



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

Kati Katajisto

Eriarvoisuutta vastaan kunnallisen demokratian keinoin

Tasa-arvon haaste Helsingin kaupunginvaltuustossa 1919–1921

Kunnallinen demokratia toteutui Suomessa pian sisällissodan jälkeen. Ensimmäiset yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvat kunnallisvaalit järjestettiin monissa kunnissa jo vuoden 1918 lopulla, maan pääkaupungissa 27.–28.12.1918. Yleisen ja yhtäläisen kunnallisen äänioikeuden toteutuminen mahdollisti sen, että eriarvoisuutta vastaan voitiin taistella, ainakin periaatteessa tasa-arvoisesti, paikallisella tasolla valtuustoissa. Artikkelini päähypoteesi on, että tasa-arvoisuuden vaatimus oli kunnallisen demokratian ytimessä. Sen avulla legitimoitiin uusien nousevien ryhmien vaatimukset, ja aikaisempien hallitsevien ryhmien oli sopeuduttava ja vastattava uudenlaisiin tasa-arvoisuuden vaatimuksiin ja haasteisiin. Pohjimmiltaan kyse oli tasa-arvoisuudesta sekä materiaalisena todellisuutena että immateriaalisena kokemuksena siitä, että oman kaupungin ja oman elämänpiirin asioihin oli mahdollista vaikuttaa.

Kyse on käytännössä samasta ilmiöstä, jonka Nobel -palkinnon saanut taloustieteilijä Amartya Sen on nostanut esiin tutkiessaan ruokakriisejä.

Pelkästään ruokamäärät tai varallisuus eivät selitä yhteisöjen toimintaa kriiseissä, vaan yhtä keskeisellä sijalla ovat kokemukset toiminnan moraalista oikeutuksesta sekä yksilöiden ja ryhmien vaikutusmahdollisuuksista.¹ Senin näkemykselle löytyy myös yksilöpsykologinen vastine: se saa tukea Richard M. Ryanin ja Edward L. Deciin empiiriseen psykologiaan perustuvasta Self-Determination -teoriasta, joka kyseenalaistaa Maslowin tarvehierarkian näkemyksellään, ettei perustarpeita kuten ruokaa, vaatteita ja kattoa pään päällä voi erottaa erikseen ihmisten muista tarpeista. Self-Determination -teoriassa painotetaan ihmisten peruspsykologisina tarpeina autonomiaa, kompetenssia ja kiinnittymistä sosiaaliseen ympäristöön – eli omia vaikutusmahdollisuuksia.² Tasa-arvoa tarkasteltaessa on siis syytä kiinnittää huomiota aineellisen lisäksi immateriaaliseen puoleen Senin näkemysten mukaisesti.

Materiaalinen epätasa-arvo nousee voimakkaasti esiin sisällissodan aikaisessa ja jälkeisessä ajassa ja siksi nimenomaan sen merkitys korostuu helposti. Tämä on näkynyt niin pohdittaessa sisäl-

1. Amartya Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press 1981, 154–162; Samu Nyström, *Poikkeusajan kaupunkielämäkerta, Helsinki ja helsinkiläiset maailmansodassa 1914–1918*. Historiallisia tutkimuksia Helsingin yliopistosta XXIX 2013, 16–17.

2. Ryan Richard M. & Deci Edward L., *Self-Determination Theory. Basic psychological Needs in Motivation, Development and Wellness*. The Guilford Press 2017, 8.

lissodan syitä kuin tutkittaessa punaisten kunnallishallintoa.³ Tasa-arvo vaatimusten aineetomaan puoleen ei ole juurikaan kohdistettu huomiota. Yksi syy tälle on epäilemättä se, että kunnallisen demokratian ja sen potentiaalisesti mahdollistaman tasa-arvon toteutumista on tutkittu empiirisesti vain vähän. Miten vaatimukset ja käsitykset tasa-arvosta näkyivät käytännössä valtuustojen toiminnassa sisällissodan jälkeen, kunnallisen demokratian toteuduttua?

Olen sivunnut aihetta kirjassani *Sodasta sovintoon*, jossa tarkastelunäkökulma keskittyy kuitenkin siihen, miten kunnallisdemokratia teki sovintoprosessin mahdolliseksi sisällissodan jälkeen.⁴ Sami Suodenjoki on tutkinut aiheeseen liittyvää tematiikkaa ennen yleisen ja yhtäläisen äänioikeusudistuksen toteutumista.⁵ Petteri Systä on puolestaan analysoinut Tampereen kaupunginvaltuustossa 1920-luvulla käytyä keskustelua kunnallishallinnosta ja kuntademokratiasta.⁶ Juhani Piilonen on teoksessaan *Vallankumous kunnallishallinnossa* tarkastellut punaisen Suomen kunnallishallintoa sisällissodan aikana. Tutkimus tuo esiin työväestön vaatimukset tasa-arvosta ennen sisällissotaa, yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden vaatimuksen sekä muut, ennen kaikkea materiaalsiin, seikkoihin liittyvät tavoitteet kuten vaatimukset yleisestä kansanopetuksesta, koulutarvikkeista ja oikeusavusta.⁷

Aiemmasta tutkimuksesta puuttuu näkökulma, joka lähestyisi empiirisesti nimenomaan kunnallisen demokratian mahdollistamia tasa-arvon käytäntöjä. Tässä artikkelissa tasa-arvoa ei oteta ennalta määrättyinä kategoriana, vaan tasa-arvo nähdään Senin tapaan sekä materiaalisena että ei-materiaalisena todellisuutena, jolloin sen eri ilmenemismuodot nousevat esiin ennen kaikkea empiirisestä aineistosta. Tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuuden kokemusta tarkastellaan täten kiisteltynä ja muutoksessa olevana prosessina, jonka

tutkiminen avaa Helsingin kaupunginvaltuuston kautta kurkistusaukon siihen, miten Suomen mittakaavassa suuren kaupungin eriarvoisuus ja tasa-arvoisuus manifestoituivat ja millaista vaikutusdynamiikkaa tähän prosessiin liittyi. Päälähteaineistona on käytetty Helsingin kaupunginvaltuuston pöytäkirjoja ja asiakirjoja vuosina 1917–1921, koska nimenomaan kaupunginhallinnossa tehtiin kaupunkilaisia koskevat arjen eriarvoisuutta ja tasa-arvoisuutta määrittävät päätökset.⁸

Tutkittavana ajankohtana kunnallinen demokratia teki läpimurron vaikeiden yhteiskunnallisten ja kansainvälisten tapahtumien murroksessa. Aikaa leimasivat Venäjän keisarivallan kasvavat vaikeudet, ensimmäisen maailmansodan luoma puute ja kurjuus sekä lopulta Venäjän vallankumoukset vuonna 1917, jotka johtivat Suomen itsenäistymiseen ja sisällissotaan. Artikkelissa käsitellän ensin kunnallisen demokratian toteutumisen taustoja ja lähtökohtaisia edellytyksiä. Sen jälkeen tutkin, miten kaupunginvaltuustossa käsiteltiin eriarvoisuusksymyksiä. Millaiset rajat kunnallinen institutionaalinen kehikko ja lait asettivat tasa-arvoisuusvaatimuksille? Miten koettua ja materiaalista eriarvoisuutta vastaan argumentoitiin? Ja millainen eriarvoisuus hyväksyttiin tai otettiin niin sanotusti annettuna?

Kaupungin parhaaksi – keiden parhaaksi? Taistelu tasa-arvoisista vaikuttamis-mahdollisuuksista

Pääpainon tahtoisin kuitenkin kohdistaa siihen seikkaan, että valtuuston työ on puhtaasti käytännöllistä laatua, joka ei anna aihetta abstraktiseen politikoimiseen eikä voi rajoittua ainoastaan kunnallisten laitosten järjestelyssä tai toiminnassa esiintyvien puutteellisuuden kielteiseen arvosteleamiseen, vaan vaatii san-

3. Pasi Saukkonen, Proletariaatin vallasta yhteistyöhön porvarillisten demokraattien kanssa. SDP:n eduskuntaryhmä demokratian määrittelijänä 1917–1920. Teoksessa Ilkka Kärrylä, Pete Pesonen, Anna Rajavuori (toim.) *Työväestö ja demokratia*. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura 2019, 23; Juhani Piilonen, *Vallankumous kunnallishallinnossa*. Punaisen Suomen historia 1918. Valtionpainatuskeskus 1982, 15–22, 353.

4. Kati Katajisto, *Sodasta sovintoon*. Otava 2018.

5. Sami Suodenjoki, Kohti edustuksellista harvinaisvaltaa? Kunnanvaltuustojen perustaminen työväestön huolenaiheena 1890–1917. Teoksessa Ilkka Kärrylä, Pete Pesonen, Anna Rajavuori (toim.) *Työväestö ja demokratia*. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura 2019.

6. Petteri Systä, ”Kunta on itsehallintoyhdyskunta eikä liikelaitos” Keskustelu kunnallishallinnosta ja kuntademokratiasta Tampereen kaupunginvaltuustossa 1920-luvulla. Teoksessa Ilkka Kärrylä, Pete Pesonen, Anna Rajavuori (toim.) *Työväestö ja demokratia*. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura 2019.

7. Piilonen 1982, 15–22.

8. Lisäksi käytän sanomalehtiä täydentävänä materiaalina.

gen usein ratkaisemaan lukuisat käytännölliset asiat yhtä nopeasti kuin liike-elämässä on tavallista. Kunta on mm. suuri yrittäjä ja työnantaja ja sen liike voi helposti – kaikkien kunnan asukkaiden vahingoksi – joutua epäjärjestykseen, ellei sen asioita hoideta asian- tuntevasti, täsmällisesti ja nopeasti. Tällainen tulos voidaan saavuttaa ainoastaan siinä tapauksessa, että kaikki kunnan luottamus- henkilöt, toimivatpa millä kunnallisella hal- lintoalalla tahansa ovat vakavan yhteistunnon elähyttämiä ja kaikkialla pyrkivät sellaiseen työtulokseen, joka kunnalle kokonaisuudes- saan on paras.

Näin luonnehti Helsingin kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Alexander Frey, valtuuston toi- mintaa, kun uusi ja ensimmäistä kertaa yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valittu valtuusto aloitti toimintansa tammikuussa 1919.⁹ Ruotsalai- seen kansanpuolueeseen kuulunut Frey oli laki- tieteen tohtori, joka oli vaikuttanut Svinhufvudin ja sitä seuranneen Paasikiven senaatissa. Hän oli myös kokenut kunnallispolitiikko (Helsingin kau- punginvaltuutettu vuosina 1913–1917 ja 1919–1921), jonka puheessa näkyi porvarillisen puolen aikai- sempi eetos ja näkemys kunnallisten asioiden hoidosta. Porvarillisen puolen miesvaltuutetut olivat mieltäneet kunnallisten asioiden hoidon epäpoliittiseksi toiminnaksi, käytännössä ennen kaikkea taloudellista päätöksentekoa koskevaksi yhteisten asioiden hoidoksi. Näkemyksen poh- jana oli käsitys siitä, että ne jotka osasivat hoitaa parhaiten omia asioitaan, osasivat hoitaa parhai- ten myös yhteisiä asioita.¹⁰

Kun kunnallislakien uudistaminen oli tullut ajankohtaiseksi eduskuntauudistuksen myötä, oli Helsingin kaupunginvaltuusto todennut lau- sunnossaan, että valtuuston päätehtävä oli päät- tää kunnan taloudellisista asioista, ennen kaikkea kaupungin menoista. Sen mukaan ”äänioikeus kunnan asioissa ei suinkaan ole mikään yleinen

inhimillinen tai kansalaisille kuuluva oikeus vaan oikeus, joka positiivisen lain säännösten perusteella annetaan henkilöille, joilla on tarpeeksi arvostelukykyä voidakseen käyttää sitä kaikkien yhteiseksi parhaaksi.”¹¹ Näkemys heijasteli asen- noitumista, joka oli tyyppillinen suomalaisten kaupunkien hallinneille ryhmille. Vain Porin kaupunginvaltuusto kannatti verovelvollisuu- desta riippumatonta kunnallista äänioikeutta.¹² Kunnallislakikomitean mietintöön vuonna 1908 annettu Helsingin kaupunginvaltuuston lausunto kuului:

Tähän saakka on tavallisesti sitä henkilöä pidetty pätevimpänä arvostelemaan kunnan asioita, joka parhaiten on osoittanut voivansa hoitaa omiaan, ja sen vuoksi on, vaikkakin määrättyillä rajoituksilla, annettu kunnan jäse- nille äänioikeutta suorassa suhteessa siihen tuloon, josta hän maksaa veroa kunnalle.¹³

Periaatteessa pätevyys oli siten mitattu ennen kaikkea päätöksentekijän taloudellisella menes- tyksellä. Käytännössä pätevyyden mittana ei kuitenkaan näin yksioikoisesti pidetty henkilön kykyä hankkia tuloja. Valtuustossa arvostettiin korkealle eri alojen asiantuntijuutta. Helsingin kaupunginvaltuustossa oli vaikuttanut sen perus- tamisesta lähtien yhteiskunnan sosiaaliseen, taloudelliseen ja poliittiseen eliittiin kuuluva ylä- kerros, jonka jäsenten nimet vilisivät kauppa- ja teollisuuskalenterin yritysten ja yhdistysten joh- toelimissä, kunnallishallinnossa (virka- ja luot- tamusmiehinä) sekä valtionhallinnossa, senaa- tissa ja eduskunnassa. Kaikkien näiden eri alojen asiantuntijoiden tietoja, taitoja ja kokemusta katsottiin tarvittavan, jotta kasvavaa ja moder- nisoituvaa kaupunkia voitaisiin hallita parhaalla mahdollisella tavalla. Ajatus oli, että ennen kaik- kea taloudelliseksi kokonaisuudeksi ymmärretyn kaupungin menestys ja edut voitaisiin näin tur- vata sekä suhteessa agraarisen maan valtionhal-

9. Helsingin kaupunginarkisto (Hka), mikrofilmi (mf) ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, kaupunginvaltuuston pöytäkirja (Kvston ptk) 16.1.1919, § 1.

10. Jussi Kuusanmäki, *Helsingin kaupunginvaltuuston historia. Ensimmäinen osa 1875–1918*. Helsingin kaupungin julkaisuja no 37. Helsingin kaupunki 1987, 45; Katajisto 2018, 100; Laura Kolbe, ”Kunnallisen yhteenliittymisen aate”. Suomen kau- punkien yhteistyö kansallisessa ja kansainvälisessä murroksessa 1912–1917. *Historiallinen Aikakausikirja* 117:3 (2019), 221.

11. Jussi Kuusanmäki, Kunnallisen kansanvallan kehitys ja kunnallishallinnon organisaatio 1875–1917. Teoksessa Päiviö Tom- mila & Eino Jutikkala (toim.) *Suomen kaupunkilaitoksen historia 2*. Kunnallispaino 1983, 72–73.

12. Kuusanmäki, 73.

13. Kuusanmäki 1987, 47–48; Hka, Helsingin kaupunginvaltuuston painetut asiakirjat 1908:21, Uuden kunnallislakiehdotuk- sen tarkastamista asetetun valiokunnan lausunto.

lintoon että muihin kaupunkiin niin kotimaassa kuin ulkomailla.¹⁴

Helsinki oli modernisoitunut nopeasti 1800-luvun lopulta lähtien, mikä oli nostanut asiantuntijuuden ja koulutuksen merkityksen entistä suurempaan arvoon. Varsinkin kaupungin tekninen kehitys vaati uudenlaista osaamista.¹⁵ Esimerkiksi sähkö- ja kaasulaitosten toiminta vaatii tietotaitoa, joka oli alkuun haettava ulkomailta. Toisaalta kaupungin modernisoitumisprosessiin liittyi myös tekijöitä, jotka eivät johtaneetkaan taloudellisen liberalismien hengessä siihen, että kaupungin toiminta-ala olisi rajattu mahdollisimman suppeaksi. Tässäkin esikuvat tulivat ulkomailta, ennen kaikkea Saksasta. 1800-luvun lopulla Euroopassa oli alettu siirtää yksityisiä sähkö- ja kaasulaitoksia kaupunkien omistukseen. Tätä oli perusteltu sillä, että laitokset olivat yleishyödyllisiä luonteeltaan ja että kaupungit saivat niistä tuloja.¹⁶ Taloudellinen liberalismi ja modernisoituminen johtivat siis myös ilmiöihin, joita voi pitää ”kunnallissosialismina” tai hyvinvointivaltion alkuvaiheina.

Taloudellisen liberalismien edelläkävijöinä nimenomaan kaupungit joutuivat ensimmäisinä vastaamaan liberalismien ja modernisaation aiheuttamiin eriarvoisuusongelmiin, sillä ongelmat konkretisoituivat ja näkyivät ensimmäiseksi juuri urbaanissa elinympäristössä. Helsingin johtava eliittikin oli joutunut hyväksymään, että myös kaupungin ja heidän omat etunsa vaativat pidemmälle meneviä hallinnollisia ratkaisuja kuin puhdas talousliberalistinen ajattelu olisi



■ Kuva 1. Helsingin kaupunginvaltuuston kokoukset pidettiin Pörssitalossa, osoitteessa Fabianinkatu 14. Kuva 1910-luvulta. Lähde: Helsingin kaupunginmuseo, kuvaaja tuntematon. CC BY 4.0.

edellyttänyt.¹⁷ Eliitti oli kuitenkin itse halunnut määrätä tahdin ja keinot ongelmien korjaamiseksi – kysymättä työväenluokan edustajien näkemystä ongelmien ratkaisukeinoista- ja välineistä. Valtiollisen yleisen ja yhtäläisen äänioikeusudis-

14. Kuusanmäki 1987, 70, 88, 96; Katajisto 2018, 161; Marjaana Niemi & Tanja Vahtikari, Ylirajaisten yhteyksien suomalainen kaupunki. Teoksessa Pirjo Markkola & Marjaana Niemi & Pertti Haapala (toim.) *Suomalaisen yhteiskunnan historia 1400–2000. Osa 2 Yhteisöt ja identiteetit*. Vastapaino 2021, 413–415.

15. Kuusanmäki 1987, 300.

16. Jaakko Pöyhönen 1992, Voimaa koneisiin, valoa kaduille ja asuntoihin. Teoksessa Kirsi Ahonen, Marjaana Niemi & Jaakko Pöyhönen (toim.) *Tietoa, taitoa, asiantuntemusta. Helsinki eurooppalaisessa kehityksessä 1875–1917*, 3. Suomen Historiallinen Seura & Helsingin kaupungin tietokeskus 1992, 218–219.

17. Helsingin kaupungin kunnalliskertomus, 24, https://www.hel.fi/static/tieke/digitoidut_asiakirjat/helsingin_kunnalliskertomukset/pdf/1905/1905_04.pdf (1.9.2022); Kirsi Ahonen, Sivistystä ja kasvatusta työväestölle. Ulkomaiset mallit ja niiden soveltaminen. Teoksessa Kirsi Ahonen, Marjaana Niemi & Jaakko Pöyhönen (toim.) *Tietoa, taitoa, asiantuntemusta. Helsinki eurooppalaisessa kehityksessä 1875–1917*, 3. Suomen Historiallinen Seura & Helsingin kaupungin tietokeskus 1992, 7–8.

tuksen jälkeen tällaista kunnallista harvainvaltaa tai kukkarovaltaa, kuten kriittiset aikalaiset sitä kutsuivat, oli vaikea enää perustella ja oikeuttaa.¹⁸

Tie valtiolliseen äänioikeuteen taas oli avautunut kansallisena kamppailuna, jossa kaikki voimat oli täytynyt yhdistää maan itsehallinnollisen ja Venäjältä erillisen aseman varmistamiseksi. Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa, Suomessa taistelua äänioikeudesta ei käyty ensi sijassa sukupuolijaon perusteella, minkä mukaan miesten julkiseen sfääriin kuului politiikka ja naisten yksityiseen piiriin koti- ja perhelämä.¹⁹ Venäjän heikkous, Venäjän ja Japanin sota ja marraskuun suurlakko vuonna 1905 loivat poikkeuksellisen otolliset olosuhteet saada läpi radikaali eduskuntauudistus, jossa myös naiset saivat yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden sekä kelpoisuuden asettua ehdokkaiksi. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus kunnallisella tasolla taas säädettiin Suomessa aiemmista yrityksistä huolimatta vasta uhkaavan sisällissodan paineessa marraskuussa 1917. Korkeimman vallan haltijaksi 15. marraskuuta julistautunut eduskunta vahvisti heti seuraavana yönä uudet kunnallislait, joilla toteutettiin yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, suhteelliset vaalit, naisten vaalikelpoisuus ja valtionvalvonnan lieventäminen.²⁰ Sisällissodan jälkeen lakeihin vaadittiin rajoituksia, mutta käytännössä yleinen ja yhtäläinen äänioikeus säilyi. Kehityskulkuun vaikuttivat myös Saksan häviö ja sen myötä monarkisen valtiomuodon hylkääminen Suomessa, samoin voittoisien entente-valtojen Suomeen kohdistamat demokratiavaatimukset.²¹

Vaikka kunnallisen demokratian toteutumiseen vaikuttivat osaltaan ensimmäisen

maailmansodan vaihtuvat käännteet, olivat uudistusvaatimusten takana ennen kaikkea työväestön ja naisten pitkään ajamat tavoitteet tasa-arvosta ja oikeudesta osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon.²² Näkemys siitä, että veronmaksukykyyn perustuneen valtuuston edustajat olisivat kyvykkäimpiä määrittelemään yhteisen hyvän tai kaupungin parhaan, kyseenalaistettiin työväestön ja naisasiaa ajavien taholta.

Erityisesti vuoden 1917 poikkeusoloissa korostui, että kunnallishallinnollisia vaikutusmahdollisuuksia vailla oleva työväenluokka ei luottanut kriisioloissa porvarilliseen puoleen ja sen näkemykseen yhteisestä hyvästä. Amartya Senin teesien kaltaisesti todentui, että yhteisön toimintaan vaikuttivat kokemukset toiminnan moraalista oikeutuksesta sekä yksilöiden ja ryhmien vaikutusmahdollisuuksista. Työmieheissä kirjoitettiin 1. marraskuuta 1917:

Kunnallisen sortovallan poistaminen. Kauempaa ei enää voida kuntain hartioilla sietää rahakoplain valtuutettuja, jotka suojelevat keinottelijain rikastumista työmiesten nälällä ja nälkäisten kurittamiseksi hommaavat lahtari-kaarteja. Eduskunnan säätämät ja vahvistamat kunnallislait ovat siis heti julkaistavat ja niiden mukaisesti kunnallisvaalit viivyttelemättä toimitettavat.²³

Kunnallisen demokratian toteutuminen poisti viimeisetkin esteet poliittisen tasa-arvoisuuden tieltä siten, että naiset ja työväestö tunnustettiin sen myötä tasavertaisiksi poliittisiksi toimijoiksi myös kunnallisella tasolla.²⁴ Uudistus paransi

18. Hannu Soikkanen, *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Maalaiskuntien Liiton Kirjapaino 1966, 442–444, 455–456, 460; Kuusanmäki 1983, 72.

19. Irma Sulkunen, Naisten äänioikeus meillä ja muualla. Teoksessa Pirjo Markkola & Alexandra Ramsay (toim.) *Yksi kamari – kaksi sukupuolta. Suomen eduskunnan ensimmäiset naiset*. Eduskunnan kirjaston tutkimuksia ja selvityksiä 1997, 17–21; Ulrika Holgersson & Lena Wängnerud, Kampen, utvecklingen och framtidens för demokratin. Teoksessa Ulrika Holgersson & Lena Wängnerud (toim.) *Rösträttens århundrade, Kampen, utvecklingen och framtidens för demokratin i Sverige*. Makadam Förlag 2018, 21.

20. Soikkanen 1966, 448–452; Kuusanmäki 1983, 73.

21. Ilkka Hakalehto, Kunnallisen kansanvallan kehitys, kunnallisvaalit ja valtuustot. Teoksessa Päiviö Tommila (toim.) *Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika*. Kunnallispaino Oy 1984, 121–122; Juhani Paasivirta, *Suomi ja Eurooppa 1914–1939*. Kirjayhtymä 1984, 142–145; Katajisto 2018, 30–32.

22. Katajisto 2018, 22, 26; Hilda Käkikosken puhe naisten äänioikeudesta, *Helsingin Sanomat* 5.11.1904, 3–4.

23. *Työmies* 1.11.1917. Myös Anthony F. Upton, *Vallankumous Suomessa 1917–1918, I osa*. Kirjayhtymä 1980, 517, myös 126–127, 135.

24. Tosin tiettyjä rajoituksia yhä jäi. Kunnallisverojen laiminlyönti kahtena edellisvuotena johti äänioikeuden menetykseen, mutta jos verojen maksamattomuus johtui varattomuudesta, äänioikeus säilyi siitä annetulla todistuksella. Kuitenkin ne henkilöt, jotka kunnan täytyi elättää muun muassa vaivashoidon kautta jäivät ilman äänioikeutta. Samoin kansalaisluottamuksensa menettäneet punaiset jäivät äänioikeuden ulkopuolelle.

merkittävällä tavalla eri ryhmien ja henkilöiden vaikutusmahdollisuuksia sekä antoi kunnalliselle päätöksenteolle laajemman moraalisen oikeuden. Tällä oli erittäin tärkeä merkitys myös yhteiskuntasovun rakentamisen kannalta sisällissodan jälkeen.

Mahdollisuuksien tasa-arvo rakenteiltaan epätasa-arvoisessa yhteiskunnassa

Hyvinvointivaltio oli kunnallisen äänioikeus uudistuksen toteutumisen aikaan olematon. Ihmisten jokapäiväiseen selviytymiseen liittyvät kysymykset, kuten hätäaputyöt, ruokapulan lievittäminen ja köyhäinhoito, ratkaistiin ennen kaikkea kuntatasolla, ei valtiollisella tasolla. Siksi kunnallisen demokratian toteutumiseen sisältyi voimakas odotus muutoksesta, tasa-arvoisuuden esteiden purkamisesta ja eriarvoisuuden lieventämisestä. Helsingin kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Frey (RKP) totesikin ensimmäisen demokraattisesti valitun kaupunginvaltuuston kokouksessa, että uusi aika asettaisi kunnille mahdollisesti entistä suurempia vaatimuksia, varsinkin yhteiskuntapolitiikan alalla. Frey katsoi silti, että valtuuston tehtävät olivat pääasiassa samat kuin aiemmin, ja muistutti, että yhteiskuntapoliittisia kysymyksiä oli hoidettu ennestäänkin ja että kyse oli jo aloitetun työn kehittämisestä edelleen.²⁵

Millainen tilanne siis oli? Voimassa oleva asetus velvollisuudesta auttaa köyhiä oli ytimeltään liberalistinen. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen mukaan kaupungilla oli velvollisuus avustaa vain työkyvyttömiä, sairaita, vanhuksia ja alaikäisiä. Todellisuus oli kuitenkin muodostunut toisenlaiseksi.²⁶ Helsingin kaupunki oli joutunut tunnustamaan, että kaupungissa ilmeni köyhyyttä muun muassa työttömyyden takia. Esimerkiksi kaupungin vaivaishoitohallituksen tilastoissa vuonna 1907 avustuksia oli annettu

kaikkiaan 77 100 markkaa niille henkilöille, joilla oli ”suoranainen oikeus vaivaishoitoon”; niille, joilla ei ollut suoranaista oikeutta, oli maksettu yhteensä 24 328 markkaa.²⁷ Sisällissodan jälkeen tilanne oli entistä vaikeampi. Enemmistö avustettavista oli sellaisia, joilla ei ollut suoranaista oikeutta avustukseen. Vuonna 1919 suoranaista avustusta saaneiden henkilöiden määrä oli 4 043, joista vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen mukaan ehdottomasti oikeutettuja oli 1958 ja muuten avustettuja 2 085.²⁸

Avustusmuodoista päättäminen jäi pääosin kaupungin omaan harkintaan.²⁹ Tähänkin työväestö ja naiset halusivat saada vaikutusvaltaa. Työväestöä loukkasivat nöyryyttävät ja holhoavat avustuskäytännöt. Yläluokan naisia taas loukasi, ettei heidän asiantuntemustaan sosiaali- ja opetuslalla arvostettu riittävästi, vaikka valtuustossa muuten kunnioitettiin eri alojen asiantuntijuutta ja sen perusteella oikeutettiin ratkaisuja³⁰ Poliittinen tasa-arvo merkitsikin vasta mahdollisuuksien tasa-arvoa eikä sitä, että tasa-arvo olisi automaattisesti toteutunut sosiaalisesti, taloudellisesti tai luokka- ja sukupuolikysymysten osalta. Oikeus ottaa osaa kunnalliseen päätöksentekoon oli ensimmäinen, joskin kriittisen tärkeä, askel taistelussa tasa-arvosta paikallisella tasolla. Vasta sen jälkeen alkoi taistelu varsinaisista asioista: vääntö, keskustelu ja argumentointi kaupunginvaltuuston päätöksistä, joissa määriteltiin käytännössä tasa-arvoisuuden ja eriarvoisuuden sisältöjä sellaisina, kuin ne kohdistuivat kaupungin asukkaisiin.

Eriarvoisuutta vastaan – demokratian rajat ja polkuriippuvuus

Puolueissa oli itsenäistymisen ja sisällissodan jälkeen vahvistunut valmius hyväksyä uudistuksia, jotka edistäisivät tasa-arvoa.³¹ SDP oli ajanut jo Forssan ohjelmasta lähtien luokkien ja

25. Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 16.1.1919, § 1.

26. Panu Pulma, Vaivaisten valtakunta. Teoksessa Jouko Jaakkola et al. *Armeliaisuus, yhteisöapu ja sosiaaliturva*. Sosiaaliturvan keskusliitto 1994, 62.

27. Helsingin kaupungin kunnalliskertomus 1907, Vaivaishoitohallitus 12, https://www.hel.fi/static/tieke/digitoidut_asiakirjat/helsingin_kunnalliskertomukset/pdf/1907/1907.pdf (1.11.2022).

28. Helsingin kaupungin kunnalliskertomus 1919, 269–270, https://www.hel.fi/static/tieke/digitoidut_asiakirjat/helsingin_kunnalliskertomukset/1919_01.html (1.11.2022).

29. Pulma 1994, 62.

30. Katajisto 2018, 255–257.

31. Esimerkiksi vuoden 1918 torpparilaki. Lisäksi lainsäädäntö alkoi velvoittaa kuntia eri aloilla, kuten kansakoulutoimi ja terveydenhoito. Aimo Halila, Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa Pentti Renvall (toim.) *Suomalaisen kansanvallan kehitys*. WSOY 1956, 218–220; Soikkanen 1966, 495–496.

sukupuolten tasa-arvoa. Sen käsityksen mukaan eriarvoisuus johtui tuotantovälineiden yksityisomistuksesta, mikä erotti porvarilliset SDP:n näkemyksistä.³² Ensimmäisten demokraattisten vaalien jälkeen, vuoden 1919 alussa, SDP oli Helsingin valtuuston suurin ryhmittymä 26 valtuutetullaan. Porvarillisella puolella oli valtuustossa kuitenkin enemmistö, yhteensä 34 valtuutettua, ja valtuuston todellinen valtupuolue oli porvarillisen puolen suurin ryhmä RKP (22 valtuutettua).³³ RKP:n puolueohjelmassa vuodelta 1917 tasa-arvo nähtiin ennen kaikkea ruotsinkielisen väestön oikeuksien säilyttämisenä – ei luokka- tai sukupuolikysymyksenä.³⁴

Valtuuston toiseksi suurin porvarillinen ryhmä oli kokoomus, jolla oli kahdeksan valtuutettua. Kokoomuksen vuoden 1918 yleisohjelmassa todettiin:

Tehokkaalla uudistuslainsäädännöllä on tuettava taloudellisesti vähäväkisten asemaa ja siten saatava aikaan se, että jokainen maamme kansalainen tuntee oman etunsa vaativan yhteiskunnan säilyttämistä ja pystyssä pysyttämistä. Naisen ja miehen yhdenvertaisuus yhteiskunnallisessa, taloudellisessa ja kirkollisessa suhteessa on viipymättä toteutettava.³⁵

Kokoomuksen ohjelmassa tarkemmat keinot ja tavoitteet jäivät määrittelemättä. Porvari- puolueista lähimpänä sosiaalidemokraatteja olleen edistyspuolueen ohjelmassa taas eriteltiin yksityiskohtaisemmin niin naisten asemaan kuin luokkien tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä. Tavoitteeksi esitettiin muun muassa, että kuntien työnvälitys oli järjestettävä aikaisempaa tehokkaammaksi ja hätäaputoita oli toteutettava suunnitelmallisesti.³⁶ Edistyksellä oli Helsingissä neljä valtuutettua.

Kaupunginvaltuuston eri ryhmien voima- suhteet vaikuttivat keskeisesti päätöksentekoon.

Suuri osa valtuuston päätöksistä voitiin tehdä yksinkertaisina enemmistöpäätöksinä, mutta porvarillisen puolen vaatimuksesta kunnallislakeihin oli lisätty sisällissodan jälkeen vaatimus, että tärkeimpiin taloudellisiin päätöksiin tarvittiin 2/3:n määräenemmistö.³⁷ Porvarillisen puolen suurin pelko kunnallislakiuudistuksessa olikin ollut, että omistamattomat luokat ajaisivat kuntien talouden rappiolle ja että varakkaiden kannettavaksi laitettaisiin uusia veroja.³⁸ Katsottiin, että juuri kahden kolmasosan määräenemmistösäädöksellä voitaisiin estää äkilliset muutokset kuntien taloudessa sekä mahdolliset väärinkäytökset. Keskeistä jatkuvuuden kannalta oli myös se, että kaupungin budjettiin oli sisäänrakennettuna voimakas polkuriippuvuus. Edellisuoden budjetista seuraavan vuoden budjettiin sellaisenaan otetet määrärahat voitiin hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä.³⁹ Kaupungin budjetin pysyvä pohja oli siis luotu niin sanotun kukkarovaltuuston aikana, eikä siihen ollut mahdollisuuksia tehdä muutoksia, ellei niiden taakse saatu 2/3:n määräenemmistöä.

Kaupunginvaltuuston eri ryhmien voima- suhteet vaikuttivat myös siihen, miten keskeiset paikat valtuustossa ja eri lauta- ja johtokunnissa jaettiin. Helsingin kaupunginvaltuuston puheenjohtajaksi nousi RKP:n edustaja Frey ja varapuheenjohtajaksi kokoomuksen edustaja Karl Alfred Paloheimo, sillä kukin puheenjohtaja valittiin erikseen äänestämällä – eikä suhteellisuusperiaatetta sovellettu SDP:n toiveesta huolimatta puheenjohtajien valintaan. Lisäksi valtuusto päätti porvarillisen enemmistön voimin, että valtuuston puheenjohtajat kuuluisivat itseoikeutetusti, entisen käytännön mukaisesti, valtuuston valmisteluvaliokuntaan. Päätös heikensi vasemmiston vaikutusvaltaa.⁴⁰ Asiat tulivat päätettäviksi valtuustoon valmisteluvaliokunnan kautta. Se teki käsiteltävistä asioista ratkaisuehdotuksen, jonka valtuutetut saattoivat hyväk-

32. Sosiaalidemokraattisen puolueen ohjelma, hyväksytty Forssan puoluekokouksessa 17–20.8.1903, <https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/> (24.10.2022).

33. Katajisto 2018, 99.

34. Ruotsalaisen Kansanpuolueen ohjelma, hyväksytty 17.5.1917, <https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/> (24.10.2022).

35. Kansallisen Kokoomuspuolueen ohjelma, hyväksytty 9.12.1918, <https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/> (24.10.2022).

36. Kansallisen Edistyspuolueen ohjelma, hyväksytty 8.12.1918, <https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/> (24.10.2022).

37. Hakalehto 1984, 121–127.

38. Katajisto 2018, 25–26, 29–30.

39. Hka, mf ca:62-ca:64 v.1919–1920, rulla 45, Kvston ptk 30.12.1919, § 1.

40. Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 16.1.1919, § 2.

syä, hylätä, muuttaa tai lähettää jatkoselvitetläväksi. Valmisteluvaliokunnan ehdotukset nojautuivat puolestaan usein eri asiantuntijaelinten, kuten kaupungin rahatoimikamarin tai lauta- ja johtokuntien lausuntoihin.

Suurkaupungiksi kasvaneen Helsingin hallinto oli jakautunut useisiin eri hallintohaaroihin ja -alueisiin, joita kaikkia valtuutettujen oli vaikea seurata ja tuntea tarkasti. Käytännössä kaikilla näillä eri aloilla käsiteltiin myös työväestön intressejä, kuten vaivashoitohallituksessa, sosiaalilautakunnassa ja hätäapukomiteassa, mutta myös sellaisissa elimissä kuin kaupunginkirjastossa ja musiikkilautakunnassa.⁴¹ Siksi ei riittänyt, että työväestö sai edustajia valtuustoon. Heidän tuli lisäksi varmistaa, että he saivat edustajansa kaupungin eri johto- ja lautakuntiin. Kunnallislain mukaan toimihenkilöt näihin eri hallintokuntiin oli valittava suhteellista vaalitapaa noudattaen. Helsingissä porvarillinen puoli kuitenkin varmisti asemansa siten, että puheenjohtajat valittiin ensin erikseen äänestämällä, vaikka SDP vastusti menettelyä.⁴² Lakien ja sääntöjen tulkinta antoi-kin porvarilliselle puolelle ylliotteen. Heillä oli enemmän kokemusta, koulutusta sekä eri alojen asiantuntemusta, mikä oli kiistatilanteissa selvä etu.

Nimenomaan valtuustossa korostui juridinen osaaminen, sillä päätökset saattoivat kaatua tai perustua eri lakien tai kunnallishallinnossa voimassa olleiden sääntöjen, kuten johto- ja lautakuntien ohjesääntöjen, tulkintaan.⁴³ Lisäksi valtuuston päätösten toteutus ruohonjuuritasolla oli pääasiassa porvarillisten tahojen hallussa, sillä useimmat kaupungin virkailijat olivat porvarillisen puolen edustajia. Täten päätösten valmistelu, itse päätöksenteko sekä niiden käytännön toimeenpano olivat sekä hallinnollis-rakenteellisten tekijöiden että aikaisemmilta ajoilta juontuvien polkuriippuvuuksien takia vahvasti porvarillisen puolen käsissä, ja itse valtuustossa porvarillisella puolella oli enemmistö. Asetelma kuvaa hyvin sitä, millaiseen jo olemassa olevaan monitahoiseen ja keskinäisriippuvaiseen ympäristöön eli

kaupunginhallinnon kokonaisorganisaatioon demokraattista kunnallisuudistusta jouduttiin nyt sovittamaan.

Argumentit ja vasta-argumentit eriarvoisuuskysymysten ympärillä

Kiistaa kunnallisen demokratian toteutumisen jälkeen nostatti ennen kaikkea se, miten pitkälle kaupungin yhteiskunnalliset velvollisuudet ulottuisivat, sekä millä keinoin ja millaisella nopeudella eriarvoisuutta koskevia ongelmia ratkaistaisiin. Vasemmisto vaati työväestölle ennen kaikkea toimeentulon edellytyksiä, mutta myös tasavertaista ja oikeudenmukaista kohtelua. Työväestön edustajille oli tärkeää, että kun heikommassa asemassa olevia autettiin, sen tuli tapahtua mahdollisimman neutraalisti, ilman holhoavia tai nöyryyttäviä elementtejä. SDP:n valtuutettujen ehdotuksessa talvella 1919 todettiin, että kun yksityisiltä työnantajilta ei ollut odotettavissa laajemmin töitä, tuli kaupungin järjestää niitä, kunnes töitä ilmenisi lisää. Perusteluissa vedottiin paitsi vähävaraisen väestön hädänalaiseen tilaan, myös siihen, että ”kelvollisen kunnallispoliittikan mukaan on jo kauan katsottu kunnan velvollisuudeksi kaikin sille mahdollisin keinoin ehkäistä työttömyyttä ja siten vähentää työttömyyden aiheuttamaa kurjuutta ja monenlaisia turmiollisia seurauksia.”⁴⁴

Porvarillisille ajatus siitä, että kaupungin nimenomaisena velvollisuutena oli järjestää töitä, varsinkin niin sanottuja tavallisia töitä, oli vieras. Porvarillinen puoli hyväksyi, että välttämätön, ehdottomasti tarpeellinen, apu oli annettava.⁴⁵ Muuten se tarkasteli kaupungin työllistämiskysymyksiä ennen kaikkea laajemmassa taloudellisessa kontekstissa; suhteessa yrityksiin, kaupungin investointeihin ja kuluihin sekä muihin kaupunkeihin ja maaseutuun. Valtuuston perinteisen liiketoimintalogiikan mukaisesti varsinaisia töitä tuli järjestää porvarillisten mielestä ensi sijassa kaupungin kasvun ja tarpeiden mukaan. Ihmisten hädän ollessa suuri myös pienempipalkkaisia hätäaputöitä tuli järjestää,

41. Helsingin kaupungin kunnalliskertomus 1919, sisällysluettelo, https://www.hel.fi/static/tieke/digitoidut_asiakirjat/helsingin_kunnalliskertomukset/pdf/1919/1919_01.pdf (2.11.2022).

42. Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 28.1.1919, § 4.

43. Esimerkiksi Hka, Kaupunginvaltuuston painetut esityslistat (Kve), 30.11.1921, N:o 14.

44. Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 11.2.1919, § 39 & liite.

45. Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 26.3.1919, § 16.

mutta nekin tuli organisoida suunnitelmallisesti eli huomioiden kaupungin todelliset tarpeet sekä se, että hätäaputoistista syntyisi mahdollisimman vähän kustannuksia kaupungille⁴⁶

Lisäksi hätäapukomitean työssä pääperiaatteena oli pidetty sitä, etteivät palkat saaneet nousta sellaisiksi, että ne aiheuttaisivat kilpailua yksityisten töiden kanssa. Työväestön edustajat taas kritisoivat sitä, ettei hätäaputyöstä saanut sellaista palkkaa, joka olisi riittänyt elinkustannuksiin ja että hätäaputyöläisten käskettiin kääntyä vaivashallituksen puoleen tuen saamiseksi. Työväestön näkökulmasta oli käsittämätöntä, ettei työstä voinut maksaa sellaista palkkaa, jolla ihmiset tulisivat toimeen. Porvarillisella puolella taas painoivat vaakakupissa talouselämän liikelait, joiden katsottiin edellyttävän tällaisia niin sanottuja kahden luukun koukeroita, jotta työväki olisi liikkunut töiden perässä kaupungin sisällä ja myös lähtenyt työn perään muille paikkakunnille. Hätäaputyöläisten palkat eivät myöskään saaneet houkutella väkeä muualta Helsinkiin.⁴⁷ Porvarillinen puoli pyrki siis pitämään huolen siitä, ettei kaupungin finansseja ja yksityistä liike-elämää rasiutettu.

Kaupunginvaltuusto oli foorumi, jossa talouselämän aiheuttamia eriarvoisuushaasteita voitiin käsitellä ja jossa työväestö sai omia näkemyksiään läpi. Työväestön oikeuksia ei onnistuttu puolustamaan niin hyvin kuin työväestön edustajat olisivat halunneet, mutta kuitenkin paremmin kuin valtuuston ulkopuolella suhteessa yksityisiin työnantajiin.⁴⁸ Valtuustossa työväestöllä oli edustajia, jotka tunsivat porvarillista talousajattelua ja joiden avulla vaatimuksia oli helpompi saada läpi. Esimerkiksi SDP:n puheenjohtaja ja Osuusliike Elannon toimitusjohtaja Väinö Tanner totesi valtuustopuheenvuorossa, että hätäaputoistista olisi ”periaatteellisesti katsoen maksettava alempi palkka kuin vapaasta työstä”. Hän tekikin kompromissiksi palkankorotusehdotuksen, joka hyväksyttiin.⁴⁹

Kiistat eivät silti koskeneet ainoastaan talouspuolta vaan myös avustustapoja. Erimielisyys tuli esiin esimerkiksi silloin, kun valtuusto käsitteli SDP:n valtuutettujen esitystä avustustoiminnan muuttamisesta siten, että se organisoitaisiin uuden komitean kautta. Kaupungin vaivashoito-hallitus taas kritisoi lausunnossaan valtuustolle, että ehdotus asettaa avustuskomitea ”kansalaissodassa kärsimään joutuneiden perheiden avustamiseksi” kuului lain mukaan sen toimialaan. Siksi ei tullut perustaa uutta komiteaa, vaan avustustoimintaa tuli ripeästi laajentaa, ja myöntää vaivashoito-hallituksen käytettäväksi lisää työvoimaa sekä merkittäviä lisämäärärahoja.⁵⁰ SDP:n valtuutettu Miina Sillanpää sen sijaan puolusti SDP:n ehdotusta todeten, että tarvittiin uusia muotoja, ”jos vakavasti haluttiin antaa tehokasta apua”. Avuntarvitsijoilla oli jo ”liian katkeria kokemuksia heidän osakseen tulleesta kohtelusta”. Kaarlo Heinonen (SDP) lisäsi, että sosialistien tulo vaivashoito-hallitukseen ei ollut auttanut asiaa, sillä virkailijat olivat entisensä. ”Vasta sitten kuin perinpohjainen muutos oli toimeenpantu, saattoi toivoa inhimillisen kohtelun tulevan kaikkien avuntarvitsijain osaksi”, arvioi Heinonen.⁵¹

Keskustelusta ilmenee Amartya Senin painottama näkemys siitä, että kokemukset toiminnan moraalisen oikeutuksesta ja yksilöiden sekä ryhmien vaikutusmahdollisuuksista ovat keskeisiä yhteisöjen toiminnan kannalta. Vastaava ilmiö tuli esiin useissa tapauksissa, joita kaupunginvaltuustossa käsiteltiin. Työväestön edustajat halusivat vaikuttaa siihen, missä muodossa ja millä ehdoilla avustuksia annettiin. Esimerkiksi puukenkien jakaminen avustuksena oli koettu nöyryyttäväksi, sillä niiden kopina kuului kauas ja ne saattoivat leimata ”puniksi”.⁵² Työväestön edustajat vastustivat myös muun muassa sitä, että hätäaputoistissa olevien naisten lapsiavustukset olisi lakkautettu ja heidät olisi sen sijaan ohjattu hakemaan hätäaputyöpalkan lisäksi vaivais-

46. Hka, Kve 11.2.1919, N:o 23.

47. Hka, Kve 20.6.1919, N:o 24–25; Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 11.3.1919, § 16.

48. Hka, Kve 11.3.1919, N:o 16; Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 11.3.1919, § 16.

49. Hka, mf ca:61-ca:62 v.1919, rulla 44, Kvston ptk 20.6.1919, § 25 & liite.

50. Hka, Kve 11.3.1919, N:o 17; Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 11.3.1919, § 17–18; Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 26.3.1919, liite § 1; Kunnalliskertomus 1919, 118–120, http://www.hel.fi/static/tieke/digitoidut_asiakirjat/helsingin_kunnalliskertomukset/pdf/1919/1919_09.pdf (1.8.2022).

51. Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 26.3.1919, § 1.

52. Kunnalliskertomus 1918, https://www.hel.fi/static/tieke/digitoidut_asiakirjat/helsingin_kunnalliskertomukset/pdf/1918/1918.pdf (15.5.2023); Mervi Kaarninen, *Punaorvot*. Minerva 2008, 111, 125, 134.

hoitoapua – eli kahdelle eri luukulle.⁵³ Lisäksi tarve vaikuttaa ja saada käsitellä asiat puolueettomaksi koetulla tavalla näkyi muun muassa vasemmiston vaatimuksissa selvittää, oliko eräitä punaisten kapinan jälkeen työpaikkansa menettäneitä henkilöitä kohdeltu oikeudenmukaisesti.⁵⁴

Porvarillinen puoli piti kiinni kaupunginhallinnon byrokraattisesta, tarkkaan tilastointiin ja valvontaan tukeutuvasta luonteesta. He saattoivat vedota perusteluissaan lakiin, ja esimerkiksi köyhäinhuoltohallituksen tehtäviin sekä siihen, että avustukset tuli jakaa kaupungin elinten tarkassa kontrollissa.⁵⁵ Vasemmiston mielestä kaupungin avustukset eivät olleet riittäviä, eikä avustustehtäviäkään kyetty toteuttamaan puolueettomasti.⁵⁶

Sisällissota ja siihen liittyvät tapahtumat olivat rapauttaneet osapuolten välistä luottamusta, mutta kyse oli myös kaupungin hallintokulttuurista, joka perustui hyvin yksityiskohtaiseen valvontaan ja raportointiin. Tämä oli arjen vaikeuksien kanssa kamppailevalle työväestölle hyvin vierasta ja alentavaa. Työväestön ja porvarillisten elämänpiirit olivat kaukana toisistaan – niin arjen todellisuudessa kuin käytännön mahdollisuuksissa ja ihanteissa.⁵⁷ Eriarvoisuutta vastaan taistellessa olikin kyse myös siitä, että kahden hyvin erilaisen elämänpiirin normeista tuli löytää riittävän yhtenäinen ja hyväksyttävissä oleva kompromissi.

Välttämätön vastavuoroisuus porvarillisten ja vasemmiston kesken

Päätöksenteko valtuustossa edellytti vastavuoroisuutta – valtuustossa ei ylipäätään ollut hallitus/oppositioasetelmaa. Toinen osapuoli saattoi keskeyttää valtuustotyöskentelyn poistumalla

kokouksesta, sillä päätöksenteko edellytti, että vähintään 40 valtuutettua oli paikalla.⁵⁸ Tämä oli kuitenkin äärimmäinen ja viime kädessä lyhytaikainen keino, koska vastapuoli saattoi turvautua samaan keinoon. Tällöin seuraus oli lähinnä se, että sekä porvarilliselle että sosialistiselle puolelle tärkeät ratkaisut jumittuivat.⁵⁹ Erityisesti taloudellisia päätöksiä koskeva 2/3:n määräänemmistö säännös korosti vastavuoroisuuden merkitystä. Varsinkin palkkakysymyksissä porvarillisen puolen oli huomioitava myös vasemmiston näkemykset. Korotukset inflaation kurjistamiin virkamiesten palkkoihin, aivan kuten työväestönkin palkkoihin, vaativat valtuuston 2/3 enemmistön taakseen.⁶⁰ Kahden kolmasosan määräänemmistö sääntö olikin konkreettinen keino, jonka avulla työväestölle voitiin vaatia tasa-arvoista kohtelua kaupungin virkamiehiin nähden.

Materiaalisia tasa-arvoisuuspyrkimyksiä tavoiteltaessa 2/3:n määräänemmistö sääntö oli kuitenkin varsin rajallinen väline, sillä vain harvat eriarvoisuusongelmat koskettivat tällaisia taloudellisia pariteettikysymyksiä. Porvarillinen puoli tarvitsi harvemmin taakseen 2/3 enemmistön. Kyseisen määräänemmistö säännön tarjoaman vipuvoiman sijaan työväestön edustajien oli turvaututtava esimerkiksi epäloogisuuksien osoittamiseen⁶¹ ja uudenlaisten ratkaisujen hakemiseen. Eräs keino oli vedota muiden maiden esimerkkiin – eli sivistysvaltiolta edellytettyihin oloihin moderneissa kaupungeissa.

Koetun oikeudenmukaisuusnäkökulman ja työväestön vaikuttamismahdollisuuksien kannalta 2/3:n määräänemmistö säännös oli joka tapauksessa erittäin merkityksellinen. Säännöksen takia valtuusto ei pystynyt korottamaan suojeluskunnalle kaupungin budjetista myön-

53. Hka, Kvston ptk 20.6.1919, § 25.

54. Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 26.3.1919, § 17 & liite; Hka, Kve 3.6.1919, N:o 36; Hka, mf ca:61-ca:62 v.1919, rulla 44, Kvston ptk 3.6.1919, § 4.

55. Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 26.3.1919, § 2; Kunnalliskertomus 1919, http://www.hel.fi/static/tieke/digitoidut_asiakirjat/helsingin_kunnalliskertomukset/pdf/1919/1919_09.pdf (1.7.2022).

56. Suomen Sosialidemokraatti 27.3.1919.

57. Kuusanmäki 1987, 39; Ranja Hautamäki & Silja Laine, ”Suuria suuntaviivoja”. Puistovyöhykkeet Helsingin 1910-luvun kaupunkisuunnitelmissa. Teoksessa Tanja Vahtikari et al. (toim.) *Humanistinen kaupunkitutkimus*. Vastapaino 2021, 332.

58. Hka, Helsingin kaupungin kunnallinen asetuskokoelma 1914, Helsingin kaupunginvaltuuston työjärjestys, § 6.

59. Hka, mf Kvsto ca:62-ca:64 v.1919–1920, rulla 45, Kvston ptk 28.1.1920.

60. Hka, mf ca:64-ca:65 v.1919–1920, rulla 46, Kvston ptk 10.11.1920, § 35 & 36; Hka, Kve 15.12.1920, N:o 28; Hka, mf ca:65-ca:66 v.1920–21, rulla 47, Kvston ptk 15.12.1920, § 28.

61. Porvarilliset pyrkivät noudattamaan ennakkopäätöslogiikkaa, jonka mukaan samanlaisissa tapauksissa oli noudatettava samoja ratkaisuperiaatteita. Hka, mf ca:64-ca:65 v.1919–1920, rulla 46, Kvston ptk 31.8.1920, § 10, mf; Hka, Kve 31.8.1920, N:o 10.

nettävää apurahaa, vaikka porvarillisilla olikin valtuustossa enemmistö. Tosin kerran apurahan korotus onnistui hyvin kyseenalaisella keinolla, kun 2/3:n määräenemmistösäännös kierrettiin myöntämällä apuraha valtuuston käyttörahoista, joista oli oikeus päättää yksinkertaisella enemmistöllä.⁶²

Uudenlainen vastavuoroisuuden ja tasa-arvoisuuden ilmentymä oli myös se, että porvarilliseen puoleen alkoi kohdistua kriittinen valvova katse. Aiemmin kontrolli oli kohdistunut nimenomaan työväestöön.⁶³ Yksi esimerkki tästä on se, että valtuusto hyväksyi kaupungin poliisimestarin ehdotuksen muuttaa autoliikennettä koskevaa säännöstöä: poliisiviranomaisille myönnettiin oikeus erottaa autonkuljettaja toimestaan määrääjaksi, jos kuljettaja oli päihtynyt tai ei noudattanut järjestyssääntöjä. Valtuusto hyväksyi ehdotuksen siten, että se koski kaikkia moottoriajoneuvoja, ja lisäksi valmisteluvaliokunta sai tehtäväkseen ehdottaa ”toimenpiteitä sotilasauton kuljettajain varomattoman ajon hillitsemiseksi kaupungin kaduilla ja viertoteillä”. Viimeksi mainittu oli Hedvig Gebhardin (kok.) ehdotus, jota Erik von Frenckell (RKP) vastusti. Vasemmistovaltuutetut kuitenkin kannattivat Gebhardia, ja Aatu Halme (SDP) halusi ulottaa säännön myös suojeluskunnan ajoneuvoihin. Vähän myöhemmin valtuusto päättikin tehdä maaherralle alustuksen, jossa pyydettiin ryhtymään toimenpide-ehdotuksiin sotilasajoneuvojen huolimattoman ajon hillitsemiseksi.⁶⁴

Naisten nousu valtuustoon edisti, vaikkakin hitaasti, paitsi sukupuolten välistä tasa-arvoa myös sosiaalis-taloudellista tasa-arvoa. Ensimmäisissä demokraattisissa vaaleissa valtuustoon valittiin yhdeksän naista, kaksi SDP:n edustajaa ja seitsemän porvarillisista puolueista. Seuraavana vuonna vasemmistoa edustavien määrä nousi neljään ja porvarillisten laski viiteen. Vaikka naiset edustivat omaa viiteryhmäänsä keskeisimmissä kysymyksissä, jotka erottivat vasemmistoa ja porvarillisia toisistaan, he edustivat yleensä

myös asiantuntijuutta alueilla, joilla työväestö oli alakynnessä. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että naisvaltuutettujen asiantuntijuus kävi usein paremmin yhteen vasemmistovaltuutettujen tavoitteiden kanssa. Naiset olivat myös valmiimpia käyttämään kaupungin varoja köyhäinhoito-, asunto- ja elintarvikekysymyksissä sekä lapsia koskevilla asioissa.⁶⁵

Eriarvoisuuden rakenteelliset esteet ja hidasteet sekä hyväksytyt muodot

Radikaali tasa-arvoinen kunnallislakiuudistus vietiin läpi yhteiskunnassa, joka oli rakenteiltaan, mentaliteetiltaan ja kulttuuriltaan yhä vahvasti epätasa-arvoinen ja jossa moni piti ihmisten eriarvoisuutta normaalina. Kunnallisen demokration toteutuminen kunnallispolitiikassa tarkoittikin sitä, että siihen osallistuvien oli käytännössä siedettävä eriarvoisuutta eli hyväksyttävä se, että eriarvoisuus oli mitä moninaisimmin sidoksikin kiinni ympäröivän yhteiskunnan rakenteissa – eikä kaikkea voitu muuttaa kerralla. Kuten edellä on tuotu esiin, tällainen rakenteellinen eriarvoisuus näkyi monissa yhteyksissä kaupunginvaltuuston päätöksenteossa, koskien muun muassa kaupungin hallinnollista rakennetta, kuten ohjesääntöjä, lautakuntia tai viranomaisia ja näiden valtuuksia. Lisäksi eriarvoisuus oli sementoitu, aivan konkreettisestikin, kaupungin rakentamiseen.

Eriarvoisuuden manifestoituminen kaupungin rakennetussa ympäristössä näkyi varsinkin Helsingin kaltaisessa nopeasti kasvaneessa kaupungissa. Työväestön asuttamat alueet olivat lapsipuolen asemassa esimerkiksi mitä tuli puistojen ja istutusten hoitoon. Tämä tunnustettiin myös porvarillisella puolella, ja siksi muun muassa Kallioon ja Sörnäisiin oltiin valmiita rakentamaan leikki- ja urheilukenttiä.⁶⁶ Samoin SDP:n edustaja huomautti valtuustossa, että valaistus ei ollut Kalliossa ja Vallilassa tyydyttävässä kunnossa. Porvarillisetkin edustajat myönsivät, että epäkohta oli todellinen ja seuraavan

62. Kansallisarkisto, Korkein hallinto-oikeus, Da:26 päätöstaltiot 1921, taltio 237, diari 1894/47-20, päätös 9.12.1921 Aarnio J.O. & Mikkola V., Hka, mf ca:65-ca:66 v.1920-21, rulla 47, Kvston ptk 30.12.1920, § 1. Vrt. *Suomen Sosialidemokraatti* 8.12.1920.

63. Esimerkiksi työnantajien kohdistuva valvonta. Hka, mf ca:66-ca:67 v. 1921, rulla 48, Kvston ptk 2.11.1921, § 13; Hka, Kve 2.11.1921, N:o 13.

64. Hka, Kve 21.9.1921, N:o 2; Hka, mf ca:66-ca:67 v. 1921, rulla 48, Kvston ptk 21.9.1921, § 2; Hka, Kve 1921.19.10.1921, N:o 4.

65. Katajisto 2018, 209, 254–257.

66. Hka, Kve 9.9.1919, N:o 33; Hka, mf ca:61-ca:62 v.1919, rulla 44, Kvston ptk 9.9.1919, § 33.

vuoden budjettiin oli jo merkitty määräraha tilanteen korjaamiseksi.⁶⁷

Ylipäätään koko kaupungin infrastruktuuri katuja, puistoja, kouluja ja aina liikuntalaitoksia myöten oli rakennettu jo vuosikymmenien ajan ennen kaikkea yläluokan ehdoilla ja tarpeita tyydyttäen, eikä jo valmiiksi rakennetun ympäristön ylläpitoa kyseenalaistettu. Sen sijaan työväestön edustajat vaativat samanlaisia tai edes vastaavan kaltaisia etuja kuin porvarillisilla oli, kuten esimerkiksi oikeutta saada käyttöönsä kaupungin uimalaitos sekä taloudellista tukea toiminnan pyörittämiseen.⁶⁸

Koska kaupungin taloudelliset resurssit olivat rajallisia, muutokset tapahtuivat asteittain ja pienin askelin, niiden prioriteettien mukaan, jotka valtuuston enemmistö näki ensisijaisiksi.⁶⁹ Uudistuksia ajaneiden vasemmiston edustajien, suomenkielisten porvarien ja naispoliitikkojen oli mukauduttava siihen, etteivät muutokset tapahtuneet nopeasti.⁷⁰ Huomionarvoista kuitenkin on, että jopa vasemmiston ääriä, SSTP:n edustajat, ajoivat valtuustossa työväestön konkreettisia etuja, vaikka SSTP pitikin valtuustoja porvarillisina laitoksina, ”jotka proletariaatti pyrkii tuhoamaan.”⁷¹ Ylipäätään tasavertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden määrittely erilaisissa kaupunkilaisia koskevissa konkreettisisä asioissa oli kiistanalaista ja vaikeaa – kuten se on yhä tänä päivänä⁷². Siksi kysymykset päätösten tasavertaisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta nousivat valtuustossa koko ajan esiin eri yhteyksissä. Pääperiaatteena valtuuston toiminnassa oli silti tietynlainen vastavuoroisuus. Jos kaupunki kustansi porvarilliselle puolelle jotain etuja, antoi tämä työväestölle ainakin periaatteessa oikeuden vaatia vastaavia etuja – edes niin sanotusti työväen versioina.

Yllä kuvatusta kertoo esimerkiksi se, että kun kaupunginorkesteri kunnallistettiin eli kaupun-

gin palvelukseen otettiin lukuisia uusia ”virkamiehiä”, tätä päätöstä tehdessä huolehdittiin samalla työväestön eduista. SDP:n valtuutettu Jonas Laherma sanoikin puoltavansa esitystä sillä edellytyksellä, ”että väestön syville riveille tarjottiin tilaisuutta nauttia kaupunginorkesterin esittämästä helppotajuisesta soitannosta.” Esitys hyväksyttiin sen jälkeen valtuustossa yksimielisesti.⁷³ Silmiinpistävää onkin, että tietty eriarvoisuus otettiin niin sanotusti annettuna. Työväestön edustajat eivät edes halunneet työväestölle samanlaista musiikkiohjelmaa kuin porvarillisille, ja he kutsuivat sitä itsekin helppotajuiseksi – arvottaen sen ikään kuin vähemmän arvokkaaksi. Tässä suhteessa työväestön edustajat eivät siis vaatineet yhtäläistä kohtelua.

Vastaava ilmiö näkyi myös palkanmaksussa. Kaupungin yleisten töiden hallitus oli ehdottanut, että kaupungin työntekijöiden palkanmaksu suoritettaisiin jatkossa vain joka toinen viikko, eikä joka viikko, koska se säästäisi aikaa ja siten vähentäisi kaupungin palkanmaksukuluja. Tätä perusteltiin sillä, että ”nykyään ovat työntekijät vakinaisesti kaupungin palveluksessa ja saavat palkkaa saman verran kuin useat virkamiehet, joiden täytyy odottaa palkkaansa kokonainen kuukausi”. Useat vasemmiston edustajat taas huomauttivat, että ehdotettu muutos nostattaisi työntekijöissä ”oikeutettua tyytymättömyyttä”. Osa porvarillista puolusti uudistusta huomauttaen, että ”säästäväisyyden puute oli työntekijäin keskuudessa yleinen.” Osa taas tuli vasemmiston kannalle ja ymmärsi näiden perusteluja. Esitys hylättiinkin porvarillisten valtuutettujen tuella äänin 38–13.⁷⁴ Työväestön edustajatkaan eivät siis hyväksyneet kaikessa yhtäläistä kohtelua, vaan luokkien välinen eriarvoisuus otettiin sellaisenaan, vaikka päätökseen sisältyi samalla paternalistinen käsitys siitä, että työväestö ei ollut yhtä kykenevä hoitamaan talouttaan kuin porvarilliset.

67. Hka, Kve 24.11.1920, N:o 27; Hka, mf ca:64-ca:65 v.1919–1920, rulla 46, Kvston ptk 24.11.1920, § 27.

68. Hka, mf ca:61-ca:62 v.1919, rulla 44, Kvston ptk 20.6.1919, § 7. Myös esim. Hka, mf ca:61-ca:62 v.1919, rulla 44, Kvston ptk 19.8.1919, § 47.

69. Hka, Kve 15.12.1920, N:o 27; Hka, mf ca:65-ca:66 v.1920–21, rulla 47, Kvston ptk 15.12.1920, § 27 & liite.

70. Hka, mf ca:64-ca:65 v.1919–1920, rulla 46, Kvston ptk 1.6.1920, § 19 & liite.

71. Ilkka Hakalehto, *Suomen kommunistinen puolue ja sen vaikutus poliittiseen ja ammatilliseen työväenliikkeeseen 1918–1928*. WSOY 1966, 162.

72. Vrt. Tanja Vahtikari, Aura Kivilaakso & Pauliina Latvala-Harvilahti, Kaupunki, kulttuuriperintökokemus ja osallisuus. Teoksessa Tanja Vahtikari et al. (toim.) *Humanistinen kaupunkitutkimus*. Vastapaino 2021, 376–379.

73. Hka, mf ca:59-ca:60 v.1919, rulla 43, Kvston ptk 20.5.1919, § 30; *Suomen Sosialidemokraatti* 21.5.1919.

74. Hka, mf ca:62-ca:64 v.1919–1920, rulla 45, Kvston ptk 27.1.1920, § 32; Hka, Kve 27.1.1920, N:o 32.

Johtopäätökset

Kunnallisen demokratian tarkastelu ja analyysi osoittavat, miten vahvasti tasa-arvon vaatimukset olivat kunnallisen demokratian ytimessä. Ensin kyse oli ylipäätään oikeudesta tasa-arvoisiin vaikutusmahdollisuuksiin oman elämän ja elinpiirin kysymyksissä yhteiskunnassa, jossa hyvinvointivaltio oli olematon ja jossa keskeiset toimeentulon ja selviytymisen kysymykset ratkaistiin kunnallisella tasolla. Kunnallisen demokratian toteutuminen, yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, oli vasta ensimmäinen askel, vaikkakin kriittisen tärkeä polulla, jolla nousevat uudet ryhmät pystyivät taistelemaan elinympäristössään ilmenevää eriarvoisuutta vastaan. Keskeistä oli nimenomaan se, että uudet ryhmät saivat nyt äänensä legitimoidusti esiin. Kunnallinen demokratia mahdollisti poikkeuksellisen laajalla tasolla periaatteellisen mahdollisuuksien tasa-arvon vielä hyvin epätasa-arvoisessa yhteiskunnassa, vaikka käytännön tasolla mahdollisuuksien tasa-arvoon liittyi esteitä, esimerkiksi naisten kohdalla se, miten heidän oman ryhmänsä miehet hyväksyivät heidän tavoitteitaan tai tukivat vaaleissa naisten nousua valtuustoon.

Kunnallisen demokratian avaama mahdollisuuksien tasa-arvo avasi kuitenkin väylän sille, että monimutkaisia tasa-arvoisuuteen ja eriarvoisuuteen liittyviä kysymyksiä ei voitu vain sivuuttaa. Niihin oli legitimoidusti oikeus vaatia muutosta, mikä tarkoitti sitä, että muiden oli käytännössä reagoitava muutosvaatimuksiin tavalla tai toisella. Tämä vahvisti kokemusta oikeudenmukaisesta kohtelusta, oikeudesta tulla kuulluksi ja nähdyksi, vaikka ratkaisut eivät olisikaan joltaneet muutokseen, esimerkiksi poliittisten voimasuhteiden takia. Tasa-arvoon tähtäävä demokraattinen inklusio olikin erittäin tärkeää niin yksilöiden kuin yhteisön toiminnan kannalta. Kyse oli paitsi yksilöiden ja ryhmien materiaali-

sesta selviytymisestä kulttuuriltaan ja rakenteiltaan hyvin epätasa-arvoisessa yhteiskunnassa myös tasa-arvoiseksi ja oikeudenmukaiseksi koetusta kohtelusta – eli Amartya Senin käsittein yhteisön toiminnan legitimitteetistä.

Käytännössä kunnallisen demokratian tuoma muutos oli hyvin hidas. Uudet nousevat ryhmät olivat monilta osin usein altavastaajan asemassa. Siksi oli keskeistä, että kaupunginvaltuustosta tuli instituutio, jossa eriarvoisuuden käytäntöjä voitiin tuoda esiin ja purkaa tai ainakin lieventää neuvotteluihin ja kompromisseihin. Demokratian asettamat rajat poliittisine voimasuhteineen, lait ja säännöt sekä kunnallishallinnon polkuriippuvuus estivät äkilliset muutokset, mutta valtuustosta muodostui silti yhteisesti jaettu foorumi, jossa oli sallittua käsitellä kiistanalaisia ja potentiaalisesti tulenarkojakin kysymyksiä sisällissodan jälkeisessä tulehtuneessa ilmapiirissä – turvallisessa ja suojatussa ympäristössä ilman pelkoa kiistojen eskaloitumisesta.

Aikalaisten elinpiirit olivat 1920-luvun alussa yhä hyvin eriytyneet, mutta demokraattinen kunnallisuudistus pakotti osapuolet yhteistyöhön. Kunnallinen demokratia avasi tien kohti demokraattista inklusiota, jossa tasa-arvon käytännöistä ja toteutuksesta neuvoteltiin yhä uudelleen ja uudelleen eri ryhmien, intressien sekä asiantuntijanäkökulmien ristipaineessa. Naisten ja työväestön edustajien nousu valtuustoon aiheutti paradigman muutoksen siten, että kunnallishallintoa ei enää pidetty epäpoliittisena asiantuntijuutena, vaan eri asiantuntijanäkökulmat kilpailivat ratkaisuja tehdessä ja toivat esiin ratkaisujen poliittisen luonteen.

FT **Kati Katajisto** työskentelee Helsingin yliopistossa tutkijatohtorina projektissa Welfare State Know-how.
Sähköposti: kati.katajisto@helsinki.fi