



Paikallinen itsehallinto ja kasvava tehtäväkenttä 1723–1919



Sanna Rantahalvari

Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan oikeushistoriallisesta näkökulmasta paikallista itsehallintoa sekä kuntien ja kaupunkien tehtäväkenttää vuosina 1723–1919. Tutkimus kohdistuu lainsäädännössä määriteltyyn itsehallintoon sekä paikallisen oikeudenkäytön, köyhäinhuollon, koululaitoksen ja rakentamiseen tehtäviin. Itsehallinnon määritelmissä sekä paikallisessa tehtäväkentässä tapahtuneita muutoksia selitetään ympäröivällä historiallisella kehityksellä. Suomen valtiollinen historia ja yhteiskunnalliset muutokset ovat lyöneet leimansa myös paikalliseen itsehallintoon. Artikkelin osoittaa, ettei kirjoitetusta historiasta löydy täydellisen vapaata kuntaa, vaan keskusvalta on keskiajalta lähtien asettanut paikallishallinnon hoidettavaksi erilaisia velvoitteita. Tehtävien joukko on merkittävästi kasvanut itsenäisessä Suomessa, jossa valtio on muovannut kunnista hyvinvointivaltion toimeenpanijaa. Samalla kunnallinen itsehallinto on kuitenkin kansanvaltaistunut. Voidaan todeta, että kuntakokouksen ovien avautuessa yhä useammalle on supistunut niiden asioiden joukko, josta kunta voi itsenäisesti päättää.

Avainsanat: paikallinen itsehallinto, kuntien tehtävät, poliittiset oikeudet, toimivalta

Abstract

The article examines the local self-government and the tasks of the municipalities and the cities from the 1800th century to the early 20th century from a broad legal and historical perspective. The research focuses on the definitions of self-government in the legislation and the local tasks regarding jurisdiction, social welfare, education and public buildings. The changes in the norms of self-government and the local administration are linked to a wider historical development that explains the changes within the law. The history of Finnish state and the societal changes have strongly shaped the local self-government. The article points out that there is not a completely sovereign municipality to be found in written history. Since the Middle Ages, the state has set different duties for local government to carry out. The number of tasks has significantly increased in independent Finland, where the state has built municipalities into the implementers of a welfare state. However, during this process, the local self-government has also become more democratic. When the doors of the municipal assembly opened for a broader population, the number of issues that the municipality can independently decide has shrunk.

Keywords: Municipal self-government, duties of the municipalities, political rights, jurisdiction

Johdanto

Vapaudenaika (1719–1772) merkitsi käännekohtaa ruotsalaisessa hallintokulttuurissa. Hallintoa ei nähty enää pelkästään keskusvallan keinona edistää omia pyrkimyksiään, vaan hallinnon tuli hyödyttää tavallista ihmistä. Hyödyn aikakaudella parannuksia tavoiteltiin paikallista itsehallintoa vahvistamalla, jolloin uusia tehtäviä ja toimivaltaa luovutettiin paikallistasolle (Tiihonen & Ylikangas 1992, 119–120). Tämä ”paikallishallinnon käänne” lujitti pitäjien ja kaupunkien itsehallintoa (Ylikangas 1986, 86–87; Frohnert 1993, 9). Käännettä voidaan pitää myös merkinä uudesta suunnasta, sillä seuraavilla vuosisadoilla vahvistettiin yhtä aikaa paikallishallinnon instituutioita ja sen tehtäväkenttää.

Paikallinen itsehallinto ei ollut 1700-luvun keksintö. Varhaisimpia vallanpitäjiä olivat pitäjänkäräjät, joilla päätettiin paikallisista asioista ja jaettiin tuomioita (Ylikangas 1986, 86). Pitäjänkäräjiltä hallintovalta siirtyi keskiajalla kirkolle, ja reformaation myötä valtiolle, jolloin kirkosta tuli ”valtion laitos” toteuttamaan sille annettuja tehtäviä (Leino 2002, 119, 122–124). Reformaation myötä itsehallinto delegoitiin maaseudulla papiston tehtäväksi (Kaukovalta 1940, 15–16). Kaupungeissa itsehallinto pohjautui puolestaan keskiaikaisiin kaupunginlakeihin ja kaupunkien omiin privilegioihin, joissa päättävältä oli porvariston käsissä (Gardberg 1981, 31).

Modernin valtion voimistuessa 1600-luvulta paikallistaso sidottiin tiiviimmin keskusvallan ohjaukseen ja kontrolliin. Voidaankin todeta, että keskushallinto ja paikallinen itsehallinto ovat toisensa poissulkevia instituutioita, eli toisen vallankäyttö väistämättä rajoittaa toisen toimivaltaa (Ylikangas 1990, 117). Keskusvalta voi säädöksin sekä myöntää itsehallinnon että asettaa toimivaltaa rajaavia veloitteita. Tässä artikkelissa tarkastelen paikallisen itsehallinnon asemaa oikeusjärjestyksessä 1723–1919 etenkin niille asetettujen veloitteiden näkökulmasta.

Lähestyn aihetta seuraavien tutkimuskysymysten kautta:

- Miten lainsäädäntö määritteli oikeuden paikalliseen itsehallintoon 1723–1919?
- Millaisia tehtäviä lainsäädäntö asetti paikallishallinnolle 1723–1919?
- Miksi paikalliselle tasolle asetettiin veloitteita, ja mitä veloitteet kertovat paikallishallinnon ja keskushallinnon suhteesta?

Tutkimukseni käynnistyy vuodesta 1723, jolloin sekä maaseudun että kaupunkien itsehallinnosta annettiin uusia linjauksia. Papiston privilegioissa 1723 määriteltiin papistolle rooli pitäjänkokouksissa ja paikallisessa päätöksenteossa. Samana vuonna valtiopäivillä linjattiin, ettei niillä ollut ollut oikeutta kumota privilegioilla kaupungeille turvattua itsehallintoa (Aalto 2016, 238). Ulotan tarkastelujakson vuoteen 1919, jolloin paikallinen itsehallinto lopullisesti kansanvaltaistui ja vakiintui suomalaiseen valtiosääntöön. Tarkastelen paikalliselle tasolle annettuja tehtäviä neljän painopisteen kautta, jotka ovat paikallinen oikeudenkäyttö, köyhäinhoito, koululaitos sekä julkinen rakentaminen. Näistä teemoista on annettu sääntelyä koko tarkastelujakson ajan, jolloin muutoksia ja jatkuvuuksia lainsäätäjän toiminnassa on mahdollista tunnistaa.

Artikkelin lähestymistapa on oikeushistoriallinen, eli tarkastelen kuntien itsehallinnossa ja niiden tehtävissä tapahtuneita muutoksia analysoimalla aikakauden oikeudellista aineistoa (Kekkonen 1997, 31). Tarkemmin sovellan kontekstuaalista oikeushistoriaa, jossa oikeuden muutokset liitetään laajempiin yhteiskunnallisiin muutoksiin ja valtarakenteisiin. Ympäröivän kontekstin ymmärtäminen on keskeistä, sillä oikeuden muutokset eivät tapahdu tyhjiössä (Kekkonen 2013, 20). Tämän artikkelin osalta valittu metodi ohjaa tarkastelemaan paikallisen itsehallinnon sisältöä suhteessa aikakauden poliittisiin toimijoihin ja tavoitteisiin.

Rakennan omia tulkintojani aikakauden lainsäädännön sekä aikaisemman tutkimuskirjallisuuden päälle. Tarkasteltavana olevaa sääntelyä on laadittu erilaisissa poliittisissa järjestelmissä kolmella eri vuosisadalla. Tutkimus käynnistyy Ruotsin valtakunnan säätyvaltiopäivillä annetuista laeista, kuten kauppakaaresta (3/1734) ja oikeudenkäymiskaaresta (4/1734) sekä papistolle ja porvaristolle annetuista privilegioista. Sääntely korvautui 1800-luvun kuluessa Suomelle annettuihin keisarilli-

siin asetuksiin, jotka koskivat kuntien ja kaupunkien hallintoa sekä kansakoulua ja köyhäinhoitoa. Kuninkaan ja keisarin antama sääntely korvattiin 1910-luvulla itsenäisen Suomen ensimmäisillä kuntia koskevilla laeilla (108/1917) sekä uudella hallitusmuodolla (94/1919). Lainsäädännön ohella nojautun artikkelissa Suomessa ja Ruotsissa tehtyyn oikeushistorialliseen tutkimukseen, kuten Heikki Ylikankaan, Jukka Kekkonen, Harald Gustafssonin ja Pär Frohnertin tuotantoa. Historiallisia oikeuslähteitä sekä aiempaa tutkimuskirjallisuutta hyödyntämällä koostan uudenlaisen synteessin paikallisen itsehallinnon tehtäväkentästä lähes 200 vuoden tarkastelujaksolla.

Vastaavaa kokonaisuusitystä itsehallinnosta ei ole kirjoitettu, joten artikkeli valottaa uudella tavalla itsehallintoa Suomessa. Pitkä aikajänne mahdollistaa nykytilan tarkastelun uudesta perspektiivistä, ja valottaa keskushallinnon ja paikallishallinnon historiallista suhdetta. Nykyisyyttä ei voi käsittää tuntematta menneisyyttä.

Uudesti syntyvä itsehallinto ja tuoreet tehtävät 1723–1809

Ruotsissa 1700-luku oli säätyvallan vuosisata. Vapaudenajalla (1719–1772) korkein valta oli keskitetty valtiopäiville, joilla neljä säätyä päätti valtakunnan asioista. Utta poliittista vaikutusvaltaa saaneet säädyt toimivat aktiivisesti myös paikallisessa päätöksenteossa (Viinikkala & Viitaniemi 2023, 271). Tässä luvussa tarkastelen paikallisen itsehallinnon asemaa pitäjissä ja kaupungeissa itsehallinnon määritelmien ja paikallistasolle osoitettujen tehtävien näkökulmasta vuoden 1723 uusista linjauksista vuoteen 1809, jolloin Suomen alue¹ siirtyi Ruotsilta osaksi Venäjää. Tätä ajanjaksoa voidaan pitää uudistuskautena, jolloin itsehallintoa määriteltiin uudelleen ja paikallistason vastuita laajennettiin.

Säätyjen hallitsema Suomi ei ollut urbaani maailmankolkka. Muiden Pohjoismaiden tapaan noin 90 % väestöstä asui maaseudulla maata viljellen (Gustafsson 1994, 36). Vapaudenajalla Suomessa oli vain 18 pientä kaupunkia (Nikula 1981, 139), joissa harjoitettiin samoja elinkeinoja kuin maaseudulla, eli viljelyä ja kalastusta (Gustafsson 1994, 40). Aikakauden merkantilististen ihanteiden mukaisesti kaupungit erotti ympäröivästä maaseudusta sinne keskitetty kauppa. Kruunu oli rajoittanut kaupan kaupunkeihin, jotta sitä oli mahdollista valvoa ja verottaa. Kauppa oli erityisen mieluinen verotuksen kohde, sillä vero voitiin periä rahana eikä hankalasti kuljetettavina luontaistuotteina (Karonen 2001, 122).

Kaupungeissa ja maaseutupitäjissä paikallinen itsehallinto perustui privilegioihin. Maaseudulla pappissäädyn vuoden 1723 privilegiot jatkoivat 1600-luvun privilegioiden traditiota, jolla itsehallinto-oikeus oli myönnetty pappissäädylle. Privilegioiden 23. kohdan nojalla papisto järjesti vuodessa vähintään kolmesti yhteisiä kirkonkokouksia, joissa kirkon, kirkkokurin ja pappilan asioiden lisäksi käsiteltiin muita asioita. Tutkimuskirjallisuudesta selviää, että pitäjänkokouksiin osallistuivat myös maata omistava säätyläistö ja talonpojat (Viitaniemi 2016, 26), joskin talonpojilla ei osallistumisoikeudesta huolimatta ollut ratkaisevaa roolia päätöksenteossa (Frohnert 1993, 232; Linde 2000, 82–84). Privilegioiden määrittelemät velvoitteet olivat hyvin avoimia, mikä johti kirjaviin paikallisiin käytäntöihin (Viinikkala & Viitaniemi 2023, 273).

Kirjavuus näkyi myös kaupunkeja koskevassa sääntelyssä. Historiallisesti kaupunkien oikeusasema oli pohjautunut 1300-luvulta periytyvään Maunu Eerikinpojan kaupunginlakiin ja 1400-luvun Kristofferin maanlakiin sekä näihin tehtyihin täydennyksiin (Gardberg 1981, 31). Voimassa oleva oikeus koottiin vuonna 1734 yleiseen lakiin (Klami 1981, 28–29). Lakia täydensivät kaupunkien omat privilegiot, jotka johtivat paikallisesti erilaisiin tapoihin ja perinteisiin. Omista käytännöistä pidettiin myös tiukasti kiinni esimerkiksi siten, että kaupungit viivyttelivät uusien asetusten toimeenpanoa ja tekivät niistä itsenäisiä tulkintoja (Mäntylä 1977, 118).

Vuoden 1734 laki ja vuoden 1772 hallitusmuoto eivät määritelleet kaupunkien itsehallintoa suoraan. Merkittävimpanä 1700-luvun muutoksena voidaan pitää valtiopäivien 1723 ratkaisua siitä, ettei säätyvaltiopäivillä ollut oikeutta kumota privilegioilla kaupungeille myönnettyä itsehallintoa (Aalto 2016, 238). Historioitsija Heikki Ylikangas onkin pitänyt suomalaisen yhteiskunnan

erityispiirteenä itsehallinnon määrittelemättömyyttä ja siten paikallishallinnon heikkoutta keskusvaltaan nähden (Ylikangas 1990, 117). Toki 1700-luvulla ilmiötä ei voida pitää nimenomaan suomalaisena, sillä määrittelemättömyys koski koko Ruotsin valtakuntaa.

Kaupungeissakin itsehallinto oli rajattu vain pienelle väestöosalle eli porvaristolle. Porvarissäätöön pääsy oli määritelty kauppakaareissa, jonka 3. luvun 1 §:n nojalla porvarisoikeuksia haettiin raadilta ja pormestarilta. Näillä oikeuksilla porvari sai käydä tukku- ja vähittäiskauppaa sekä pitää kaupapapuoita tai harjoittaa käsityötä. Nämä oikeudet vahvistettiin vielä porvaristolle ja kaupungeille annetussa armollisessa vakuutuksessa (23.2.1789). Porvariston sisällä valtaa keskitettiin kaikista vauraimmille kauppiaille, sillä maksettujen verojen osuus vaikutti äänimäärään (Mäntylä 1977, 117).

Keskusvalta oli voimakkaasti läsnä sekä maaseudun että kaupungin päätöksenteossa ja tärkeimmissä virkanimityksissä. Keskiaikaisen tradition mukaan porvaristo oli valinnut itse vaaleilla hallintomiehensä (Karonen 1995, 48; Katajala 2021, 183–184), mutta 1600-luvulle tultaessa kruunu oli alkanut osallistua kaupungeissa pormestarin ja raatimiesten valintaan sekä maaseudulla nimismiesten valintaan (Letto-Vanamo 1989, 87; Karonen 2001, 122). Lisäksi läänien maaherrat ja kruunun nimittämät voudit pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon (Gustafsson 1994, 56; Gardberg 1981, 34). Maaseudulla kruunu käytti äänitorvena papistoa, jonka tuli saarnastuolista lukea valtion tärkeitä tiedotteita (Viitaniemi 2016, 33).

1700-luvulla paikallishallinnon tehtävät ja paikallinen oikeudenkäyttö olivat vahvasti limittyneitä. Vuoden 1734 oikeudenkäymiskaaren 1 luvussa luetellaan tuomioistuimet, joita ovat kihlakunnanoikeus (1 §), laamanninoikeus (2 §), kämnerinoikeusⁱⁱ ja raastuvanoikeus (4 §) sekä hovioikeus (5 §). Raastuvanoikeuden ratkaisuja tekivät samat pormestari ja raatimiehet, jotka antoivat hallinnollisia ratkaisuja maistraattina (Gustafsson 1994, 58; Karonen 1995, 38). Vallan kolmijako ei toteutunut, kun samat toimijat antoivat tuomioita ja tekivät hallintopäätöksiä. Maaseudullakin alioikeuksien ja pitäjänkokousten suhde oli tiivis, ja kihlakunnanoikeus toimi ”pitäjänkokousten jatkeena”. Oikeuteen tuotiin toisinaan myös kirkkoherran ja pitäjäläisten välejä hiertäneitä kysymyksiä, joihin ei saatu pitäjänkokouksessa ratkaisua. Kihlakunnanoikeus sai myös antaa rangauksia ja pakotteita, joita pitäjänkokous ei voinut tehdä (Viitaniemi 2016, 42; Jarlert 2005, 272).

Läheistä suhdetta oikeudenkäytön ja paikallishallinnon välillä ylläpiti myös nimismiesinstituutio. Vaikka nimismiehen nimitti 1700-luvulla maaherra, oli nimismies samaan aikaan talonpoikaiston luottamusmiehen (Ylikangas 1996, 20). Tälle luottamusmiehelle oli säilytetty myös oikeudenkäyttöön liittyviä tehtäviä, kuten syyttäjänä toimiminen käräjillä, lain ja järjestyksen ylläpitäminen sekä vankien kuljettaminen (Ylikangas 1996, 131, 133; Frohnert 1993, 32). Nimismiehen laaja työnkuva sekä kaupungin virkamiesten ”tuplarooli” ovat ennen kaikkea osoitus kruunun rajallisista resursseista, jolloin oikeudenkäytön tehtäviä delegoitiin myös paikallisille virkamiehille.

Oikeudenkäytön ja paikallishallinnon tiivis suhde johti väistämättä paikallisiin eroihin lain-tulkinnassa. Oikeudenkäytön yhdenmukaistamiseksi Ruotsiin perustettiin 1600-luvulla hovioikeuksia, joiden tehtävänä oli hajauttaa hallitsijan tuomivaltaa maakuntiin, valvoa paikallista oikeudenkäyttöä sekä ohjeistaa tuomioistuimia epäselvissä tapauksissa (Vepsä 2009, 40; Korpiola 2023, 9–10). Eurooppalaisella mittapuulla Ruotsin oikeudenkäyttö oli kuitenkin suhteellisen yhtenäistä, sillä valtakunnassa ei ollut eurooppalaiseen tapaan aatelisten maanomistajien omia oikeusistuimia (Ågren 2001, 253, 273).

Vuonna 1775 perustettua Vaasan hovioikeutta voidaan pitää esimerkkinä sekä keskusvallan kiristyvästä otteesta että valistusajan ihanteista. Hovioikeuden perustanut Kustaa III asetti tuomioistuimen tehtäväksi turvata kansalaisten oikeus saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa edullisesti ja rivakasti. Näin argumentoiden Kustaa III liitti itsensä aikakauden eurooppalaisten itsevaltiaiden joukkoon, jotka pyrkivät moderneilla ideologioilla perustelemaan ja sinetöimään oman valta-asemansa (Vepsä 2009, 27–28, 113). Siinä missä 1600-luvulla hovioikeuksilla oli tavoiteltu hallitsijan vallan laajentamista ja oikeudenkäytön yhdenmukaistamista, nousi tavoitteiden rinnalle 1700-luvulla myös kansalaisten oikeusturva.

1700-lukua voidaan pitää uusien tehtävien vuosisatana paikallishallinnolle. Säättämällä kyläjärjestyksestä valtiopäivät antoivat 1740-luvulla paikallistasolle järjestyksen ylläpitoon liittyviä tehtäviä (Jutikkala 1958, 241). Kyläjärjestykset olivat jatkumoa historialliseen lainkäyttötraditioon, sillä keskiaikaisissa maanlaeissa kylähallinnolle oli annettu oikeus määrätä sakkoja sekä sovittella riitoja sovintotuomioistuimena. Näiden järjestysten tavoitteena oli yhteiskuntarauhan turvaaminen, jotta maanviljelystä voitaisiin rauhanomaisesti uudistaa ja tehostaa. Suomessa kyläjärjestyksiä otettiin hitaasti käyttöön sekä kielimuurin että talonpoikaiston vastustuksen vuoksi. Uudistuksen pääasiallisia ajajia olivat maaherrat ja paikallinen papisto (Kallio 1982, 23–24, 65), jolloin kyläjärjestyksiä voidaan pitää ennen kaikkea säätyläistön keinona ohjata kansan käyttäytymistä.

Toinen 1700-luvulla pitäjänkokouksille ja kaupungeille delegoitu tehtävä oli köyhäinhoidon järjestäminen. Asetuksilla hospitaalein ja lastenhuoneitten asettamisesta valtakunnassa (11.4.1763 sekä 11.12.1766) määrättiin ensimmäisen kerran köyhäinhoidon järjestämisestä. Vuoden 1766 asetuksen I artiklan 2 §:n nojalla seurakunnat ja kaupungit velvoitettiin itse ratkaisemaan köyhäinhoitonsa. Saman pykälän nojalla maaherroille, papistolle ja maistraateille annettiin oikeus valvoa köyhäinhoidon tilaa. Valtiopäivien kiinnostusta sosiaaliin kysymyksiin on perusteltu vuoden 1749 huolestuttavalla väestönkirjanpidolla, joka osoitti, että valtakunnassa asui paljon arviotua pienempi väestö (Pulma 1985, 243, 245).

Miksi köyhäinhoito organisoitiin uudelleen 1700-luvulla? Oikeuskirjallisuudessa vastuun siirrolle paikallistasolle on annettu useita selityksiä. O.W. Louhivuori on korostanut väitöskirjassaan käytännön perusteita, sillä avustettavista oli helpompi huolehtia paikallisesti pieninä ryhminä. Lisäksi seurakunta oli aiemmin osittain vastannut tehtävästä, joten oli luontevaa sijoittaa se kokonaisuudessaan paikallistasolle (Louhivuori 1915, 16–17, 27). Tuorempi historian tutkimus on nähnyt köyhäinhoidon järjestelyissä ideologisia perusteita. Seppo Tiihonen ja Heikki Ylikangas ovat perustelleet köyhäinhoidon uudistusta hyödyn aikakaudella omaksutulla ”hallinnon kehittämisvelvoitteella”, jossa hallinto otti tehtäväkseen kansan olojen parantamisen. Uudistusten uskottiin onnistuvan paremmin, mikäli paikallisella tasolla olisi toimivaltaa päättää niiden toteuttamistavoista (Tiihonen & Ylikangas 1992, 119–120).

Keskusvallan huolta väestön hyvinvoinnista voi pitää perusteltuna. Edellisellä vuosisadalla valtakuntaa oli kurittanut yhteiskunnan perusteita horjuttanut nälänhätä. Kerjäläisjoukot olivat leviittäneet pelkoa ja kulkutauteja, minkä seurauksena 1600-luvulla oli säädetty, että kerjäläisten tuli pysytellä omissa kotipitäjissään seurakunnan elätettävänä (Lappalainen 2012, 73, 148). Vastaavasti 1700-luvulla valtakuntaa oli kurjistanut 1713–1721 isovihaksi kutsuttu venäläismiehityksen kausi (Vilkuna 2005, 40, 48). Vaikeista vaiheista huolimatta kaikissa pohjoismaissa koettiin 1700-luvulla ennätysellistä väestönkasvua, mikä lisäsi tilattoman väestön ja köyhyyden määrää (Pulma 1994, 37; Gustafsson 1994, 38). Keskusvallan toimille oli selkeää tilausta, sillä reformaatio oli jättänyt sosiaalihuoltoon tyhjön, kun kaupungeista lakkautettiin kirkon ylläpitämiä luostareita ja kiltoja, joissa oli huolehdittu sairasta ja vanhuksista (Gardberg 1981, 36–38).

Siinä missä reformaatio oli muodostanut katkoksen köyhäinhuoltoon, näyttäytyy se jatkumona koululaitosta tarkasteltaessa. Luterilainen kirkko jatkoi katolisen kirkon järjestämää kansanopetusta juurruttaen samalla kansaan alamaisuutta ja kuuliaisuutta hierarkkista sääty-yhteiskuntaa kohtaan (Tähtinen & Hovi 2007, 13–14). Opetus kuului papiston ydintehtäviin, kunnes 1600-luvun kuluessa seurakunnat alkoivat palkata lukkareita järjestämään maaseudun kansanopetusta. Lopullisesti lukkarin tehtävä sinetöitiin 1686 kirkkolain 24 luvun 31 §:ssä, jossa lukkarin tehtäväksi asetettiin seurakunnan nuorison opetus.

1700-luvulle oli hyödyn ja valistuksen vuosisatana ominaista opetuksen ja kasvatuksen merkityksen korostaminen (Tähtinen & Hovi 2007, 31). Pitäjissä lukkarin rinnalla opetusta alkoivat tarjota pitäjänkoulut, joissa opettivat paikallisesti lukutaitoiset henkilöt. Koulujen kustannuksiin osallistui myös talonpoikaisto (Viinikkala 2013, 39). Talonpoikien vapaaehtoisuus muuttui kuitenkin vastarinnaksi, kun hallitsija hyväksyi 1762 valtiopäivällä esityksen, jolla pitäjiä kehoitettiin palkkaamaan koulumestareita. Tämä esitys siirsi ensimmäisen kerran vastuun koulutuksesta seu-

rakunnilta pitäjähallinnolle. Talonpojat kritisoivat hankkeen kalliita kustannuksia, ja perustettavien koulujen toiminta olikin hyvin epävakaa (Tähtinen & Hovi 2007, 22–23).

Kaupungeissa kirkko järjesti opillista koulutusta triviaalikouluissa ja kymnaaseissa, joista saattoi edetä ylipistoon. Valistuksen ihanteet eivät vielä 1700-luvulla näkyneet näissä kouluissa, joissa painotettiin pappiskoulutuksen tarpeita (Isosaari 1973, 10–11), sillä papisto piti tiukasti kiinni roolistaan koulutuksen järjestäjänä (Tähtinen & Hovi 2007, 28). Toisaalta porvariston innostus koulunkäyntiin johti erillisen kirjurinluokan perustamiseen triviaalikouluihin. Tällä luokalla opetettiin porvaristolle hyödyllisiä taitoja, kuten laskentaa, kirjanpitoa ja kirjeenvaihtoa (Granqvist 2013, 45).

Julkista rakentamista koskevat velvoitteet täsmentyivät huomattavasti rakennuskaaren (2/1734) myötä kaupungeissa ja maaseudulla. Rakennuskaari velvoitti talonpoikia kirkon (1 §), pappilan (2 §) sekä käräjäpaikan ja vankihuoneen rakentamisessa (4 §). Lisäksi rakennuskaaren neljännen luvun mukaan talonpoikien tuli ylläpitää teitä ja siltoja. Erilaisten rakennustehtävien osuus vei huomattavan osan pitäjän resursseista ja pitäjänkokouksen ajasta, sillä yli viidennes kokousasioista liittyi rakentamiseen (Bergström 1991, 91). Mikäli rakennusvelvoitteet kasvoivat liian suuriksi, saattoivat talonpojat pyrkiä välttelemään niitä hidastelemalla ja väistelemällä (Viitaniemi 2016, 89). Tarvittaessa talonpojat veivät pitäjänkokousten kiperiä kysymyksiä aina säätyvaltiopäivien ratkaistavaksi (Frohnert 2001, 168).

Vastaavasti kaupungeissa rakennuskaaren 26. luvun 3 §:n nojalla porvaristo sekä kiinteistöjä tai maata omistavat henkilöt olivat velvollisia rakentamaan ja korjaamaan papin huoneita ja taloa. Saman luvun 4 §:n nojalla kymmenysverojen maksajien tuli rakentaa aitta näitä veroja varten. Maunu Eerikinpojan kaupunginlain rakennuskaareen sisältyi tehtäviä esimerkiksi rakennusvalvontaan (1. luku) ja siltojen rakentamiseen (23. luku). Rakentamista valvoi rakennuskaaren 29. luvun 1 §:n nojalla ”caupungin hyödytyxexi ja caunistuxexi” pormestarin ja raadin lisäksi kuninkaan käskynhaltija. Kaupungeille rakennussuosituksia oli annettu jo 1600-luvun suurvalta-aikana, mutta niitä oli noudatettu vaihdellen (Ranta 1981, 109–110). Kaupunkien ulkoasu oli keskusvallalle tärkeä, sillä kaupungit kertoivat paitsi vauraasta porvaristosta ja vahvasta itsehallinnosta, myös koko valtakunnan asemasta (Burke 2013, 439–442). Unelmat korvautuivat 1700-luvulla kuitenkin realismilla, kun sota-ajan jälkeen tärkein tavoite oli saada autioituneet ja rappeutuneet kaupungit jälleen asuttaviksi (Lilius 1981, 323). Näyttävämpiä tavoitteita asetettiin jälleen kustavilaisella kaudella, jolloin Kustaa III:n määräyksestä kaikki julkisin varoin pystytettävät rakennukset tuli ensisijaisesti rakentaa marmorista, tiilistä tai paikallisista kivilaaduista. Käytännössä suositettiin yhä edullista puurakentamista (Viitaniemi 2016, 74–76).

1700-luku merkitsi pitäjille ja kaupungeille itsehallinnon vakiintumista ja uusia tehtäviä. Itsehallinnosta oli tullut papiston ja porvariston erioikeus, joskin pitäjissä talonpoikaistolla oli osallistumisoikeus. Näihin erioikeuksiin liittyi määrittelemättömyyttä, ja itsehallintoon osallistuvat talonpojat ja kaupunkien porvaristo pyrkivät vahvistamaan itsehallintoaan myös viivyttelyn ja välttelyn keinoin, kun pyrittiin estämään vastenmielisten päätösten tekeminen tai toimeenpano. Pitkä etäisyys Tukholman keskushallintoon mahdollisti itsehallinnon rajojen venyttämisen aikakaudella, jolloin tieto kulki hitaammin ja valvonnan keinot olivat vähäisempiä. Toisaalta keskushallinto oli paikallisesti läsnä nimittämiensä maaherrojen ja voutien kautta, ja keskushallinto pyrki vaikuttamaan myös pormestarinimityksiin.

Tarkastelujaksolla 1723–1809 paikalliselle tasolle annettiin uusia tehtäviä ja vanhoja täsmennettiin. Kaupungeissa pormestarit ja raatimiehet vastasivat raastuvanoikeuden toiminnasta, eli paikallishallinto suoritti oikeudenkäyttöönkin liittyviä tehtäviä. Oikeudenkäytön tehtäväkenttä voimistui myös pitäjissä, jotka saivat 1740-luvulta alkaen mahdollisuuden säätää kyläjärjestyksiä järjestyksen ylläpitämiseksi. Toisaalta aikakaudella siirrettiin vastuita seurakunnilta kaupungeille ja pitäjille; 1760-luvulla vastuu köyhäinhoidosta siirtyi lopullisesti kirkolta maalliselle hallinnolle, ja koululaitoksen osalta pitäjää kehoitettiin palkkaamaan uusia koulumestareita. Rakentamiseen liittyviä tehtäviä täsmennettiin rakennuskaareissa. Rakentamisessa törmäsivät konkreettisimmin

yhteen paikallisen tason realiteetit ja keskusvallan tavoitteet. Suomessa pyrittiin korjaamaan isonvihan ja pikkuvihan jättämiä tuhoja, ja majasteetti Tukholmassa kannusti suosimaan marmoria. Suosituksista huolimatta marmoriset rakennukset jäivät rakentamatta.

Institutionalisoituva itsehallinto ja otettaan kiristävä keskushallinto 1809–1897

Seuraava tarkastelujakso käynnistyy vuodesta 1809. Suomen sodan seurauksena Suomesta tuli Venäjän keisarikuntaan kuuluva suuriruhtinaskunta, joka sai pitää vanhat lait ja oikeutensa. Suuriruhtinaskunnan valtiosääntöoikeudellinen asema jäi kuitenkin epäselväksi (Jussila 1969, 232–235; Meinander 2006, 94–95). Venäjän näkökulmasta hallitsija oli myöntänyt Suomelle ”privilegoidun maakunnan aseman” (Kalleinen 2023, 90). Poliittisesti autonomian aika merkitsi aluksi valtavaa harppausta taaksepäin, sillä valtiopäivätyöskentely pysähtyi, ja vuosisadan puoleen väliin asti valtaa käytti yksin ylin virkamiehistö senaatin ja keskusvirastojen kautta. Seisahtuneisuuden taustalla ei ollut pelkästään keisarin konservatiivisuus, sillä samaan aikaan valtiopäivätyö sallittiin Puolassa. Vaikuttaisikin siltä, että valtaa pitävä virkamiehistö oli haluton kuulemaan muita päätöksenteossa (Ylikangas 1986, 105–106).

Tässä luvussa analysoin paikallista itsehallintoa maaseudulla ja kaupungeissa uuden sääntelyn ja paikallistasolle delegoitujen tehtävien kautta. Varsinaiset uudistukset käynnistyivät vasta vuosisadan puolesta välistä, mutta siitä alkaen muutostahti olikin ripeä: ennen vuosisadan vaihtumista annettiin uudet asetukset niin kuntien ja kaupunkien itsehallinnosta, kansakouluista, köyhäinhoidosta kuin rakentamisestakin. Aikakaudella säädöksiin sekä vahvistettiin paikallista itsehallintoa että rajattiin sen toimivaltaa, kun sääntelyyn sisällytettiin uusia valvontakeinoja.

Alkusysäyksenä muutoskaudelle voidaan pitää Aleksanteri II:n nousua Venäjän valtaistuimelle 1855. Uusi hallitsija pyrki maltillisten reformien kautta yhteiskuntarauhan turvaamiseen Krimin sodan tappioiden jälkeen (Kekkonen 2014, 70). Keisari pyrki säilyttämään yksinvaltaisen valtakenteen hankkimalla porvaristosta poliittisen liittolaisen. Suomessa Aleksanteri II suosi virkanimityksissään liberaaleja henkilöitä, jolloin liberalistinen ideologia voimistui senaattisakin (Kekkonen 1987, 38–39). Hallittuja uudistuksia korostava linja mahdollisti myös muutokset kuntien ja kaupunkien oikeusasemassa.

Kuntien ja kaupunkien itsehallinnossa tapahtuneilla uudistuksilla oli voimakkaan eurooppalaiset esikuvat. Ensimmäinen moderni kunnallishallinnon uudistus toteutettiin Preussissa, jonka kaupunkijärjestys (1808) vahvisti kaupunkien itsehallintoa keskusvaltaan nähden. Uudistuksella vahvistettiin oppineen eliitin ja urbaanin keskiluokan asemaa (Chaloupek 2011, 3). Preussista uudistukset levisivät nopeasti Pohjolaan, sillä Norjassa säädettiin ensimmäinen kunnallislaki 1840-luvulla ja Ruotsissa 1860-luvulla (Kaukovalta 1940, 33; Lidström & Madell 2021, 416).

Preussilaista ja pohjoismaista esimerkkiä noudattaen uudistustyöhön ryhdyttiin ripeästi Suomessa pitkän tauon jälkeen kokoontuvilla ensimmäisillä valtiopäivillä. Valtiopäivätyöskentelyn tuloksena syntyivät asetus kunnallishallituksesta maalla (AsK 4/1865) sekä asetus kunnallishallinnosta kaupungeissa (AsK 30/1875). Asetukset tekivät kunnista ja kaupungeista itsenäisiä oikeushenkilöitä. Asetus kunnallishallinnosta maalla määrittelee 1 §:ssä, että ”kukin seurakunta maalla on itsepäällensä erinäinen kunta, jonka jäsenten tulee, laissa määrättyjen rajain piirissä, hoitaa yhteiset talous- ja järjestysasiansa, joll’ivät ne -- kuulu julkisen virkakunnan tahi oikeuden toimialaan”. Vastaavasti asetuksessa kunnallishallinnosta kaupungeissa säädetään 1 §:ssä, että jokainen kaupunki muodostaa kunnan, jonka jäsenet saavat hoitaa ”yhteisiä talous- ja järjestysasioitaan, sitä myöten kuin nämä -- eivät ole julkisen virkakunnan käsiteltäviä”.ⁱⁱⁱ

Asetuksissa kunnan ja kaupunkien tehtäväpiiri rakentuu yleiselle toimivaltuudelle. Molempien asetusten 1 §:n nojalla kunnat ja kaupungit voivat ottaa hoitaakseen sellaisia asioita, jotka eivät kuuluneet keskusvallan tai oikeuslaitoksen tehtäviin. Tällainen oikeus hoitaa vapaasti paikallisyhteisössä tärkeinä pidettyjä tehtäviä, eli kuntien yleinen toimivalta, on nykyäänkin paikallisen

itsehallinnon ytimessä (Ryynänen 2011, 111). Tutkimuskirjallisuudessa yleinen toimivaltuus on nähty kuntien ja kaupunkien moninaisen historian tuloksena, sillä ne ovat kautta historian olleet erilaisia eikä lainsäätäjän ole ollut mahdollista määritellä tyhjentävästi niiden tehtäviä (Sallinen 2007, 11–12). Edellisessä luvussa kuvattu määrittelemättömyys ja paikalliset toimintatavat tekivät siis sääntelyn yhdenmukaistamisesta vaikeaa 1800-luvulla.

Täsmällisyydessä on eroja kuntia ja kaupungeja tarkasteltaessa. Kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen 6 §:n nojalla kuntakokouksessa tulee käsitellä kansakoulujen asettamista, yhteisen järjestyksen edistämistä, terveydenhoitoa, vaivahoitoa, kunnalle kuuluvien rakennusten rakentamista ja ylläpitoa, laina- ja apuviljamakasiineja, petoeläinten hävittämistä, tulipaloihin varautumista, kuntien varojenhoitoa ja tilintarkastusta, kunnan valtuusmiesten ja varajäsenten valitsemista sekä muita kunnalle kuuluvien asioiden päättämistä. Kaupungeista ei vastaavaa luetteloa löydy. Kunnallishallinnosta kaupungissa annetun asetuksen 46 §:n nojalla maistraatin tulee kaupungin hallituksena huolehtia kaupungin yhteisestä omaisuudesta, tuloista, eduista ja oikeuksista, sekä valvoa raastuvankokouksen ja kaupungin edusmiesten tekemien päätösten toimeenpanoa. Saman asetuksen 47 §:n nojalla maistraatti saa raastuvankokoukselle tai kaupunginvaltuusmiehille tehdä ehdotuksia semmoisissa asioissa, jotka kaupungin yhteisiä toimia koskevat. Maistraatin laajaa aloiteoikeutta rajaa ainoastaan saman asetuksen 1 §, jonka mukaan kaupunki voi päättää vain sellaisista asioista, jotka eivät ole julkisen virkakunnan hoidettavia. Laveutta selittää mielestäni kaupunkien historiallinen tausta, sillä privilegioiden vuoksi eri kaupungeilla oli keskenään erilaisia oikeuksia ja velvoitteita. Näitä vuosisataisia traditioita oli vaikea summata yhteen asetukseen.

Asetukset laajensivat asukkaiden poliittisia oikeuksia. Kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen 9 §:n nojalla kuntakokoukseen saivat osallistua hyvämaineiset kunnan jäsenet, joilla oli Suomen kansalaisuus, jotka saivat itse vallita itseään ja omaisuuttaan ja jotka olivat verovelvollisia. Veroja ei saanut olla rästissä vuotta pidemmältä ajalta. Asetuksen 3 §:n nojalla kunnan jäsenyyden edellytyksenä oli maanomistus tai maanviljelys, kiinteä omaisuus kunnassa, vuori-, tehdas- tai vapriikkiliikkeen harjoittaminen, kaupan, käsityön tai muun luvallisen elinkeinon harjoittaminen, kotipaikka tai laillinen asumus. Samaan tapaan kaupungeja koskevan asetuksen 3 §:n nojalla kaupunkikunnan jäsen oli ”jokainen, jolla oli kaupungissa porvarinoikeus; joka harjoitti kauppaa vapriikkiliikettä, hantvärikkiä taikka muuta verotettua elinkeinoa kaupungissa tai sen aluspiirissä; joka omisti talon, tontin tai maan; taikka jolla laillisesti on asuntonsa ja kotonsa kaupungissa”. Asetusten nojalla päätöksenteon ulkopuolelle rajattiin avioaimot, pienitulokset ja paikalliset sekä tilaton väestö (Soikkanen 1966, 167).

Oikeudenkäytön, köyhäinhoidon, koululaitoksen ja julkisen rakentamisen velvoitteet periytyvät edelliseltä tarkastelujaksolta autonomiseen Suomeen. Vuoden 1734 oikeudenkäymiskaari jäi voimaan autonomisessa Suomessa, ja oikeudenkäyttöä tarkasteltiin uudelleen vasta valtiopäivätyön käynnistyessä. Keisarillisella asetuksella 27.4.1868 oikeusjärjestelmää uudistettiin lakkauttamalla laamanninoikeudet ja kämnerinoikeudet. Kaupunkien kunnallisasetuksen 4 §:n nojalla kaupungin päätösvaltaa käytetään raastuvankokouksessa, eikä asetuksessa mainita sanallaan raastuvanoikeutta. Asetuksella erotettiin siis lopullisesti kaupunginhallinto ja oikeuslaitos. Oikeudenkäytön uudistukselle sekä yhdenmukaistettiin oikeusasteiden määrää maaseudulla ja kaupungeissa sekä vahvistettiin kansalaisten oikeusturvaa selkeyttämällä tuomioistuinten välistä toimivaltaa (Ahmas 2005, 226).

Liberaaleista uudistuksista huolimatta 1800-luvulla korostui myös yhteiskunnallisten järjestys-tehtävien rooli. Edellisessä luvussa esitellyt kyläjärjestykset kokivat 1700- ja 1800-luvun taitteessa ”uuden nousukauden”, jolloin kyläjärjestyksiä annettiin runsaasti paloturvallisuuden parantamiseksi sekä nuorison levottomuuden kitkemiseksi. Kyläjärjestyksiä ajoivat etenkin papisto, säätyläistö ja paikalliset virkamiehet. 1700-luvusta poiketen järjestykset alkoivat sisältää myös yksityiskohtaisia käyttäytymismääräyksiä esimerkiksi pukeutumisesta, juhlatilaisuuksien järjestämisestä sekä alkoholikäytöstä (Kallio 1982, 107, 150–151).

Lisäksi paikallisesti järjestystä valvoivat nimismiehet, joista annettiin uudet johtosäännöt 1814 ja 1898. Keisarillisen Majesteetin armollinen Johtosääntö Suomenmaan kruununnimismiehille (48/1898) asettaa 3 §:ssä nimismiehen tiukasti kuvernöörin alaisuuteen. Asetuksessa korostuu nimismiehen rooli kansalle läheisenä virkamiehensä sekä poliisin kaltaisena toimijana; nimismiehen tulee antaa tieto asuinpaikastaan sekä siitä, mistä hänet voi tavoittaa (2 §), mutta samalla nimismiehestä tehdään piirinsä ylipoliisi (6 §), jonka tulee seurata piirissään asuvia ja oleskelevia henkilöitä, jotka voivat vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta (7 §). Asetuksesta käy ilmi keisarin imperiumin tavoite ehkäistä sellaista poliittista kuohuntaa, jota muualla Euroopassa oli 1800-luvun kuluessa havaittu (Ylikangas 1996, 184–185). Järjestystehtävien suuri merkitys kertoo säätyläistön, papiston ja kruunun nimittämien virkamiesten halusta kontrolloida kansaa – liberalismin tuulet eivät siis puhaltaneet yhtä voimakkaasti kaikkialla.

Köyhäinhoidon järjestäminen säilyi kriittisenä tehtävänä 1800-luvulla. Edelliseltä vuosisadalta käynnistynyt väestönkasvu kasvattanut maaseudulla tilattoman väestön osuutta. Tilaton väestö kattoi maaseudun palkolliset ja kausityövoiman, joka työskenteli maatiloilla, sillä ankara palveluspakko rajasi tulonhankkimiskeinoja (Kekkonen 1987, 40). Köyhyysongelman pyrki ratkaisemaan Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus Yhteisestä waiwaisholhouksesta (22.3.1852), jonka 20 §:n nojalla uusista vaivashoitolaitoksista apua voivat saada ”hourut, mielettömät, ruumiilta wialliset, wanhastuneet ja raajarikkoiset, muut wanhat ja kiwuloiset” sekä väliaikaisesti esimerkiksi taudin vuoksi apua tarvitsevat sekä alle 16-vuotiaat lapset. Asetuksen 21 §:ssä määriteltiin elatusvelvollisuus siten, että apua tuli ensiksi saada vanhemmilta tai omilta lapsilta. Asetuksen henki oli voimakkaan patriarkaalinen, sillä apuun turvautuvista tuli seurakunnan holhouksen alaisia (Pulma 1994, 61, 59).

Tämän asetuksen merkitys paikalliselle itsehallinnolle on tuntuva, sillä se toi paikallistasolle verotusoikeuden köyhäinhoidon järjestämiseksi. Samalla luotiin uusi hallinto-organisaatio eli köyhäinhoitohallitus työn toteuttamiseksi (Ylikangas 1986, 119). Asetuksella luotu järjestelmä osoittautui kuitenkin riittämättömäksi suurten nälkävuosien 1867–1868 aikana. Paikallishallinto sijoitti avustustoimintaan hitaasti resursseja vasta, kun se oli aivan välttämätöntä yhteiskuntarauhan säilyttämiseksi. Hätäavun järjestämiseksi myös keskusvalta, etenkin kuvernöörit, painostivat voimakkaasti paikallishallintoa. Viivyttely hätäaputoimien järjestämisessä loi paikallisesti katkeruutta kunnallisia luottamushenkilöitä kohtaan (Häkkinen 1992, 146, 142).

Kunnallishallinnon uudistuksen jälkeen köyhäinhoitoa uudistettiin vuoden 1879 asetuksella (10/1879), jonka 2 §:n nojalla vaivashoitoon olivat oikeutetut enää ”alaikäiset, heikkomielliset, raajarikkoiset sekä pitkäikäisempää tautia sairastavat tai vanhuuttansa heikot, jotka ovat toisen holhousta vailla”. Työkykyiset oli siis rajattu apuun oikeutettujen ulkopuolelle. Nimismiesten vuoden 1898 johtosäännön nojalla yleisen terveydentilan ja tartuntatautien seuranta ja raportointi (19 §) sekä vaivashoidon valvonta (20 §) asetettiin nimimiesten vastuulle. Asetus kertoo siitä, että keskusvallan luottamus paikalliseen kykyyn huolehtia vaivashoidosta näyttää heikentyneen. Käytännössä vaivashoito järjestettiin kunnissa sekä vaivaistaloissa että ”avohoitona”, jossa koteihin jaettiin apua viljana ja vaatteina (Haatanen 1992, 93–95).

Aleksanteri II:n liberaali linja heijastui koulutukseen liittyviin tehtäviin kunnissa ja kaupungeissa. Vieraillessaan Suomessa 1856 keisari oli korostanut koululaitoksen tärkeyttä ja sivistyksen merkitystä (Kekkonen 1987, 45). Varsinaisena uudistamistoimena voidaan pitää kansakouluasetusta (12/1866), jonka 115 §:n nojalla kunnat saivat vapaaehtoisesti perustaa kansakouluja. Asetuksen 4 §:n nojalla kansakoulujen valvonta siirrettiin asetuksella perustettavalle kouluhallitukselle. Uudistus herätti vastustusta papistosta, jonka mielestä siveelliset ja uskonnolliset arvot olivat nyt uhattuina. Samalla uudistus vahvisti keskushallintoa, joka sai valtioneutukia myöntämällä oikeuden valvoa kuntien koulutointia (Lipponen 2006, 61, 59, 77).

Kansakoulun tukijoita löytyi puolestaan sekä liberaaleista että konservatiiveista, sillä koulu nähtiin kanavana yhteiskunnalliseen edistykseen ja yhteisten arvojen iskostamiseen nuorisolle (Lipponen 2006, 54, 49). Aluksi talonpoikaisto vastusti kansakoulu-uudistusta, sillä se vaati pitäjältä kus-

tannuksia ja vei työvoimaa muualle. Ideologisesti kansakoulun tavoitteena oli demokratiakasvatus: uusi koulu tuottaisi sivistyneitä kansalaisia, joilla olisi itsekuria ja kykyä osallistua itsehallintoon (Ylikangas 1986, 118). Demokratiakasvatus tehoi nopeasti koululaisten vanhempiin, sillä 1870-luvulle tultaessa talonpoikaisto oli kääntynyt kansakoulujen puolestapuhujaksi esittämällä koulupakkoa (Isosaari 1973, 40). Asennemuutoksen taustalla vaikuttivat käytännön kokemuksen kuntakokousten työstä, joka edellytti luku- ja kirjoitustaitoa. Lisäksi kehittyvä talous vaati uusia taitoja ja ammatillista kouluttautumista, mikä korosti kansakoulun hyötyjä (Lipponen 2006, 332).

Rakentamisenkin saralla keskushallinnon ote paikallistasosta kiristyi. Intendentinkonttorista annetun asetuksen (21.6.1811) perusteella kaikille julkisin varoin rakennettaville rakennuksille tuli hakea virastosta vahvistetut piirustukset ja kustannusarvio. Läänin kuvernöörin tuli toimittaa aineisto senaatille, joka haki lausuntoa intendentinkonttorista. Näin valvottiin sekä julkista rakentamista että kaavoitusta. Lopullisesti kaikki julkinen rakentaminen saatettiin kruunun valvontaan vuonna 1848, kun lääninarkkitehtiverkosto perustettiin ja maistraattien tuli alistaa kaikki rakennuslupa-anomukset kuvernööreille. Valvontaa täydennettiin ohjauksella, kun senaatti antoi vuonna 1856 vielä kaupunkien yleisen rakennusjärjestyksen, joka vaikutti sekä rakennustapaan että rakentamisen laatuun (Lilius 1981, 357–358).

Rakennusvalvonnan lisäksi 1800-luku merkitsi muutoksia itse rakentamiseen. Vuonna 1827 Turussa roihunnut pohjoismaiden suurin kaupunkipalo pakotti viranomaiset pohtimaan palotorjuntaa. Tuloksena syntyi empiren ruutuasemakaava, jossa tonttien kokoa suurennettiin, puurakentamista rajoitettiin ja puutarhoja lisättiin kaupunkitonteille. Katuja leventämällä pyrittiin estämään palojen leviäminen katujen yli (Lilius 1981, 361). Tulliuudistus johti siihen, ettei kaupunkiin enää tarvinnut rakentaa tullirakennuksia. Kansakoululaitoksen syntyminen velvoitti koulutalojen rakentamiseen, ja vapautunut ulkomaankauppa tulli-, pakka- ja vaaka huoneiden rakentamiseen. (Lilius 2014, 308–309).

1800-luvulla teollistuminen toi agraaristen kaupunkien rinnalle suurempia teollisuuskaupunkeja (Lilius 1984, 134), joissa havaittiin myös teollisuuden tuomia haittoja. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus terveydenhoidosta Suomenmaassa (31/1879) rajoitti tehtaiden perustamista kaupunkien keskustoihin (19 §) sekä maaseudulla terveyttä uhkaaviin paikkoihin (29 §). Asetuksella pyrittiin parantamaan kaupunkien ja kuntien hygieniää säätämällä esimerkiksi viemäreistä (11 § ja 29 §) sekä julkisista kaivoista ja lähteistä (15 § ja 29 §). Määräykset johtivat laajoihin kunnallisteknisiin töihin, kuten viemäri- ja vesijohtoverkoston luomiseen osassa kaupungeissa (Lilius 1983, 132).

Tarkastelujaksolla 1809–1897 kunnallista itsehallintoa ja sen tehtäväkenttää ohjailivat liberaalit ja konservatiiviset virtaukset. Aleksanteri II:n 1800-luvun jälkimmäisellä puoliskolla käynnistämä liberaalien uudistusten kausi johti uusiin asetuksiin, joilla Suomeen luotiin itsehallinnon modernit instituutiot. Samalla päätöksenteon ovet avattiin laajemmalle joukolle, kun raastuvankokouksen ja kuntakokouksen osallistujat määriteltiin uudelleen. Säätyprivilegioihin perustunut yhteiskuntajärjestys oli näin tullut tiensä päähän. Itsehallinnon ohella liberalismien aalto ulottui köyhäinhoitoon ja kansakoululaitokseen, joiden paikallisia tehtäviä täsmennettiin tarkastelujaksolla. 1800-luvun väestönkasvu ja etenkin tilattoman väestönosan kasvu yhdessä nälkävuosien kanssa herätti julkisen vallan toimimaan. 1800-luvun asetukset köyhäinhuollosta korostivat paikallisen hallinnon vastuuta, mutta tarjosivat vapautta käytännön järjestämistoimissa. Köyhäinhuollon rahoittaminen loi kunnille ja kaupungeille verotusoikeuden, mitä voidaan pitää kunnallisverotuksen pohjana. Kansakoulujen perustamisesta tuli kuntien vapaaehtoinen tehtävä samalla, kun kirkon ote koulujen valvonnasta irrotettiin. Opetusta ei järjestetä enää kirkon lähtökohdista käsin, vaan koulutuksella edistettiin kansan sivistystä, ammatillisia taitoja ja valmiuksia osallistua demokraattiseen päätöksentekoon.

Tarkastelujaksolla konservatiivisemmat virtaukset näkyvät järjestysvaltaan liittyvien tehtävien kasvuna sekä valvontakeinojen voimistumisena. Liberaalia keisari Aleksanteri II edelsi konservatiivinen Nikolai I, jonka kaudella Venäjältä tuli diktatorisesti hallittu poliisivaltio. Uusia aatteita

pyrittiin torjumaan, ja kontrolli ulotettiin laitoksista yksityisiin kansalaisiin. Myös suomalainen virkakunta omaksui Nikolai I:n kaudella konservatiivisen asenteen (Ylikangas 1988, 196, 208). Nimismiehestä tuli aikaisempaa enemmän järjestyksenvalvoja. Konservatiivinen asenne säilyi Aleksanteri II:n kaudella koululaitoksen valvonnassa sekä paikallishallinnolle asetetuissa raportointivelvoitteissa. Kunnallinen itsehallinto sidottiin siis syntyhetkistään alkaen keskusvallan valvontaan ja kontrolliin, mikä alkoi välittömästi nakertaa itsehallinnon alaa.

Kansanvaltaisempi itsehallinto ja hyvinvointivaltion varhaiset vaiheet 1898–1919

1800-luvun loppupuoli ei tuonut suuria muutoksia paikalliseen itse hallintoon. Vuoden 1898 asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta (AsK 21/1898) noudattaa itsehallinnon osalta lähes täsmällisesti vuoden 1865 asetuksen sanamuotoja. Uusi vuosisata merkitsi kuitenkin taitekohtaa niin paikalliselle itsehallinnolle kuin valtiolliselle itsenäisyydellekin. Tämän luvun tarkastelujaksolla kunnallinen itsehallinto vahvistettiin osaksi valtiosääntöä. Samalla paikallisen päätöksenteon ovet avattiin koko aikuisväestölle, ja kunnallisesta päätöksenteosta muodostui sisällissodan jälkeisen sovinnon foorumi. Tarkastelujakson päätteeksi itsenäistynyt Suomi otti uuden suunnan, jossa kunnista ja kaupungeista tuli entistä selkeämmin paikallisten tehtävien toteuttajia.

Uuden vuosisadan alku oli suomalaisen yhteiskunnan voimakas murroskausi. Vuosisadan vaihteen venäläistämiskausi ruokki poliittista liikehdintää, joka huipentui suurlakkoon 1905. Tähän kansalaisten poliittiseen heräämiseen vastattiin eduskuntauudistuksella sekä yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella (Alapuro 2017, 128, 132–133). Uudistuksen tulokset jäivät aluksi vaatimattomiksi, sillä ehdotonta valtaa käytti edelleen keisari, joka saattoi kaataa minkä tahansa hankkeen tai hajottaa eduskunnan. Hallitsija käytti tätä oikeuttaan aktiivisesti, mikä halvaannutti lainsäädäntöelimen toiminnan 1910-luvulla (Ylikangas 1986, 165–166).

Uudelleen lainsäädäntötyö aktivoitui eduskunnassa loppuvuodesta 1917. Eduskunta julistautui 15.11.1917 korkeimman vallan käyttäjäksi Suomessa. Vielä samana yönä tätä korkeinta valtaa käytettiin hyväksymällä uudet maalaiskuntain kunnallislaki sekä kaupunkien kunnallislaki (molemmat 108/1917). Valtiollinen itsenäistyminen ja paikallishallinnon uudistus linkittyivät yhteen dramaattisissa oloissa. Uudistuksella pyrittiinkin rauhoittamaan yhteiskunnallista kuohuntaa vahvistamalla kunnallishallinnon kansanvaltaisuutta (Katajisto 2018, 27). Laajeneva demokratia ei ollut pelkästään suomalainen erityispiirre. Ensimmäisen maailmansodan jälkimainingeissa yleinen äänioikeus vahvistettiin myös Ruotsissa, Tanskassa ja Islannissa, joissa sosiaalidemokraattisten ja vasemmistopuolueiden yhteistyö mahdollisti äänioikeuden laajentamisen ja parlamentarismin lopullisen vakiintumisen (Gustafsson 1997, 216). Ensimmäinen maailmansota oli ruokinut Euroopassa vaatimuksia laajemmista yhteiskunnallisista vaikutusmahdollisuuksista, joihin etenkin työväenluokka koki olevansa oikeutettu sotaponnistusten vuoksi (Lesaffér 2009, 209).

Kuohuvissa oloissa säädetyissä kuntalaeissa näkyi toisaalta keisariajan tuttuja piirteitä, kuten yleinen toimivaltuus. Maalaiskuntain kunnallislain 1.2 §:n nojalla kunnan jäsenten tuli lain mukaan ja lain muuten määrittämässä rajoissa hoitaa kunnan yleiset talous- ja järjestysasiat, mikäli ne eivät olleet julkisen viranomaisen käsiteltäviä. Samoin sääti kaupunkien kunnallislain 1 § kaupungeista. Uusilla laeilla kunnallisen itsehallinnon ala ei siis muuttunut. Tulevaa heijasti ainoastaan valmisteluaineisto, jossa mainittiin ensimmäisen kerran käsitepari ”kunnallinen itsehallinto” (KVM 1/1917, 5).

Uusien kunnallislakien merkittävin muutos oli osallistumisoikeuksien laajentaminen. Sekä maalaiskuntain (9 §) että kaupunkien kunnallislain (10 §) nojalla vaalioikeudet kuuluivat kaikille maalais- tai kaupunkikunnan 20 vuotta täyttäneille, henkikirjoitetuille jäsenille, miehille ja naisille, joilla oli Suomen kansalaisoikeudet. Samojen pykälien nojalla vaalioikeuden ulkopuolelle rajattiin holhouksen alaiset, kansalaisluottamuksensa menettäneet sekä kunnallisvaaleissa vaalivilpistä tuomitut henkilöt. Erona entiseen varallisuus ei ollut enää vaalioikeuden peruste (Kekkonen 1936, 194, 197).

Laajentuneet poliittiset oikeudet joutuivat välittömästi vastatuuleen. Sisällissodan voittaneiden valkoisten näkökulmasta kansa oli osoittautunut sodassa vastuuttomaksi päätöksentekijäksi. Muun eurooppalaisen eliitin tapaan valkoiset voittajat pyrkivät palauttamaan vanhan valta-asemansa (Tikka 2006, 19; Rantahalvari 2020, 44–45). Sisällissodan jälkeisessä tynkäduskunnassa^{iv} porvaristo ajoi läpi uudistukset, joilla äänioikeuden ikäraja korotettiin 24 vuoteen ja veronmaksukyky palautettiin osallistumisedellytykseksi (Katajisto 2018, 29–31).

Muutos jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi. Vuonna 1919 eduskunta oli jälleen täysilukuisena koolla, ja sosiaalidemokraattien palatessa valtiopäiville kunnallislakeja muokattiin jälleen siten, että veronmaksukyky poistettiin äänioikeuden ehtoista, ja äänestysikäraja laskettiin 21 vuoteen. Kunnallisten vaalioikeuksien laajentaminen avasi yhteiskunnan ”hitaan muutoksen tielle”, jossa tyväestä otettiin mukaan paikalliseen päätöksentekoon. Tämä edisti sisällissodan jälkeistä sovintoprosessia paikallisella tasolla (Katajisto 2018, 33). Valtiollisella tasolla sovintoprosessia edelsi kuitenkin porvarillinen tynkäduskunta, joka oli tavoitellut päinvastaista poliittista suuntaa. Voidaankin todeta, ettei välittömästi sisällissodan jälkeen vallinnut mitään konsensusta siitä, kuinka yhteiskunnassa voitaisiin edetä sovinnon tielle.

Täysilukuisen eduskunnan käynnistämä sovintoprosessi huipentui vuoden 1919 hallitusmuotoon. Hallitusmuodon 2 §:n nojalla valtiolta kuului kansalle, jota edusti valtiopäiville kokoon tunnut eduskunta. Kansansuvereniteetin korostaminen näkyi hallitusmuodon alkusanoissa, jossa lain tavoitteeksi asetettiin eduskunnan ja kansalaisten oikeuksien ja aseman vahvistaminen. Kunnallisen itsehallinnon vahvisti hallitusmuodon 51 §, jonka nojalla kuntien hallinnon tuli perustua kansalaisten itsehallintoon siten kuin laissa tarkemmin säädettiin. Kiinnostava on myös 50.1 §, jonka mukaan Suomi oli ”edelleen oleva” jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Sanavalinta viittaa siihen, että kunnat nähtiin valtiota vanhempana instituutiona, joka nautti erityistä perustuslainsuojaa.

Voisi ajatella, että hallitusmuoto olisi vahvistanut kunnallista itsehallintoa. Kuitenkin samaan aikaan vallalla oli oikeusvaltiollinen suuntaus, jonka mukaan kaikki julkinen valta, paikallinenkin, oli peräisin valtiolta, jolle se voitiin myös palauttaa (Sallinen 2007, 65–66) samoin kuin kuntien itselleen ottamat tehtävät (Kekkonen 1936, 57). Uuden tulkinnan mukaan paikallisesta itsehallinnosta voitiin joustaa uusien velvoitteiden ja rasitteiden asettamiseksi paikallisesti. Tulkintaa perusteltiin tehokkuudella, sillä kunnilla ja kaupungeilla oli erityistä paikallista asiantuntemusta tehtävien toteuttamiseen (Halila 1956, 219). Tehtävien kautta valtio sitoi kunnat tiukemmin ohjausvaltaansa (Heuru 2001, 190). Tarkastelen seuraavaksi uusia tehtäviä järjestyksenvalvonnan, köyhäinhoidon, koululaitoksen sekä rakentamisen saralla.

Paikallinen oikeudenkäyttö oli 1800-luvulla erotettu paikallishallinnosta. 1920- ja 1930-luvuilla myös yleiseen järjestykseen ja rikoksentorjuntaan liittyviä tehtäviä siirrettiin pois paikalliselta tasolta poliisivoimista annetulla asetuksella (57/1925). Samoin etsivän keskuspoliisin ja liikkuvan poliisin perustaminen siirsi rikoksentorjuntaan liittyviä tehtäviä pois nimismieheltä (Ylikangas 1996, 272–273, 275). Toisaalta kieltolaki lisäsi nimismiesten työtehtäviä, kun alkoholin salakuljettajia alkoi liikkua maassa (Ylikangas 1996, 287).

Sosiaalipolitiikka oli ollut 1900-luvun alussa pysähtyneessä tilassa, sillä sekä keisari että suomalaiset itse olivat haluttomia antamaan uutta sääntelyä. Itsenäistymisen yhteydessä tilanne muuttui, ja rivakasti perustettiin erillinen sosiaalishallitus ratkomaan työväenasioita sekä köyhäinhoidon kysymyksiä. Uudistuksessa seurattiin Ruotsin ja Norjan esimerkkiä, joissa oli perustettu 1910-luvulla virasto ja ministeriö hoitamaan sosiaalikeskusteluja (Haatanen 1992, 17–18). Sosiaalishallitukselle tuli nopeasti kiperiä kysymyksiä ratkottavaksi, sillä sisällissodan jälkeen kunnallinen köyhäinhoido oli kykenemätön tarjoamaan tukea sodasta kärsineille (Haatanen 1992, 37, 99). Erityistä huomiota kiinnitettiin lastenkasvatukseen ja punaorpoihin, jotta yhteiskunta voisi kasvattaa ”terveen sukupolven” osana jälleenrakennus- ja eheyttämistyötä (Katajisto 2018, 63).

Ongelmien ratkomiseksi annettiin uusi köyhäinhoitolaki (145/1922). Lain 1 §:n nojalla kunta on velvollinen hankkimaan tarpeellista elatusta ja hoitoa varattomille, toisen huolenpitoa vailla

oleville alaikäisille sekä muille tarvitseville, jotka eivät voi elättää itseään omalla varallisuudellaan, työllään tai toisen huolenpidolla. Lakiin sisältyi 1800-luvulta tuttu elatusvelvollisuus, sillä 2 §:n nojalla jokainen oli velvollinen huolehtimaan aviopuolisostaan sekä alaikäisistä lapsistaan, sekä 3 §:n nojalla vanhemmistaan ja isovanhemmistaan sekä isovanhemmat lapsenlapsistaan. Lain seurauksena kuntien ja kaupunkien tehtäväkenttä laajeni yhdessä valtion valvontaoikeuden kanssa. Velvoitteet olivat taloudellisesti raskaita, eikä eroja kuntien varallisuudessa mitenkään taattu (Haatanen 1992, 104).

Sisällissodan jälkeiseen yhteiskunnan eheyttämiseen voidaan lukea myös oppivelvollisuuslain antaminen (Katajisto 2018, 63), vaikka koululaitoksen rooli paikallisessa tehtäväkentässä oli voimistunut jo tarkastelujakson alusta. Vuoden 1898 Keisarillisen Majesteetin Armollinen asetuksen ylempien kansakoulujen perustamisen edistämisestä Suomen maalaiskunnissa (20/1898, piirijakoasetus) 1 §:n nojalla ”maalaiskunta on velvollinen jakamaan alueensa kansakoulupiireihin, sekä perustamaan ja voimassa pitämään niin monta ylempää kansakoulua, että jokainen koulukäin lapsi – voi päästä nauttimaan kansakouluopetusta äidinkielellään”. Asetuksen 3 §:n nojalla määritellään tarkemmin, että jos samassa piirissä oli 30 kouluikäistä lasta, tuli koulu perustaa.

Varsinainen koululaitoksen läpimurto koettiin 1920-luvun puolella. Oppivelvollisuuslain (101/1921) 1 §:n nojalla Suomen kansalaisten lapset ovat oppivelvollisia, ja 2 §:n nojalla oppivelvollisuuteen luettiin ”sen tieto- ja taitomäärän saavuttaminen, joka kansakoulussa annetaan”. Oppivelvollisuuslain toteuttamiseksi kaupungeille annettiin viiden vuoden määräaika ja kunnille 16 uusien koulujen perustamiseen. Kaupungeissa kansakoululaitos oli yleisempi, joten lyhyempi määräaika riitti. Vastaavasti maaseudulla 1920-luku merkitsi alakoulun lopullista vakiintumista, vaikka täytäntöönpano oli hidasta kasvaneiden taloudellisten rasitusten vuoksi (Isosaari 1973, 68–69).

1900-luku merkitsi kirkon ja koululaitoksen lopullista eroa. Vuoden 1898 asetuksessa maalaiskuntain kunnallishallinnosta vahvistetaan 69 §:ssä kirkkoherralle tai muulle seurakunnan papille oikeus olla keskustelemassa kansakoulua koskevista asioista, vaikka hän ei ole lautakunnan jäsen. Vuoden 1917 kunnallislajeista tämä oikeus poistettiin. Vuonna 1917 kirkon ja koululaitoksen ero vahvistettiin siten, että eduskunta myönsi rahoitusta vain kunnallisille alakouluille, eikä enää kirkollisille (Isosaari 1973, 67).

Koululaitoksen läpimurto heijastui rakentamisen saralle, sillä 1898 piirijakoasetus oli johtanut uusien koulutalojen rakentamiseen. Koulut rakennettiin joko kaupungin omista varoista tai valtion lainalla – lainan ehtona oli, että rakennusvalvonta alistettiin keskusvirastolle. Muutenkin rakentamisessa olivat vallalla edelliseltä tarkastelujaksolta tutut valtionvalvonnan keinot (Wäre 1984, 244, 240). Vuoden 1917 kunnallislait eivät tuoneet uusia rakentamisvelvoitteita; maalaiskuntien kunnallislain 63 §:n nojalla kunnassa tulee huolehtia kunnan huoneiden ja rakennusten rakentamisesta ja ylläpidosta. Kaupunkien kunnallislajeista ei löydy rakentamisesta mainintaa. Voidaan todeta, että 1800-luvulta tutut valvonnan keinot hallitsivat yhä 1900-luvulle tultaessa, eikä uudelle sääntelylle nähty tarvetta. Julkinen rakentaminen seurasi muuttuvaa yhteiskuntaa siten, että rakennettiin uusia katuja, satamarakennuksia, vesijohtoja ja viemäreitä (Wäre 1984, 250).

Muodollisesti tarkastelujaksolla 1898–1919 kunnallisen itsehallinnon oikeudellinen asema vahvistui, kun itsehallinnon periaate kirjattiin hallitusmuotoon 1919. Itsehallinnon kansanvaltaisuutta oli puolestaan laajennettu kunnallislajeilla 1917. Toisaalta itsenäisessä Suomessa vakiintui tulkintatapa, jossa kunnat ja kaupungit nähtiin osana valtion vallankäyttöä ja sen valvonnan kohteina. Laista tuli työkalu asettaa uusia tehtäviä, ja lainsäätäjät hyödynsivät tätä innokkaasti niin sosiaalitoimen, koululaitoksen kuin rakentamisen yhteydessä. Uusia lakeja annettiin köyhäinhoidosta sekä oppivelvollisuudesta. Valvontaa vahvistettiin perustamalla erillinen sosiaalihalitus 1917 sekä kytkemällä koululaitoksen ja rakentamisen valvonta tiiviimmin valtion kontrolliin. Keskusvallan tiukensi otettaan järjestysvallasta perustamalla poliisitoimen ja siirtämällä nimismieheltä tehtäviä poliisille.

Demokraattisemmalla kunnallishallinnolla sekä kuntien järjestämällä köyhäinhoidolla ja koululaitoksella oli selkeä tavoite. Sisällissodan jälkeen kansa oli voimakkaan kahtiajakautunutta, ja

kansanvaltaa ja hyvinvointia vahvistamalla pyrittiin eheyttämään yhteiskuntaa. Kunnallinen itsehallinto ja kunnalliset palvelut olivat siis lainsäätäjälle keino rauhoittaa yhteiskuntaa. Toisaalta uusien palveluiden tarjoaminen ei ollut pelkästään suomalainen ilmiö, vaan sotien välisellä kaudella pohjoismaissa alkoi ”kansankotien” rakentaminen porvarillisten ja sosiaalidemokraattisten puolueiden yhteistyöllä (Gustafsson 1997, 224). Kuntia ja kaupunkeja koskevien normien lisääntyminen kertookin ennen kaikkea uudesta poliittisesta ideologiasta, joka korosti julkisten palveluiden tärkeyttä.

Johtopäätökset

Tässä artikkelissa olen tarkastellut paikallista itsehallintoa ja paikalliselle tasolle annettuja tehtäviä 1723–1919. Analysoin paikallishallinnon tehtäväkenttää neljän toimialan kautta syventyen paikalliseen oikeudenkäyttöön, köyhäinhoitoon, koululaitokseen ja rakennustoimeen. Valitun näkökulman avulla voidaan tuottaa kokonaiskuva aikakauden suurista linjoista, joita ympäröivän yhteiskunnan suuret muutokset ovat muovanneet. Vaihtuvat hallitsijat, nälkävuodet, Suomen itsenäistyminen ja sisällissota ovat kaikki lyöneet leimansa paikalliseen itsehallintoon. Paikallista itsehallintoa on varhaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa pidetty suomalaisena historiallisena erityispiirteenä (ks. esim. Österbladh 1933, 1; Kaukovalta 1940, 9, 12–13). Tarkastelujakson alussa 1700-luvulla oikeus itsehallintoon oli rajattu maaseudulla papiston ja kaupungeissa porvariston erioikeuksiksi, mikä heijasteli sääty-yhteiskunnan käsitystä eri säätyjen oikeuksia ja velvollisuuksia. Kovin laaja ei paikallisen itsehallinnon liikkumatila ollut, sillä näiden harvojen päättäjien toimivaltaa rajasi keskushallinnon aktiivisuus. Kruunu otti 1700-luvulla aktiivisesti osaa paikallishallinnon työhön ja pyrki vaikuttamaan myös paikallisiin nimityksiin.

1800-luvun jälkipuolisko, ja etenkin Aleksanteri II:n liberaalien uudistusten kausi, merkitsi käännettä paikalliselle itsehallinnolle; maaseudulla paikallishallinto erotettiin kirkon hallinnosta, ja kunnista ja kaupungeista tuli itsenäisiä oikeushenkilöitä. Samalla kunnille ja kaupungeille vahvistettiin itsehallintoon yhä kuuluva yleinen toimivalta, eli oikeus ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka eivät kuulu toisen viranomaisen toimivaltaan. Paikallisessa päätöksenteossa siirryttiin säätyjen harvainvallasta hieman laajempaan osallistujien joukkoon, kun papiston ote paikallishallinnosta kirposi, ja osallistumisoikeuksia laajennettiin. Kuitenkin varallisuus, sukupuoli ja ammatti säilyivät osallistumisoikeuksien kriteereinä, joten demokraattisena ei 1800-luvun paikallishallintoa voida vielä pitää.

Seuraava käänne paikallisessa itsehallinnossa koettiin Suomen itsenäistymisen yhteydessä. Vuoden 1917 kunnallislajeilla yleinen ja yhtäläinen äänioikeus ulotettiin koskemaan paikallista päätöksentekoa. Muodollisesti itsehallintoa vahvisti vuoden 1919 hallitusmuoto, jossa paikallinen itsehallinto sidottiin osaksi valtiosääntöä. Ideologisella tasolla kansanvaltaisuus oli nuorena tasavallassa tärkeä elementti. Käytännön tasolla itsehallinto kuitenkin kaventui, kun keskushallinto alkoi lainsäädännön keinoin asettaa kunnille ja kaupungeille enenevissä määrin uusia tehtäviä. Taloudellisesti raskaat tehtävät rajasivat paikallista toimivaltaa, ja alistivat kunnat ja kaupungit tarkempaan valvontaan. Paikallisesti laajempi joukko asukkaita saattoi siis päättää yhä rajatumminkin asioista.

Paikallishallinnon tehtäväkentässä näkyy tarkastelujaksolla valtion voimistuminen. Paikallinen oikeudenkäyttö korvattiin lopullisesti valtion tuomioistuimilla, jolloin tuomiovalta siirtyi paikallistasolta valtion tuomioistuihin. Vielä 1700-luvulla pormestari ja raatimiehet osallistuivat raastuvankokousten ohella raastuvanoikeuden ja kämnerinoikeuden tuomioiden antamiseen, mutta 1800-luvulla hallinto ja oikeudenkäyttö erotettiin lopullisesti toisistaan myös kaupungeissa. Vastaavasti 1900-luvulla myös järjestysvalta siirtyi lopullisesti pitäjiltä ja kaupungeilta valtiolle. Järjestysvalta siirtyi valtiolle 1920-luvulla poliisilaitoksen perustamisen myötä. Paikallisen oikeudenkäytön ja järjestysvallan osalta valtio käytti tarkastelujaksolla siis lainsäädäntövaltaa siirtäen tehtäväkokonaisuuden itselleen.

Köyhäinhuollon, koululaitoksen ja rakennustoimen osalta valtion voimistuva rooli näkyy päinvastaisesti, eli lainsäädäntövaltaa käyttäen paikallistasolle asetettiin uusia tehtäviä. Lainsäätäjän näkökulmasta köyhäinhuollon ja koululaitoksen palveluita kannatti tuottaa paikallisesti, jolloin paikallisella tuntemuksella saatiin tehokkaampia ja laadukkaampia tuloksia. Samalla kirkon ote kirvoitettiin hitaasti myös köyhäinhuollosta ja koulutoiminnasta. 1700-luvulla annetut asetukset siirsivät köyhäinhuollon seurakuntien ja kaupunkien vastuulle. Asetuksin määriteltiin apuun oikeutetut sekä avun antamisen muodot. Tämä tehtävä työllisti merkittävästi paikallishallintoa ja kirkkoherraa, ja täysimääräisesti velvoitteita alettiin toteuttaa hitaasti. Asetukset eivät suinkaan poistaneet köyhyyttä, ja väestönkasvu laajensi apua tarvitsevien joukkoa autonomisessa Suomessa. Lopullisesti 1860-luvun suuret nälkävuoden paljastivat järjestelmän heikkoudet. Konservatiivinen suhtautuminen näkyi kuitenkin myös vuoden 1879 asetuksessa, joka korosti yksilöiden omaa elatusvelvollisuutta. Aktiivisemmän roolin keskushallinto otti 1917 perustamalla sosiaalishallituksen, joka alkoi valvoa paikallista köyhäinhoitoa tiukemmin. Vuoden 1922 köyhäinhoitolailta kuntien ja kaupunkien tehtäväkenttä laajeni samalla, kun keskushallinnon valvontaoikeudet vahvistuivat. Voidaankin todeta, että tarkastelujaksolla köyhäinhoidon tehtävät ovat työllistäneet paikallishallintoa enenevässä määrin samalla kun valtion valvova ote on kiristynyt.

Samankaltainen trendi näkyy koululaitoksessa. Reformaation jälkeen vastuu kansanopetuksesta ja opillisesta koulutuksesta oli luterilaisella kirkolla, kunnes 1700-luvulla pitäjänkoulut tulevat kirkon rinnalle. Talonpoikaisto oli kuitenkin vielä haluton järjestämään kalliina pitämäänsä koulutusta lapsilleen. 1800-luku merkitsi suurempaa käännettä, jolloin kansakoululaitos irrotettiin kirkon järjestämisvastuusta, ja kouluhallitus perustettiin kirkon organisaation tilalle valvomaan koululaitosta. Vuosisadan lopun koulupiiriuudistus velvoitti kunnat ja kaupungit koulujen perustamiseen. Samalla kääntyi talonpoikaisen kansan mielipide. Lopullisesti kirkko ja koululaitos irrotettiin toisistaan 1917, kun kirkon alkeisopetusta ei enää rahoitettua ja papiston osallistumisoikeudesta kouluasioiden käsittelyyn luovuttiin paikallisesti. Vaikka uudistukselle oli talonpoikaisen kansan tuki, oli kansakoululaitos taloudellisesti raskas prosessi kunnille ja kaupungeille. Myös koululaitoksen saralla valtion valvonta kiristyi velvoitteiden laajentuessa.

Köyhäinhoidon ja koululaitoksen ohella rakentamista koskevat velvoitteet kasvoivat tarkastelujaksolla. 1700-luvulla rakennuskaari velvoitti talonpoikaistoa maaseudulla ja porvaristoa kaupungeissa huolehtimaan yhteisistä julkisista rakennuksista. Tällä vuosisadalla keskushallinnon vaatimukset ja paikallishallinnon todellisuus olivat kuitenkin voimakkaassa ristiriidassa; keskushallinto painotti komeaa kivirakentamista, kun paikallisesti pyrittiin lähinnä korjaamaan isonvihan ja pikkuvihan jälkeisiä tuhoja. 1800-luvulla autonomiseen Suomeen perustetaan intendentinkonttori, mikä tehostaa keskusvallan rakennusvalvontaa. Aikakaudelle ominaiset kaupunkipalot sekä ulkomaankaupan vapauttaminen ohjaavat rakentamista etenkin kaupungeissa. Sekä maaseudulla että kaupungeissa uusina velvoitteina näkyvät kansakoulujen ja köyhäintalojen rakentaminen. Samat velvoitteet jäivät voimaan 1900-luvulla, jolloin keskusvalta jatkoi rakennusvalvontaa sekä ohjasi modernisoituvia kaupunkeja rakentamaan uusia katuja, satamarakennuksia, vesijohtoja ja viemäreitä.

Millaisena paikallinen itsehallinto siis näyttäytyy tarkastelujaksolla 1723–1919? Itsehallinnon oikeudellisesta ulottuvuudesta tarkasteltaessa kehitys etenee aalloissa – 1700-luvun rajatusta harvinaisesta siirrytään 1800-luvulla liberaaleimpaan vaiheeseen, joissa kunnilla ja kaupungeilla on verrattain vapaa toimiala. Kuitenkin 1900-luvulle tultaessa uudet tehtävät rajaavat entisestään paikallista toimintavapautta. Samalla kun valtion kunnille asettamat normit ja valvontakeinot voimistuvat, voimistuu kuitenkin itsehallinnon kansanvaltaisuus. Demokraattisesti valittu eduskunta on siis vahvistanut kunnallishallinnon kansanvaltaisuutta, mutta samalla kaventanut sen toimivaltaa.

Paikalliseen itsehallinnon historiassa on vielä paljon tutkittavaa. Alkuperäislähteisiin perehtymällä kuvaa eri säätyjen ja valtion virkamiesten valtasuhteista raastuvankokouksissa ja pitäjänkokouksissa olisi syytä vielä kartoittaa; käytännön tasolla ei ole vielä selvää, kuka paikallista valtaa on käyttänyt. Tutkimuskirjallisuudessa myös paikallishallinnon tehtäviin on suhtauduttu kahti-

ajakoisesti, eli epäselvää on, ovatko uudet tehtävät tuoneet toimivaltuuksia vai kaventaneet niitä. Oikeusvertailulla olisi mahdollista tarkastella suomalaista itsehallintoa suhteessa pohjoismaihin tai Saksaan sen selvittämiseksi, mitä itsehallinto ylipäätään on. Paikallisen itsehallinnon historiaa on siis valotettava edelleen.

Kiitokset

Tämä artikkeli liittyy työn alla olevaan väitöskirjaani kunnallisen itsehallinnon historiasta. Haluan tässä kiittää ohjaajaani Toni Malmista sekä kahta anonyymia vertaisarvioijaa rakentavasta ja kannustavasta palautteesta artikkeliprosessissa.

- [i] Artikkelissa tarkoitan Suomen alueella sitä, joka siirtyi 1809 Haminan rauhassa osaksi Venäjää ja itsenäistyi 1917.
- [ii] Kämnerinoikeus oli osassa kaupungeissa alin oikeusaste. Ks. Ahmas 2005, 72.
- [iii] Asetuksissa näkyy voimakkaasti Ruotsissa 1850-luvulla laadittu kunnalliskomitean mietintö, josta nousevat esimerkiksi kuntien kaupunkien asema juridisinä henkilöinä, vastuu omista talous -ja järjestysasioista sekä kuntakokouksen ja valtuuston rooli (Kaukovalta 1940, 35–37).
- [iv] Tynkäeduskunnalla viitataan sisällissodan jälkeiseen vajaan vuorokauden valtiopäiviin, jolta puuttuivat lähes kaikki sosiaalidemokraattien edustajat. Esimerkiksi toukokuussa 1918 paikalla oli vain 98 kansanedustajaa. Ks. VP 15.5.1918, TVP 1917 Pöytäkirjat II.

Lähteet

- Aalto, S. (2016). *Kauppiaita ja laivanvarustajia. Helsinkiläisten elämä Ruotsin aikana 1550–1809*. Helsinki: Siltala.
- Ahmas, P. (2005). *Oikeudenkäynnin yhdenmukaistaminen 1800-luvulla. Oikeushistoriallinen tutkimus kämnerin-, laamannin ja ritarisyyntoikeuksien lakkauttamisesta*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Alapuro, R. (2017). *Valtio ja vallankumous Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Bergström, C. (1991) *Lantprästen. Prästens funktion i det agrara samhället 1720–1800 Oland-Frösåkers kontrakt av ärkestiftet*. Stockholm: Nordiska muse- ets Handlingar 110.
- Burke, P. (2013). Culture: Representations. Teoksessa P. Clark (toim.), *Cities in World History* (s. 438–463). Oxford: Oxford University Press.
- Chaloupek, G. (2011). Friedrich List on Local Autonomy in His Contributions to the Debate About the Constitution of Württemberg in 1816/1817. Teoksessa J.G. Backhaus (toim.), *Two Centuries of Local Autonomy*. New York: Springer
- Frohnert, P. (1993). *Kronans skatter och bondens bröd. Den lokala förvaltningen och bönderna i Sverige 1719–1775*. Lund: Institutet för rätthistorisk forskning.
- Frohnert, P. (2001). Kronan, individen och localsamhälle. Förvaltningen som forum för konflikthantering i Sverige 1600–1800. Teoksessa B. Harnesk & Marja Taussi Sjöberg (toim.), *Mellan makten och menigheten. Ambetsmän i det tidigmoderna Sverige* (s. 142–175). Stockholm: Institutet för rätthistorisk forskning.
- Gardberg, C.J. (1981). Kaupunkilaitos keskiajalla ja uuden ajan alussa. Teoksessa P. Tommila (toim.), *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1., Keskiajalta 1870-luvulle* (s. 9–50). Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.
- Granqvist J-M. (2013). *Helsingin porvarispoikien opinkäynti 1700-luvun jälkipuoliskolla*. Kasvatus ja aika 7(1) ss. 44–59.
- Gustafsson, H. (1994). *Political Interaction in the Old Regime. Central Power and Local Society in the Eighteenth-Century Nordic States*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, H. (1997). *Nordens historia. En europeisk region under 1200 år*. Lund: Studentlitteratur.
- Haatanen, P. (1992). Elämän varjopuolelle joutuneiden parissa. Sosiaaliministeriö 1917–1939. Teoksessa P. Haatanen & K. Suonoja (toim.), *Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon: sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta*. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Halila, A. (1956). Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa P. Renvall (toim.), *Suomalaisen kansanvallan kehitys*, s. 67–75. Porvoo: WSOY.
- Heuru, K. (2001). Valtuuston asema kunnallishallinnossa. *Hallinnon tutkimus* 2/2001 ss. 188–193.
- Isosaari, J. (1973). *Suomen koululaitoksen rakenne ja kehitys*. Helsinki: Otava.
- Jarlert, A. (2005). Kyrka och tro. Teoksessa Jakob Christensson (toim.), *Signums svenska kulturhistoria / Stormaktstiden*. Lund: Signum.
- Jussila, O. (1969). *Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808–1863*. Helsinki: Suomen historiallinen seura.

- Jutikkala, E. (1958). *Suomen talonpojan historia*. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Kalleinen, K. (2023). *Valtioaaman aika. Suomen suuriruhtinaskunta 1809–1863*. Tallinna: Gaudeamus.
- Kallio, R. (1982). *Pohjanmaan suomenkielisten kylien oltermannihallinto*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Karonen, P. (1995). *Raastuvassa tavataan: Suomen kaupunkien hallinto- ja oikeuslaitoksen toimintaa ja virkamiehiä suurvalta-aikana*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Karonen, P. (2001). Borgmästare mellan staten och stadsamhället. Förvaltnings- och rättskulturer i det svenska rikets städer under stormaktstiden. Teoksessa B. Harnesk & Marja Taussi Sjöberg (toim.), *Mellan makten och menigheten. Ämbetsmän i det tidigmoderna Sverige*, ss. 119–141. Stockholm: Institutet för rätthistorisk forskning.
- Katajala, K. (2022). Crown's Intervention in the Self-Government of a Small Town. Choosing Burgomasters and Councillors in Sortavala in the Swedish Borderlands in the Late 17th and early 18th Century. Teoksessa Knut Dörum (red), *Hvem styrte byene? Nordisk byhistorie 1500-1800*. Cappelen Damm Akademisk.
- Katajisto, K. (2018). *Sodasta sovintoon*. Helsinki: Otava.
- Kaukovalta, K.V. (1940). *Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia*. Helsinki: Maalaiskuntien liiton julkaisuja I.
- Kekkonen, J. (1987). *Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879*. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Kekkonen, J. (1997). Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta - minun metodini. Teoksessa J. Häyhä (toim.), *Minun metodini*. Porvoo: WSOY.
- Kekkonen, J. (1999). *Suomen oikeuden historiallisia kehityslinjoja*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Kekkonen, J. (2013). *Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria?* Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Kekkonen, J. (2014). The "Golden Age of Legislation" in Finland 1863–79: Judicial Reforms in a Societal Context. *Russian Law Journal* 4 (2) 2014, pp. 63–77.
- Kekkonen, U. (1936). *Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan*. Helsinki: Otava.
- Klami, H.T. (1981). *Tutkimuksia vuoden 173 lain taustausta ja tulkinnasta*. Turku: Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A:34.
- Korpiola, M. (2023). Johdanto. Teoksessa M. Korpiola (toim.), *Turun hovioikeus 1623–1900. Ihmisiä, verkostoja ja oikeuskäytäntöä modernin kynnyksellä*. Turku: Turun historiallinen yhdistys.
- Kunnallisvaliokunnan mietintö n:o 1/1917 kunnallisen lainsäädännön uudistamista tarkoittavan eduskuntaesityksen johdosta.
- Lappalainen, M. (2012). *Pohjolan leijona*. Helsinki: Siltala.
- Leino, P. (2002). *Kirkkolaki vai laki kirkosta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus kirkon oikeudellisista normeista ja niiden synnystä*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Lesaffer, R. (2009). *European Legal History: A Cultural and Political Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Letto-Vanamo, P. (1989). *Suomalaisen asianajolaitoksen synty ja varhaiskehitys. Oikeushistoriallinen tutkimus*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Letto-Vanamo, P. (1992). Tuomioistuinmenettelyn historiaa – Rahvaan oikeudenkäytöstä valtiolliseen prosessiin. Teoksessa P. Letto-Vanamo (toim.), *Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Sukuvallasta moderniin oikeuteen*. Jyväskylä: Gaudeamus. II painos.
- Lidström, A. & Madell, T. (2021). Local Self-Government in Sweden. Teoksessa B. Brezovnik – I. Hoffman – J. Kostubiec (toim.), *Local Self-Government in Europe* (s. 415–433). Maribor: Institute for Local Self-Government.
- Lilius, H. (1981). Kaupunkirakentaminen. Teoksessa P. Tommila (toim.), *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1., Keskiajalta 1870-luvulle* (s. 303–383). Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.
- Lilius, H. (1984). Kaupunkirakentaminen 1856–1900. Teoksessa H. Lilius, R. Nikula & R. Wäre (toim.), *Kaupunkirakentaminen 1956–1917*. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto, ss. 132–220.
- Lilius, H. (2014). Kaupunkirakennustaide 1800-luvun jälkipuoliskolla. Teoksessa H. Lilius & P. Kärki (toim.), *Suomen kaupunkirakentamisen historia II*. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura, s. 308–342.
- Linde, M. (2000). *Statsmakt och bondemotsånd. Allmoge och överheten under stora nordiska kriget*. Uppsala: Studia Historica Upsaliensis.
- Lipponen, P. (2006). *Kansakoulubanke valtion, kunnan ja kyläyhteisöjen vallanjaon haasteena: kansakoulujen perustaminen Kuopion maalaiskunnassa vuoteen 1907 mennessä*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Louhivuori, O.V. (1915). *Kunnallinen köyhäinhoitorasitus Suomen suurimmissa kaupungeissa: ennen nykyistä kunnallishallitusta*. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Meinander, H. (2006). *Suomen historia. Linjat, rakenteet, käännekohdat*. Helsinki: WSOY.
- Mäntylä, I. (1977). *Yksimielisyydestä kauppiaiden valtaan. Raatimiesten vaalit 12 kaupungissa 1722–1808*. Forssa: Suomen historiallinen seura.
- Nikula, O. (1981). Kaupunkilaitos 1721–1875. Teoksessa P. Tommila (toim.), *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1., Keskiajalta 1870-luvulle*, ss. 133–302. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.

- Pulma, P. (1985). *Fattigvård i frihetstidens Finland. En undersökning om förhållandet mellan centralmakt och local-sambälle*. Helsinki: Suomen historiallinen seura.
- Pulma, P. (1994). Vaiwaisten valtakunta. Teoksessa J. Jaakkola, P. Pulma, Mirja Satka & K. Urponen (toim.), *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia*. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Ranta, R. (1981) Suurvalta-ajan kaupunkilaitos. Teoksessa P. Tommila (toim.), *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1., Keskiajalta 1870-lvulle*, ss. 51–134. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.
- Rantahalvari, S. (2020). *Kuningasvallan kannattajat. Suomalaiset monarkistit ja hallitusmuotokamppailu 1918*. Pro gradu –tutkimus. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Ryynänen, A. (2011). Kunta ja valtio. Teoksessa K. Heuru, E. Mennola & A. Ryynänen (toim.), *Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Sallinen, S. (2007). *Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot*. Tampere: Tampere University Press.
- Soikkanen, H. (1966). *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.
- Tiihonen, S., Ylikangas H. (1992). *Virka, valta, kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus: Helsinki.
- Tikka, M. (2006). *Terrorin aika: Suomen levottomat vuodet 1917*. Helsinki: Ajatus.
- Toiset valtiopäivät 1917. Pöytäkirjat II. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.
- Tähtinen, J. & Hovi, R. (2007). Kansanopetuksen ja koulujen kehityslinjoja 1500-luvulta 1800-luvun alkuun. Teoksessa J. Tähtinen & Simo Skinnari (toim.), *Kasvatus- ja koulukysymys Suomessa vuosisatojen saatossa* (s. 13–54). Helsinki. Suomen kasvatustieteellisen seuran kasvatustieteen tutkimuksia 29.
- Vepsä, I. (2009). *Oikeuden hakijat. Tutkimus Vaasan hovioikeuden perustamisesta ja varhaisesta toiminnasta*. Sastamala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Viinikkala, L. (2013). Lastenopettaja vai laulunjohtaja? Mitä Mynämäen lukkarinvaali vuodelta 1769 kertoo talonpoikien suhtautumisesta alkeisopetukseen? *Kasvatus ja aika* 7(1) 2013, s. 32–43.
- Viinikkala, L. & Viitaniemi, E. (2023). Pitäjänkokousten kielet ja käytänteet osana poliittisen kulttuurin muutosta. Teoksessa E. Viitaniemi (toim.), *Kirkko, papisto ja yhteiskunta 1600–1800* (s. 270–295). Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Viitaniemi, E. (2016). *Yksimielisyydestä yhteiseen sopimiseen. Paikallisyhteisön poliittinen kulttuuri ja Kokemäen kivi-kirkon rakennusprosessi 1730–1786*. Tampere: Tampere University Press.
- Vilkuna, K. H. J. (2005). *Viba: Perikato, katkeruus ja kertomus isostavibasta*. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Wäre, R. (1984). Rakennustoiminta 1900–1917. Teoksessa H. Lilius, R. Nikula & R. Wäre (toim.), *Kaupunkirakentaminen 1956–1917*. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto, s. 238–261.
- Ylikangas, H. (1986). *Käännekohdat Suomen historiassa*. Porvoo: WSOY.
- Ylikangas, H. (1990). *Mennyt meissä. Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi*. Porvoo: WSOY.
- Ylikangas, H. (1996). *Wallermannin. Kuusi vuosisataa kansan ja esivallan välissä*. Jyväskylä: Gummerus.
- Ågren, M. (2001). Asserting One's Rights: Swedish Property Law in the Transition from Community Law to State Law. *Law and History Review* 19 (2) 2001, s. 241–282.
- Österbladh, K. (1933). *Pappissäätö Suomen valtiopäivillä 1809–1906. 1, 1809–1885*. Helsinki Suomen kirkkohistoriallinen seura.