22, 40, 41, 43, 44, 74, 78, 127
kirkkoherra 41, 42, 44, 51, 62, 68, 80, 117
kirkkolaki (vuoden 1686) 45
kirkkoneuvosto 51, 79
kirkonkokous ks. pitäjänkokous
kodinperustamislain 143–144
koevapaus 219
kokoustekniikka 80
kolonisaatio 15
konditionaalinen normi 8
koneellistaminen 84
konsensus(periaate) 44, 80
kontrolli 34, 107, 127, 165, 176, 181, 185,
230
korkeakoulututkinto 172, 236
korkein hallinto-oikeus 125, 144, 154, 174,
198, 220, 231, 279
korrektioperiaate ks. ojennusperiaate
korvausteoria 102
korvausvelvollisuus 64, 71, 127, 130, 150,
152, 153, 154, 155, 164, 211–212, 214,
218, 197, 199, 210, 221, 222, 227
kotiaivustus 32, 109–112, 115, 153, 159,
160, 161–162, 175, 180, 185, 197, 205,
206–210, 211, 226, 237, 238
– kotiaivustusta koskevat normit (ks. myös
huoltoapunormi) 162
kotihoiton tuki ks. lasten kotihoiton tuki
kotiinlähettäminen, -toimittaminen (avun-
saajan) 72, 101, 102, 145, 157, 160, 195,
198, 227
kotikäynti 161, 162, 272
koti(paikka)(kunta) 46, 147, 156, 157, 197,
199, 201
kotipaikkaoikeus 46, 49, 63, 72, 79, 95,
100–102, 119, 129, 130, 145, 156, 157,
158–159, 160, 182, 195, 197, 199
– vuoden 1788 julistus 46, 79
kotiuseutoteoria 102
koulutus 24–25, 29, 85, 104, 122–123, 132,
171–172, 181, 182, 183, 187, 193, 236,
284, 285, 288
kulutaudit 38, 57
kulutustavarat 84
kulutus(tottumukset) 4, 22, 187, 284
kunnallinen itsehallinto 281
kunnallinen keskusjärjestö 209
kunnallishallinnon uudistus 54, 74, 75, 77,
94, 95
kunnallishallitus 233
kunnalliskoti 145, 162, 163, 164, 165, 167,
173, 175, 176, 184, 197, 213, 219, 220,
221, 222, 228, 238
kunnallislaki 139, 142, 167, 168, 250, 275
kunnallislautakunta 74, 116, 117, 118, 119,
126, 130, 167, 183
kuntakokous 74, 116, 117, 119, 124, 125,
183
kuntien väliset korvaukset 100–101, 123,
156, 182, 195, 198, 199, 201

- kuntoisuusraha 218
 kuolema 39, 89
 kuolleisuus 38, 47, 57, 86, 133, 150
 kuri 10, 23, 97, 112, 113, 114, 116, 127, 176
 kurinpitorangaistus, -toimenpide 40, 55, 96, 114, 164, 174, 176, 200, 220, 221, 222, 228, 231
 kustannus-hyötymalli 102
 kuvernööri (ks. myös maaherra) 62, 67, 69, 70, 77, 80, 82, 94, 96, 100, 103, 108, 113, 114, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123–124, 125
 kylänkierto 40, 41, 50, 52, 78, 104, 179
 käsityöammatti 49
 käsityöläisten kassa ks. apukassa
 kääpiötila ks. pientila
 köyhyys (ks. myös pauperismi) 34–36, 45, 52, 53, 55, 86, 134, 225, 228, 241, 242, 264
 köyhyysraja 253
 köyhäinhoito 32, 33, 144–177
 – ehkäisevä 130, 145, 147, 152, 153, 156, 157, 159, 161–161
 – pohjoismainen köyhäinhoitosopimus ks. siellä
 köyhäinhoitokomitea 131, 144
 köyhäinhoitokustannukset, -menot 139, 146, 152, 153, 154, 174, 182, 195
 köyhäinhoitolain uudistamiskomitea 195–196
 köyhäinhoitolautakunta 145, 146, 152, 157, 160, 161, 162, 164, 165, 166–169, 173, 174, 175, 176
 Köyhäinohoitoliitto 123
 köyhäinohitopolitiikka 43, 155, 176
 köyhäinohitovero 177
 köyhäinohitoyhdyskunta 158
 köyhäintupa (ks. myös vaivaistupa) 40, 51, 53, 64, 78–79, 112
 köyhäläisyys ks. pauperismi
 köyhät 33, 34, 35, 40, 41, 42, 43, 45

 L
 laillinen suojelus ks. palveluspakko
 laillisuus 9, 18, 80, 278
 laillisuusperuste (valituksen) 125, 130
 laina 163, 180, 238, 239, 241, 242, 252, 254, 257, 264
 lainkäyttö 8, 12, 33
 lain soveltaminen ks. soveltamiskäytäntö, -ohje
 lainsäädäntö 1, 6, 11–12, 15, 18, 24, 26, 29, 30, 31, 54, 60, 129, 229–230
 lainsäädäntövalta 192, 193
 laitoksen johtaja 113, 114, 122, 123, 164, 174, 171, 172, 173
 laitoshoido, -järjestelmä 32, 40, 103, 112–116, 121, 131, 146, 153, 159, 160, 157, 159, 162–165, 178, 180–181, 211, 213, 227, 195, 197, 198, 199, 201, 205, 207
 laitostyöntekijät 122
 lakko 88, 215, 249, 270
 lama 132, 133, 134, 135, 139, 147, 148
 lapsenmurha 61
 lapsilisä 135, 143, 147, 190, 243, 251, 258, 267
 lasten kotihoidon tuki 243
 lastenhuolto 161
 lastenkoti 44, 113, 145
 lastensuojelu 32, 47, 167, 195
 lastensuojelulaki (vuoden 1936) 146, 147, 160, 165, 176
 lastensuojelulautakunta 145
 lastenvalvoja 151
 legitimitetti 7–8, 14, 17, 28, 74, 81, 78, 127, 179, 184, 192
 lehdistö 62, 94, 108, 115
 leipomolaki 92
 lex Kallio 133–134
 liberalismi ks. talousliberalismi
 liiat lapset 38
 liikaväestö 48
 liikenneyhteydet 23, 36, 59, 84
 liikkumisvapaus 28, 49, 59, 60, 101, 113, 116, 157
 liikkuvuus 57, 61,
 lohkominen (tilojen) ks. tilanjako
 loinen 46, 48
 luontaistalous 20, 21, 23, 42, 43, 57, 58
 luonto 5, 23, 26
 luottamuksellisuus 225, 250, 276, 277
 luottamushenkilö, -mies 29, 77, 81, 123, 170, 183, 184, 229, 237, 284

luotto(järjestelmä) 23
 lähdemateriaali 32, 33
 lääninhallitus 152, 154, 156, 210, 214, 216,
 217, 220, 221, 231, 232, 234, 198, 199,
 200, 220, 221, 222, 238, 257, 280, 281
 lääninoikeus 200, 214, 216, 217, 231, 235,
 270, 279

M

maaherra (ks. myös kuvernööri) 44, 46, 51,
 52, 55, 144, 150, 152, 156, 157, 162,
 163, 164, 166, 169, 173, 174
 maallikko 9, 27, 30
 maanviljely 48
 maanvuokra-asetus (vuoden 1909) 88
 maapolitiikka 56, 87, 91, 133–134, 136,
 176, 181
 maaseutuköyhälistö 133
 maastamuutto ks. siirtolaisuus
 maatalous 36, 37, 38, 52, 56, 57, 58, 59,
 80, 84, 85, 86, 132–134, 186
 maatalouspolitiikka 87, 91, 93
 maatyöläinen 56, 59, 83, 84, 85, 86, 90,
 135
 maistraatti 46, 62, 67
 maksusitoumus 206
 maksuton oikeudenkäynti 279
 malliohjesääntö 122
 mallipiirustukset (vaivaistalojen) 113
 malliratkaisu 129, 166, 168, 178
 markkinatalous 4–6, 10, 20, 22, 23, 24, 25,
 27, 28, 29, 80, 84, 181
 materiaallinen oikeus 7
 meijerituotteiden kauppa ks. voikauppa
 menettely 2, 8, 10, 28
 meritokratia 25
 metaoikeudellistuminen 11
 metodologia 31–35
 metsänkäyttöoikeus 88
 metsätalous 56, 57, 58, 84, 85, 86, 132, 186
 mielisairaanhoito, mielisairaus 32, 65, 107,
 115, 145, 147, 148, 163, 207, 227, 197,
 213
 minimitoimeentuloturva 160
 moderni oikeus 82
 modernisaatio 4–5, 20–30, 31, 80, 181,
 183, 287

– oikeuden rooli mod. 27–30
 moniongelmaisuus 254
 moraali 7, 34, 103, 112, 155, 161, 164, 176,
 181, 185, 217, 218, 223, 224, 225, 226,
 284
 mustalaisväestö ks. romaniväestö
 muutoksenhakuoikeus ks. valitusoikeus
 muuttoliike ks. siirtolaisuus
 muutto-oikeus, muuttorajoitukset 47, 52,
 61, 84, 85, 94, 95, 96, 100, 126
 – vuoden 1788 julistus 46
 myöhäismoderni 20, 22, 27
 mäkitypa(laiset) 38, 41, 48, 87, 133
 määränemmistö 119

N

naisen vaalikelpoisuus vaivaishoitohallituk-
 seen 117, 130
 naistyövoima 186
 neuvonta 272
 nimismies 67
 normaalistaminen 225
 normi 3, 11, 12, 15–16, 17, 18, 19, 28, 31,
 33, 81, 129, 178, 183, 184, 192
 – ohjeellinen 246–248
 normihierarkia 193, 244–248
 normikerrostuma 16
 normilaki 247, 285–286
 norminanto 12, 18
 normitulva 1, 15–16, 30, 194, 283, 284,
 285
 normiuudistus 285–286
 normivaje 18
 nälkä 35, 48, 57, 59, 64, 67, 61, 64, 76, 77,
 81, 90, 94, 134
 nälänhätä 37, 38, 56

O

ohjekirje 247, 260
 ohjesääntö (ks. myös malliohjesääntö) 51,
 54, 55, 63, 69, 70–71, 74, 80, 81, 103,
 106, 107, 108, 116, 120–122, 129, 161,
 164, 166, 168, 171, 172, 173, 178, 232,
 233
 oikaisumenettely 235, 250, 273, 278–279
 oikeudellistuminen 1–30, 31, 32, 33, 34,
 35, 47, 78–82, 93, 178–185, 254, 278,

- 283–286, 287
 – käsite 2–4
 oikeudenkäynti 19
 oikeus (ks. myös valitusoikeus)
 – avustukseen, huoltoon 63, 64, 75, 77, 82, 95, 99, 130, 182, 249, 246, 255–257, 258–262, 263, 272
 oikeushistoria 32
 oikeuskäytäntö ks. lainkäyttö
 oikeusnormi 9
 oikeusperiaatteet 9
 oikeusperuste ks. laillisuusperuste
 oikeussosiologia 9, 32, 179
 oikeussubjekti 8, 15, 28, 226, 228, 276
 oikeussuoja ks. oikeusturva
 oikeusturva 8, 16, 19, 27, 29, 88, 164, 194, 223, 224, 228–231, 248, 266, 278–279, 278–279
 – preventiivinen 194, 228–229, 283, 288
 oikeusvaltio 10, 11, 12, 18, 28
 oikeusvoima 9
 ojennus(periaate) 155, 164, 176, 177, 194, 226
 oleskelukunta 101, 156, 157, 174, 195, 197, 199, 201, 195, 197, 199, 201, 249, 255
 oleskelupaikkateoria 102
 oltermanni 52
 omaisuus 23, 127, 153, 160, 198, 228, 213–214, 217, 249, 271
 omatoimisuus 38, 97, 181, 197, 225, 249, 262, 266, 276
 omavaraistalous ks. luontaistalous
 opas 247
 opintotuki 256
 opiskelija 256
 oppivelvollisuus 163
 organisaatio 10, 14, 22, 23, 34, 45, 111, 180, 181, 194, 229, 274
 osanotto-oikeus 44, 68–69
 osittamissäännökset ks. tilanjako
 osto-osoitus 206, 262
 ottolapsilaki 146
- P
 paikallistavat 43, 45
 paikallistuntemus 120
 paikallisyhteisö 21–22, 23, 33, 44, 53, 59
- Pakkoauttajat 223
 pakkolunastus 133
 palkanpidätys 151
 palkkataso 49, 56, 86, 88, 134, 208
 palkkatyö(läistyminen) 6, 23, 132, 135, 186
 palkkatyövoima 88
 palkkaussääntö ks. palkollissääntö
 – vuoden 1865 114
 palkollinen 38, 39, 46, 59, 64, 61, 84, 89, 94, 95, 114
 palkollissääntö (ks. myös palkkaussääntö)
 – vuoden 1723 37–38
 – vuoden 1739 37–38, 39
 – vuoden 1805 49, 50
 palveluala (tai -elinkeino) 23, 132, 134, 186
 palveluhenkisyys 225, 276
 palveluspakko 37–38, 39, 47, 49, 53, 60, 62, 67, 72, 83, 86, 97, 126
 palvelut 85
 palvelutuotanto (julkinen) 4
 papisto 46, 75, 118
 papiston privilegit eli erioikeudet 44
 patriarkaalinen järjestelmä 59, 74, 80, 83
 pauperismi 35, 36, 38, 52, 57
 peltopinta-ala ks. viljelypinta-ala
 peltoviljely 58
 perhe-eläke 135, 140, 190
 perheenasuntoavustus 144, 190
 Perheentupa, Antti-Veikko 224
 perhe(instituutio, -suhteet) 21, 187
 perhelisä 142, 147, 190
 perhepalkkaus 143
 perhepolitiikka 161
 perimisvaltuudet (sosiaalilautakunnan) 198, 200, 212–213, 228
 perinne 5, 21, 23, 25, 26, 29, 40, 43, 78, 79, 102, 179
 perintövero 43, 52
 periodisointi ks. aikajärjestys
 perunanviljely 38
 perusoikeudet (ks. myös ihmis- ja kansalaisoikeudet) 18, 223, 224, 225, 228, 250
 perusoikeusuudistus 246
 perusosa (toimeentulotuen) 247, 249, 251, 260, 261, 263, 264–266, 269, 276, 284
 perustamishanke 281
 perustamiskustannukset 112–113, 146, 164,

- 174, 198, 238
perusteleminen 273, 278
perus(toimeentulo)turva 32, 33, 254
perusturvalautakunta 282
pientila 133–134
pienviljelijä 133–134, 136
Piirainen, Veikko 109
piirijako 52, 70, 95, 116, 123, 119–120, 123, 125, 130, 145, 166, 169, 173, 233
pitäjänkierto ks. kylänkierto
pitäjänkokous 33, 41, 43, 44, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 68, 69, 70, 72, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 82
pohjoismainen köyhäinhoitosopimus 146
pohjoismainen sosiaalipoliittinen komitea 198, 214, 216
poliisi 157, 217, 220
positiivinen oikeus 7, 21, 28, 29, 30, 79, 184
postmoderni 20
preventiivinen oikeusturva ks. oikeusturva
progressiivinen kasvatustiedeologia 220
puheenjohtajan (vaivashoitohallituksen tai lautakunnan) valtuudet 117, 169, 171, 174, 235, 274
puhevalta 169, 234
puitelaki ks. kehyslaki
punalessi 176
punaorpo 176
puolueet 26, 32, 184, 192, 193
puolueettomuus 10
puutavarakauppa 58, 59, 84
päivähoito 193
pätevyys(vaatimukset) 122, 171–172, 236, 274, 284
pääoma 23, 59
päättösvalta(isuus) 69, 70, 117–118
pöytäkirja 44, 69, 79, 107
- R
raastuvankokous 74, 116, 117, 124, 125, 183
raha(talous) 21, 23, 27, 57, 58, 59, 65, 80, 84, 104
raha-avustus 206
rahoitus(lähteet) 43, 52, 53, 71, 72, 241
rakenemuutos 22, 23, 57, 58–60, 81, 83, 85, 88, 92, 186
rakennuspiirustukset 173, 174
rangaistus ks. kurinpitörangaistus
rationaalinen oikeus 28, 78, 79, 80
rationaalisuus 25–26, 79
rationalisointi 28, 29, 58, 80, 161, 182, 208, 283, 284, 288
refleksiivisyys 25–26, 30
regulation by self-regulation 19
reskilling 27
resurssit 15, 22, 23, 27, 29, 33, 35, 45, 68, 79, 176, 184, 191, 179, 182, 194, 229, 253, 254, 281, 288
riski 23
romaniväestö 199, 239
rotuhygieniä 177
ruokapula 36
ruotu(jakolaitos) 41
ruotuhoito 32, 41–42, 45, 50, 51, 53, 55, 64–65, 77, 78, 79, 104–106, 109, 115, 121, 130, 145, 159, 178–179, 180
ruotumaksut 65
ruotuosakas 41, 65, 79
ryhmäkyläasetus, -yhteisö 58
- S
sairaus 39, 64, 65, 66, 86, 89, 90, 136, 145, 147, 148, 154, 188, 207
sairausvakuutus(laki) 33, 135, 139, 188, 207, 242, 254, 263, 268
sairaus(apu)kassa ks. apukassa
sakko 43, 44, 52, 69, 72, 128
sarkajako 58
Sarlin, Bruno 195
sato 36, 57, 67
selvitys 264, 272
Selznick, Philip 29
senaatti 62, 70 71, 81, 92, 93, 94, 100, 106, 107, 108, 109, 116, 119, 121, 122, 123–124, 125
sensus, ks. varallisuussensus
sesonkitulot, -työ 132, 135
seuranta 107, 110
siirtolaisuus 85, 187
sijoittelu (laitoksissa) 115, 163, 185
sijoitushoito 153, 159, 160, 161, 162, 182, 197, 205, 207, 211

- siviilitoimituskunta (senaatin) 92, 124
 sivuelinkeino 134
 sokeanavustus 141
 sopimus (ks. myös hoito-, työsopimus) 42, 43, 44
 sopimusvapaus 28, 181
 sosiaali- ja terveyshallitus 251
 sosiaali- ja terveysministeriö 246, 247, 248, 251, 257, 267, 282
 sosiaaliavustus 187
 sosiaalietuus 33
 sosiaalihalintokomitea 209–210, 243, 264, 265
 sosiaalihalitus 92, 125, 166, 171, 173, 209, 234, 237, 246, 247, 248, 251, 260
 sosiaalihuollon periaatekomitea 198, 214, 224–225, 243, 249, 276, 283
 sosiaalihuollon yleiset (toiminta)periaatteet 225, 262, 284, 276–278
 sosiaalihuoltaja 172, 236
 sosiaalijohtaja 165, 171, 172, 235, 236, 250, 274
 sosiaalilautakunta 92, 151, 165, 167, 168, 171, 197, 198, 200, 206, 207, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 222, 231, 232–233, 234, 235, 247, 248, 248, 250, 274, 279
 sosiaaliministeriö 92, 124, 144, 156, 166, 171, 173, 174, 218, 234, 237
 sosiaalioikeus 32, 33
 sosiaalipolitiikka 6, 77, 133, 159, 161, 247
 sosiaalisiihteeri 165, 171, 172, 235, 236, 250, 274
 sosiaalitarikkailija 172, 236
 sosiaalitoimituskunta (senaatin) 92, 124
 sosiaaliturva(järjestelmä) 34, 39, 104
 sosiaalityöntekijä 226, 236, 285
 sosiaalivakuutus 35, 39, 89, 91, 92–93, 116, 187
 sotasiirtolaiset 134
 sotilasavustus 91, 144, 190
 sovellus 3, 9, 31
 soveltamisala (tai -piiri) 9, 63, 155, 248
 soveltamiskäytäntö, -ohje 8–12, 28, 33, 230, 246–248, 269, 285
 sovittelu 2, 19
 STAKES 251
 Steinheil 51
 stratifikaatio (yhteiskunnan) 284
 Ståhlberg, K.J. 94
 subjektiivinen oikeus 255, 284
 suhdanteet 59, 86, 139, 162, 192, 241, 245
 sukuyhteisö 21, 58
 Suomen köyhäinhoitovirkailijoiden yhdistys 123
 Suomen sota 51
 suositus 19, 247
 suunnittelu(- ja valtionosuus)järjestelmä 237, 240, 243, 244, 248, 249, 252, 280–282
 suuret ikäluokat 133, 187
 Suuri Pohjan sota 37
 symbolit 16, 27, 29
 synnyttäjä 61, 72, 142, 188
 syntyvyys 86, 133, 187
 syrjäytyminen 35
 sähkö 84
 säädännäinen oikeus 7–9, 45, 79
 säädösvalta ks. lainsäädäntövalta
 sääntely 4–8, 12, 13, 15, 19, 22, 80, 81, 82, 179, 192, 194, 230
 sääntelytaso 18
 sääty(läinen) 6, 10, 21, 36, 37, 42, 74, 80, 81
 T
 tahdonvastainen huolto 234, 235, 274
 taitotieto ks. tietotaito
 takaisinperintä 64, 71–72, 99, 110, 127–128, 147, 149, 152–155, 156, 160, 181, 182, 184, 185, 195, 197, 199, 202, 206, 210–219, 224, 225, 227, 232, 249, 259, 270–271, 279, 283
 takautuva maksu 267
 Talas, Onni 94
 taloudellinen liberalismi ks. talousliberalismi
 talousarvio 168, 232, 234, 255
 talouslama ks. lama
 talousliberalismi 76, 96, 97, 102, 126, 181, 185
 talouspolitiikka 57, 60, 80, 127, 241, 247, 254, 281
 talvityöttömyys 86

- tapakulttuuri 34, 102, 178
 tapaoikeus 179
 tapaturma(vakuutus) 89
 Tarasti, Aarne 195
 tarkoituksenmukaisuus(harkinta) 11
 tarkoituksenmukaisuusperuste (valituksen)
 125, 130
 tarpeellisen suuruusina huomioon otettavat
 menot (toimeentulotuessa) 249, 263,
 264, 266–267
 tarveharkinta 177, 194, 264, 266, 267, 269,
 284, 285
 tasa-arvo ks. yhdenvertaisuus
 tasakorvausperusteinen (etuus) 194
 taulustolaitos ks. tilastolaitos
 tavoite-keinoonormi 8
 tehokkuus 23
 tehtaankassa ks. apukassa
 teknologia 23, 25, 57, 84, 287
 TEL ks. työeläke
 teollistuminen, teollisuus 23, 49, 57, 86, 93,
 132, 136, 132, 134, 186
 teollisuushallitus 91
 teollisuustyöläiset, -työntekijät 61, 85, 90,
 133
 terapia 226
 terminologia 8, 33, 196, 247
 terveydenhoito, -huolto 32, 188, 192, 193,
 201, 267
 Thilén, Theodor 94
 tiede 25–26
 tiedoksianto 273, 278
 tiedotus 19, 229, 263, 272
 tietotaito 8, 15, 25, 27, 183, 229, 248, 272
 tilallinen 37, 42, 44, 52, 58, 59, 84, 87
 tilanjako 38, 56, 48, 87
 tilastointi(järjestelmä) 75, 118, 168, 234
 tilastolaitos 47
 tilaton 36, 37, 38, 48, 49, 53, 49, 52, 56,
 57, 59, 60, 85, 87, 133
 tili 44
 tilivelvollinen, tilivelvollisuus 10, 69, 79,
 118, 129, 168, 281
 tilojen osittaminen ks. tilanjako
 toimeenpano(koneisto, -tehtävä, -viran-
 omainen) 1, 5, 7–8, 11, 17, 19, 22, 28,
 29, 33, 40, 43, 44, 51, 53, 60, 68, 70, 77,
 78, 79, 81, 119, 126, 127, 129, 132, 164,
 168, 169, 170, 171, 174, 178, 180, 183,
 184, 193, 232, 288
 toimeentulo 21, 33, 35, 37–38, 49, 56, 57,
 59, 86, 87, 96, 97, 176, 186, 181, 193,
 208, 209
 toimeentulotuki 32, 33, 243–282
 – ehkäisevä 249, 262–263, 270, 277
 – ennakon luonteinen 249, 270
 – saajien ikäjakauma 252
 – tuen saamisen kesto 252
 – yleiset perusteet 244, 245, 246, 251, 257,
 269, 284
 toimeentulotukijärjestelmä 2, 31, 32, 33, 34
 toimeentulotukikustannukset 241, 248, 262,
 280
 toimeentulotukilainsäädäntö 3, 31
 toimeentulotukilaskelma 249, 260, 262,
 263, 267–268
 toimeentuloturva 32, 33, 39, 45, 50, 61, 77,
 88–89, 135, 136, 147, 165, 176, 187,
 194, 196, 197, 205, 206, 209, 242
 toimielin (monijäseninen) 250, 274
 toimivalta 8, 29, 80, 81, 82, 181, 193, 214
 toissijaisuus (huoltoavun, toimeentulotuen)
 201, 248, 249, 253, 256, 258
 torppa 41
 torppari
 – torpparikysymys 87–88, 93, 133
 – torpparivapautuslaki (vuoden 1918) 88,
 133
 traditio ks. perinne
 traditionaalinen oikeus 20–22, 27, 29
 tulkinnanvaraisuus 9, 230
 tulkintaohje ks. soveltamisohje
 tuloerot 186
 tulo- ja menoarvio (ks. myös talousarvio)
 69, 118, 129
 tulongjako 35
 tulonsiirto 242
 tulopolitiikka 192
 tulotaso 35, 253–254
 tunnusmerkistö 7, 14
 tuomioistuin(käytäntö) 8–9
 tuomiokapituli 44, 51, 55, 62, 94
 tuotantomenetelmä, -tekijä 22, 23, 36, 37,
 57, 84

- turvattomat lapset 39, 50, 61, 64, 68, 72
 tutkimustehtävä 3, 31–32
 työehdot 4, 26
 työehtosopimus 19
 työeläke 135, 188, 189
 työhalukkuus 208
 työhuone 51, 53, 79
 työkyky(inen) 34, 38, 53, 54, 63, 64, 65, 66, 71, 75, 79, 95, 96, 98, 99, 114, 115, 147, 155, 159
 työkyvyttömyys, työkyvytön 34, 40, 53, 54, 65, 79, 99, 114, 115, 136, 140, 141, 188
 työläinsäädäntö 24, 28, 136
 työlaitos 60, 145, 146, 149, 150, 151, 152, 155, 164, 174, 165, 176, 185, 197, 199, 200, 202, 204, 205, 211, 212, 217–223, 224, 225, 228, 231, 232, 238, 283
 työlakko ks. lakko
 työllisyystyö (ks. myös hätäaputyö) 90, 139
 työmarkkinajärjestöt 19
 työmarkkinapolitiikka 192, 193
 työmarkkinat 96
 työnantaja 39, 89, 90, 91, 98, 128, 136–137, 143, 147, 148, 188, 189, 203, 197
 työnjako 70, 120
 työnjohto 59
 työnvälitys 90
 työoikeus 33
 työolot 24
 työsopimus 60, 83, 89, 136
 työsopimuslaki 136, 188
 työstä kieltäytyminen 260
 työsuhte 84
 työsuojelu 91
 työtapaturmalainsäädäntö 90–91, 135, 136, 137–138, 188
 työttömyys 86, 89, 90, 135, 138–139, 147, 207, 241
 työttömyyseläke 191
 työttömyyskassa ks. apukassa
 työttömyysturva 33, 135, 138–139, 190–191, 242, 254, 263
 työttömyystyöt 139 (ks. myös työllisyystyö)
 työvelvollinen, työvelvollisuus 64, 71, 113, 128, 137, 146, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 164, 176, 202, 204, 217, 218–219, 224, 227, 197
 työvoima 23, 24, 28, 49, 56, 57, 59, 60, 61, 84, 86, 93, 187
 työvoimapolitiikka 38, 97, 104, 181
 työvoimapula 37, 48
 työväenasiain esittelijä 92
 työväenasiainlautakunta 92
 työväenliike 24, 92, 93, 116, 134, 176, 182
 työyhteisö 23
 tärkeysjärjestys 13
 täytäntöönpano ks. toimeenpano
- U
 ulkokuntalainen 100–101, 102, 130, 157, 158, 198, 199, 238, 239
 uskonto 25
 uudisasutus 38, 48, 56, 87
 uudisviljely 36
 uusjako 58, 80
- V
 vaalikelpoisuus 68, 70, 130, 167, 168, 175, 227
 vaihtokauppa 21
 vaivaissapu ks. vaivaishoito
 vaivaishoidon neuvoja 124–125
 vaivaishoidontarkastaja 104, 107, 108, 109, 113, 114, 115, 116, 120, 121, 122, 123–125, 129, 178, 180, 182
 – vaivaishoidontarkastajan johtosäädäntö 113, 124
 vaivaishoito 32, 34, 39–47, 50–55, 93–131
 – ehkäisevä 101, 103–104
 – ns. pakollinen 99–101, 103, 121, 127, 128, 130, 147
 – ns. vapaaehtoinen 99–100, 101, 103, 127, 130, 147
 vaivaishoitohallitus 63, 66, 67, 68–70, 74, 76, 77, 80, 81, 82, 95, 107, 109, 110, 113, 114, 116–119, 126, 128, 129, 130, 180, 183
 vaivaishoitokunta 68, 70
 vaivaishoitokustannukset 75, 76, 94, 95, 98, 111, 112, 114, 115, 129, 130, 181
 vaivaishoitolaitos 112–116
 vaivaishoito-ohjesäädäntö 51
 vaivaishoitopalvelut 99, 115

- vaivashoitopolitiikka 78, 82, 97, 109, 122, 125, 126, 130, 180
 vaivashoitovero 43, 45, 53, 55, 72, 79, 95, 104, 105, 106, 128, 146
 vaivashoitoyhdyskunta 116
 vaivashuutokauppa 54, 65, 66, 107–109, 130, 145, 162, 178
 vaivauskassa 40, 42, 43, 44, 50, 51, 64–66, 68, 69, 71, 79
 vaivaismaja ks. köyhäin- ja vaivaistupa
 vaivaismakasiini 66
 vaivaisprosentti 128, 177
 vaivaisruotu ks. ruotu
 vaivaistalo 64, 65, 95, 105, 112–116, 120, 129, 179, 180
 vaivaistupa (ks. myös köyhäintupa) 42
 vajaatyöllisyys 86
 valinnanvapaus 225, 20, 266, 276, 277
 valistus 26
 valitus 116
 – kielto 198, 199, 231, 279
 – oikeus 9, 55, 63, 69, 76, 77, 69, 71, 75, 79, 80, 82, 95, 119, 121, 123, 124, 125–126, 130, 145, 174–175, 182, 183, 198, 199, 220, 221, 228, 23–232, 235, 250, 270, 278–279
 – osoitus 273
 vallanjako 8
 valta(suhteet) 22, 27, 32, 44, 109, 121, 183, 193
 VALTAVA-järjestelmä 237, 248, 280–281
 valtio (ks. myös hyvinvointivaltio) 5, 22, 24, 28, 29, 38, 41, 43, 44, 63, 67, 68, 72, 77, 78, 81, 87, 90, 127, 139, 140, 143, 146, 157, 160, 164, 172–174, 176, 178, 180, 183, 184, 185, 188, 191, 193, 194, 196, 198,
 valtion (virkamies)eläke 39, 140, 188, 189
 valtion laina 112–113, 123, 129
 valtionapu(järjestelmä) (ks. myös valtion laina) 33, 115, 198, 199, 225, 238–240, 243, 244, 248, 250, 257, 274, 275, 280–282, 286
 valtioneuvosto 18, 281, 282
 valtionosuus ks. valtionapu
 valtuusto 74, 116, 117, 124, 125, 166, 183, 232
 – kaupunginvaltuusto 74
 – kuntavaltuusto 74
 valvonta 10, 24, 54, 55, 66, 68, 70, 76, 80, 81, 89, 92, 107, 108, 109, 110–111, 116, 118, 120, 121, 126, 127, 130, 146, 161, 162, 169, 170, 173, 175, 177, 178, 180, 181, 184, 207–208, 233, 234, 238, 251, 257, 282, 289
 valvontapiiri ks. piirijako
 vammaisuus 49, 63, 65, 115, 141, 145, 147, 148, 188
 vanhuus 39, 50, 61, 64, 65, 89, 135, 140, 141, 147, 148, 154, 207
 vanki 53, 256, 260
 vapaaehtoinen, -ehtoisuus 40, 45
 vapaudenriisto 219, 220, 223, 225, 228
 varallisuussensus 95–96, 116
 varoitus 164
 vasemmisto 24
 Weber, Max 7, 10, 27
 velkavankeus 224, 228
 vero(tus) 28, 38, 43, 46, 51, 53, 63, 64, 71, 72–73, 80, 116, 126, 179, 193, 241, 263
 vieraskuntalainen ks. ulkokuntalainen
 viimesijaisuus (toimeentulotuen) ks. toissijaisuus
 vilja 42, 57, 66
 viljanviljely 57, 84
 viljelypinta-ala 133–134
 viranhaltija 29, 182, 184, 229, 232, 233, 234–236, 237, 248, 274, 278, 284
 vireillepano (tai -tulo) 9, 174, 231, 271
 virka-apu 10, 114, 153, 217, 220
 virkaehtosopimus 19
 virkamies (ks. myös viranhaltija) 10, 29, 32, 33, 119, 122–123, 170, 172
 virkavaltaistuminen ks. byrokraatia, bykrokratisointi
 Virkkunen, Keijo 243
 Virta, Kari 279
 voikauppa 57, 59, 84
 voimavarat ks. resurssit
 vuosisipalvelus 49, 53, 60, 62, 63, 83, 86
 väestö 32, 36, 37, 38, 48, 56, 58, 83, 86, 87, 133, 187
 väestökatastrofi 37, 56
 väestöpolitiikka 38, 161, 181

väestöräjähdyks 52, 59
vähimmäistoimeentulo 263–264
välillinen julkinen hallinto 19
välimies(instituutio) 19
värväyssääntö 49
väärinkäyttö 54, 107, 110, 121, 225

Y

yhdenvertaisuus 6, 16, 10, 184, 208, 223,
225, 226, 229, 239, 240, 248, 269, 272,
276, 277, 281, 285
Yhteiskunnallinen korkeakoulu 172
yhteiskunnallistaminen 29, 187, 288
yhteistalous 260–262
yhteistoiminta 58, 84, 102, 169
yhteisö(llinen) 21, 28, 58, 59, 78, 81
yksilö 2, 3, 21, 26, 33, 34, 78, 96, 235, 250,
257, 277, 278
yksimielisyys ks. konsensus
yksinhuoltaja 253

yksityiselämä 177, 278
yksityishoito ks. sijoitushoito
yksityisoikeudellinen elatusvelvollisuus ks.
elatusvelvollisuus
yksityistäminen 18–19
yleinen etu 4, 17
yleiskirje 246, 247
yleislaki 245
yleislauseke 8, 230, 256
yrittäjä 256

Z

Zacher, Hans 14, 78

Ä

äitiysavustus, -raha 135, 142, 188, 190
äänestyssäännöt 69
äänioikeus 80, 95, 116–117, 126, 128, 168,
175, 227

»Köyhät ja laki» erittelee, miten toimeentulo-ongelmia on yritetty ratkaista oikeudellisten normistojen avulla sekä ennen hyvinvointivaltion syntyä että sen aikana. Teos valaisee oikeuden roolia perustoimeentuloturvapoliitiikan toteuttamisessa ja tämän politiikan taustalla vaikuttaneita tai yhä vaikuttavia suomalaisen yhteiskunnan modernisaatioprosesseja ja muita yhteiskunnallisia muutoksia. Kirjaan kerätty toimeentulotukijärjestelmiä koskeva aineisto syventää myös oikeudellistumisen problematiikan tarkastelua.

Tutkimus osoittaa, että oikeudellistumisilmiössä ei ole pelkästään kysymys oikeudellisten normien ylenpalttisesta käytöstä (ns. normitulvasta) ja siitä aiheutuvista oikeusturvatarpeista. Asioiden järjestäminen oikeudellisin keinoin on myös syvälle modernin yhteiskunnan rakenteisiin ankkuroitu ajatusmalli, jota ilman kulttuurimme olisi huomattavan erilainen. Tämän tutkimustuloksen valossa viime vuosina ajankohtaistuneet deregulaatiohankkeet ja -pyrkimykset eivät ilmeisesti pysty muuttamaan oikeusjärjestelmää kovin paljon, vaikka niillä saattaa olla tuntuva vaikutus julkisen sektorin ja yksityisten tahojen väliseen työnjakoon.

Suomalaisen
Lakimiesyhdistyksen julkaisuja,
A-sarja n:o 210



Leslie Quagrain.