



Köyhä, kelvoton, kansalainen? Köyhäinapu yleisen äänioikeuden esteenä Suomessa

Minna Harjula: *FT, akatemiaturkija, Tampereen yliopisto, Historiatieteen ja filosofian laitos*
minna.harjula@uta.fi

Janus vol. 18 (1) 2010, 4-19

 Janus

Tiivistelmä

Yleisen äänioikeuden säätämisestä huolimatta muun muassa köyhäinholitolaiset rajattiin Suomessa vuonna 1906 äänioikeuden ulkopuolelle. Perustoimeentuloturvaan kytkeytyneiden äänioikeusrajoitusten voidaan katsoa viittaavan poliittisen ja sosiaalisen kansalaisuuden jännitteeseen suhteeseen. Artikkelissa kysytään, mitkä olivat köyhäinholitolaisien äänioikeuden rajoittamisen lähtökohdat ja käytännöt. Samalla pohditaan äänioikeusrajoitusten purkamisen ja hyvinvointivaltioketjityksen yhteyksiä. Vaikka köyhäinholito poistettiin äänioikeusesteiden joukosta 1940-luvulla, holitolaisien holhouksenalaisuus rajoitti edelleen äänestämistä. Merkittävä eksklusoiva tekijä oli myös äänestyskäytäntö, joka vielä 1960-luvullakin rajoitti kunnalliskotiholitolaisien äänioikeutta. Vasta huoltoapulain holhouksenalaisuus kumoaminen vuonna 1970 poisti lainsäädännöstä sosiaaliturvan ja äänioikeuden kytköksen. Samalla huoltoapu muuttui takaisinperittävästä lainasta hyvinvointivaltiolliseksi toimeentuloetuudeksi. Äänioikeuden laajentaminen kytkeytyy siten kansalaisuuden rajojen moniulotteiseen uudelleenmäärittelyyn.

Yleisen äänioikeuden säätäminen vuonna 1906 merkitsi edustuksellisen demokratian läpimurtoa Suomessa. Äänioikeuden yleisyys todettiin kuitenkin pian juhlapuheitten korulauseeksi, sillä valtiopäiväjärjestyksessä nimettiin peräti yhdeksän eri kriteeriä, joiden nojalla yksilö voitiin sulkea äänioikeuden ulkopuolelle (ks. taulukko 1). Eduskuntavaaleissa äänioikeuden menetyksen onkin arvioitu koskeneen vuosisadan alussa jopa noin 15 prosenttia äänestysikäisistä eli noin 200 000 suomalaista.¹ Pitkälti samanlaiset kriteerit asetettiin 1910-luvun lopulla myös kunnallisvaaleissa äänestämisen ehdoksi. Poliittisen osallistumisen rajoittamisesta muodostui pitkäaikainen käytäntö, sillä viimeiset äänioikeusesteet kumottiin 1990-luvulla. (VP 1907, 143–145; Tarasti 1987, 42–57; Tarasti & Taponen 1996, 54–58; Soikkanen 1966, 483–496.)

Äänioikeuden muuttuvat ehdot ovat osaltaan määritelleet kansalaisuuden ja kansakuntaan kuulumisen rajoja. Kun köyhäinholitolaisien eläminen oli 1940-luvulle asti yksi kriteereistä, joiden nojalla henkilö voitiin jättää väliin äänioikeutta, tarjoo äänioikeuskeskustelu mahdollisuuden poliittisen ja sosiaalisen kansalaisuuden määrittämisen tarkasteluun. Köyhäinholitolaiskriteerin kumoutumista on pidetty merkinä vanhan köyhäinholitoajattelun murtumisesta ja korvautumisesta uudella hyvinvointivaltiokansalaisuusajatuksella (esim. Rauhala 1996, 98–99; Anttonen ja Sipilä 2000, 64). Vähemmälle huomiolle on kuitenkin jäänyt se seikka, että vuoteen 1957 asti köyhäinholitolaksi ja sen jälkeen yhtäältä huoltoapulaksi ja toisaalta äänestyskäytännöt estivät 1960- ja 1970-lukujen taitteeseen asti monelta avunsaajalta pääsyn vaaliurnille.





Taulukko 1. Valtiopäiväjärjestyksen ja kunnallislakien yleistä äänioikeutta rajoittavat äänioikeus-
teet Suomessa (Tarasti 1987, 49-56; Tarasti & Taponen 1996, 54-58; Soikkanen 1966, 483-496; KKL
1919 § 10).

| | valtiolliset vaalit | kunnalliset vaalit |
|---|---------------------|--------------------|
| maksamattomat kruununverot/kunnalliset maksut | 1906-1928 | 1919-1948 |
| konkurssi | 1906-1928 | - |
| vakinainen sotapalvelus | 1906-1944 | - |
| vakinainen köyhäinhuolto | 1906-1944 | 1919-1948 |
| kansalaisluottamuksen menetys | 1906-1969 | 1917-1969 |
| holhouksenalaisuus | 1906-1972 | 1917-1972 |
| irtolaisuus (3 vuotta työlaitostuomion jälkeen) | 1906-1972 | 1919 |
| hengillekirjoittamattomuus | 1906-1972 | 1917-1990 |
| vaalirikos | 1906-1995 | 1917-1976 |

Perustoimeentuloturvaan kytkeytyneiden äänioikeusrajoitusten voidaan katsoa viittaavan hyvinvointivaltiokansalaisuuden ja poliittisen valtiokansalaisuuden moniulotteiseen ja jännitteeseen suhteeseen. Esimerkiksi T.H. Marshallin klassinen tulkinta vaiheittain laajenevasta kansalaisuudesta, jossa yksilön perusoikeudet ja poliittiset oikeudet nähdään sosiaalisia oikeuksia edeltävinä kehitysvaiheina (esim. van Steenberg 1994), näyttäytyä sosiaaliturvan aiheuttaman äänioikeudettomuuden valossa problemaattisena. Ruth Lister (1990, 13; 2003, 42–43) on puolestaan korostanut, että kansalaisuuteen liittyy inkluusioivia ja eksklusioivia jännitteitä sekä mekanismeja, jotka luovat kansalaisuuden hierarkkisia tasoja: ei-kansalaisia, osittaisia kansalaisia ja täydet kansalaisoikeudet omaavia.

Lähestyn köyhäinhuoltolaisten jännitteisen kansalaisuusaseman problematiikkaa kysymällä ensinnäkin, mitkä olivat avunsaajien äänioikeuden rajoittamisen – ja varsin myöhään tapahtuneen rajoitusten purkamisen – lähtökohdat. Yksittäisen avunsaajan kansalaisuusaseman määräytymisen kannalta ratkaiseva kysymys on lisäksi se, miten näitä lähtökohtia sovellettiin käytäntöön

erilaisissa yhteiskunnallisissa ja poliittisissa ympäristöissä. Paikannan alkuperäislähteiden – säädösten, mietintöjen, valtiopäiväasiakirjojen, sosiaali- ja oikeusalan käsikirjojen ja aikakauslehtien sekä yksittäisten oikeustapausten – tarkastelun avulla makro- ja mikrotason muutosprosessien kehityskulkuja ja pohdin niiden yhteyksiä sodanjälkeiseen hyvinvointivaltiokehitykseen.² Lähtöajatus on, että oikeudellisen normiston ja lainkäytön muutokset voidaan hahmottaa historiallisesti monikerroksisina, eriaikaisesti muuttuvina ilmiöinä (esim. Kalela 1990; Tuori 2000, 163–216).

Yleinen äänioikeus vain kelvollisille

Samalla kun ajatus yleisestä äänioikeudesta hyväksyttiin Suomessa laajoissa kansalaispiireissä ja puolue-elimissä vuoden 1905 suurlakon jälkeen varsin yksimielisesti, lähes yhtä itsestään selvänä nähtiin tarve asettaa äänioikeudelle ehtoja. Vaalioikeutta koskevissa käsikirjoissa ja yleistajuisissa hakuteoksissa korostettiin, että ehdot eivät varantaneet äänioikeuden yleistä luonnetta:



"Ei ole välttämätöntä, että kaikilla täysikäisillä kansalaisilla on mainittu oikeus, vaan että tämä oikeus riippuu yksinomaan sellaisista ehdoista, joita kukin kansalainen helposti saattaa täyttää." (Hallsten 1924, 296. Myös Meyer 1901, 411–413, 453; Neovius 1906, 2; S.O.P. 1919, 1919–1920.)

Yleisen äänioikeuden todettiin muuttuvan rajoitetuksi vain siinä tapauksessa, että kokonaiset kansalaisryhmät jäivät pysyvästi vaille äänioikeutta yhteiskunnallisen asemansa, varallisuutensa tai sivistystasonsa takia. Äänioikeuden yleisen luonteen katsottiin sen sijaan säilyvän, vaikka jotkut kansalaiset "erityisesti nimitetyistä syistä" eivät sitä nauttineet. Äänioikeuden ulkopuolelle voitiin näin ollen rajata yksittäiset henkilöt, joiden "oikeudellisessa minässä" oli "yksityistapaussellisesti syystä" jokin kelpoisuuden riistävä este. (Erich 1908, 119; Puhakka 1924, 703; Hallsten 1924, 296.)

Valtiosääntöoikeuden auktoriteetiksi noussut, aatemaailmaltaan perustuslaillinen ja sittemmin kokoomuksen edustajana poliittisen uran rakentanut professori Rafael Erich (1908; ks. Vares 1998) perusteli äänioikeusehtojen välttämättömyyttä valtiollisten oikeuksien erityisluonteella. Samalla hän teki selvän eron kansalaisten yleisiin oikeuksiin. Erich painotti, että koska yksilö ei harjoittanut valtiollisia eli poliittisia oikeuksia omaksi edukseen vaan julkisen edun nimissä, ei kukaan voinut olla tällaisen oikeuden subjektina pelkän kansalaisuussuhteensa perusteella. Valtiollisen oikeuden käyttö edellytti "yksilön siveellisesti vapaata, itsetietoista ja persoonallista toimintaa valtion, yksilöä korkeampia tarkoituksia varten". Koska itse luonto asetti rajoja, oli Erichin mukaan selvää, että osa kansasta oli arvottomana, arvostelukyvyttömänä, kansalaiskunnottomana ja velvollisuudentunnottomana kelvoton äänestämään. Jopa äänioikeuden epäämistä tärkeämpää oli hänen mukaansa se, ettei "yhteiskunnallisesti ala-arvoisia ja sellaisiksi julkisesti leimattujakin henkilöitä" voinut päätyä kan-

sanedustajiksi. Muodollisen kansan jäsenyyden rinnalla valtiokansalaisuus edellytti siis tiettyjä erityisominaisuuksia: kyvykkyyttä ja moraalisia hyveitä. Vaikka äänioikeusehtojen olemassaolo miellettiin näin ollen välttämättömäksi, esimerkiksi Erich (1908, 117, 121) myönsi, että yksittäisten ehtojen sopivuudesta voitiin perustellusti olla eri mieltä.

Vaivahoitolainen: yhteiskunnan uhri vai epäitsenäinen holhotti

Vaivais- eli köyhäinavun varassa olevat olivat säätyvaltiopäivien aikana itsestään selvästi rajautuneet äänestäjien joukosta pois, sillä poliittista valtaa käytti tuolloin pieni etuoikeutettu vähemmistö, johon kuului noin kahdeksan prosenttia suomalaisista (esim. Koskinen 1997). Muuallakin maailmassa vaivahoitolaisten sulkeminen äänioikeuden ulkopuolelle oli 1900-luvun alussa varsin tavallinen käytäntö, ja sen katsottiin sopivan myös yleisen äänioikeuden periaatteisiin (Meyer 1901, 457–458; Neovius 1906, 13). Suomen äänioikeusreformia valmisteltaessa vaivahoitolaisten poissulkemista ei kuitenkaan pidetty kiistattomana kysymyksenä, sillä eduskuntauudistusta valmistelleessa komiteassa vuonna 1906 vaivahoidon varassa elävien kansalaisasemasta esitettiin kaksi täysin vastakkaista näkemystä.

Eduskuntakomitean vanhasuomalaisten ja sosiaalidemokraattien enemmistö korosti, että moni kunnan kansalainen saattoi joutua ilman omaa syytään vaivaisavun varaan. Nimenomaan se seikka, ettei Suomessa ollut vanhuus- tai työkyvyttömyysvakuutusta, teki heidän mukaansa vaivaisavun asettamisen äänioikeuden esteeksi epäoikeudenmukaiseksi. (KM 1906:12, 69; Seitkari 1958, 84–85.) Vaivahoitokysymystä tarkasteltiin siten yksilön ja yhteiskunnan oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuuden näkökulmasta: kun yhteiskunta oli laiminlyönyt kansalaistensa turvaamisen sosiaalisten riskien



varalta, ei sillä ollut oikeutta riistää kansalaisen oikeutta äänestämiseen. Erityisesti vasemmisto korosti köyhiin kohdistuvan ehdon nöyryyttä- vyyttä ja katkeroitavuutta, ja piti varsinkin van- husten kohtaloa julmana:

"On luonnotonta, jopa osaksi rikollistakin, jos tuollaiset kunnan kansalaiset merkitään elä- mänsä ehtoolla siten, että heiltä riistetään kaikki se mikä tekee ihmisen kansalaiseksi. Jos siten menetellään, niin silloin suorastaan ran- gaistaan ihmisiä heidän köyhyytensä tähden, ja eihän köyhyys toki ole rikos." (VP 1905–06, 5–6.)

Komitean perustuslailliset puolestaan katsoivat, ettei vaivashoitolaisilla kunnan apuun turvautu- vina voinut olla riittävää itsenäisyyttä äänestys- päätöksen tekoon (KM 1906:12, 125–126; ks. myös Meyer 1901, 457–458). Vaivashoitolaiset rinnastettiin holhouslain piiriin kuuluviin holho- uksenalaisiin, jotka niin ikään rajattiin äänioikeu- den ulkopuolelle:

"Kun (...) vaalioikeutta vaille on jätetty ne, jotka ovat holhouksen alaisina, on meidän mielestämme epäjohtomukaista myöntää sellainen valtiollinen oikeus henkilöille, jot- ka nauttavat täyttä ja alituista huolenpitoa kunnalliselta vaivashoidolta (...) Nämä vai- vaishoitolaiset ovat tuntuvasti riippuvaisem- massa asemassa kuin moni holhouksenalai- nen." (KM 1906:12, 125.)

Vaivashoitolaisten riippuvaisella asemalla viitat- tiin siihen, että vaivashoitoasetuksen mukaan avun varassa elävä henkilö oli vaivashoitolau- takunnan "edusmiehen- ja isännänoikeuden" eli käytännössä holhouksen alainen. Vaivashoidon holhouksellinen tehtävä määriteltiin jo avustet- tavien joukkoa rajattaessa: kunta oli "velkapää auttamaan alaikäisiä, heikkomielisiä, raajarikkois- ia sekä pitkälisempää tautia sairastavia tahi vanhuuttansa heikkoja, jotka ovat toisen holho- usta vailla" (VHA 1879 § 2, § 31).

Käytännössä holhouslaki ja vaivashoitoasetus merkitsivätkin kahta rinnakkaista järjestelmää, joiden työnjako määräytyi kohdehenkilön varal- lisuusaseman perusteella. Vaivashoidon piiriin kuului varaton ja omistamaton väki, kun taas holhouslaki oli säädetty ennen muuta varal- lisuutta omaavien omaisuuden turvaksi. Mie- lipuolten ohella holhouslain kohderyhmään kuuluivat tuhlaavaiset, juopot, vanhuudenheikot sekä heikontuneesta mielentilasta, ruumiinvia- asta tai pitkälisestä sairaudesta kärsivät. (KM 1974:117, 9–10; Korpela 1999, 50–52, 63.) Kos- ka holhouksenalainen oli yksityisoikeudellisesti kykenemätön ryhtymään oikeudellisiin toimiin, miellettiin luonnolliseksi, ettei hän myöskään ol- lut oikeutettu osallistumaan valtiollisiin vaaleihin (Tarkiainen 1971, 42–45). Erityisesti sosiaalide- mokraatit tosin kritisoivat tätä lähtökohtaa ko- rostaen, ettei suurten omaisuuksien takia hol- houkseen joutuminen ollut yksilön oma syy eikä se myöskään välttämättä merkinnyt valtiollisen arvostelukyvyn puutetta (VP 1907, 144).

Äänioikeusesteiden kokonaisuutta tarkastel- lessaan valtiosääntöoikeuden professori Ra- fael Erich (1908, 132) luokitteli ehdot joko kansalaiskunnan puutteesta tai yksilön erityi- sestä oikeusasemasta johtuviin syihin. Holho- uksenalaisuus ja vaivashoitolaisuus eivät kui- tenkaan yksiselitteisesti sopineet luokitteluun. Holhouksenalaisuuden Erich sijoitti luokkien välitilaan, mutta lähemmäs kansalaiskunnotto- muutta. Vaivashoitolaisuus puolestaan sijoittui sotapalveluksen, konkurssin ja puuttuvan hen- kikirjoituksen tavoin oikeusasemasta johtuviin syihin, mutta vaivashoitolaisuudenkin syynä oli Erichin mukaan "monasti (...) oma tuottamus ja siveellinen vajaa". Kun ahkeruus, työteliäisyys ja omillaan toimeentuleminen olivat kunnan kansalaisen mittareita, nähtiin vajaavaltaisuuden, epäitsenäisyyden ja kunnottomuuden leimaat holhouksenalaiset ja vaivashoitolaiset ky- kenemättömiksi kohoamaan poliittisia oikeuksia käyttävän kansalaisasemaan (esim. Harjula 1996,



37–38; Anttonen & Sipilä 2000, 48–49; Pohjan-
tammi 2003, 386, 386).

Lakitekstistä horjuvaan käytäntöön

Äänioikeuskriteerien tulkinnanvarainen luonne tuli esiin, kun säännöksiä sovellettiin käytäntöön. Äänioikeuden määrittelyssä ratkaiseva oli paikkakunnan henkikirjan pohjalta laadittu vaaliluettelo: jos henkilön nimi puuttui vaaliluettelosta, hänellä ei ollut oikeutta äänestää. Luettelon laatiminen kuului vaalilautakunnalle, jonka tehtävää hoiti kaupungissa maistraatti ja maaseudulla kunnallislautakunnan asettama viidestä vaalioikeutetusta jäsenestä koostuva elin. Nimismiehen tai kaupunginviskaalin läsnä ollessa, seurakunnan johdon antamien tietojen tuella vaalilautakunnan tuli poistaa luettelosta äänioikeutta vailla olevat ja lisätä puuttuvat henkilöt. Vaalipiiriin kuuluvilla henkilöillä oli määräaika mahdollisuus tehdä luetteloon kirjallisia oikaisupyynnöitä, joiden ratkaisussa lopullinen päätösvalta oli vuoteen 1918 asti senaatin oikeusosastolla ja sen jälkeen korkeimmalla hallinto-oikeudella. (Harjula 2006.)

Vaivahoidokkien äänioikeuden kannalta tärkeä oli valtiopäiväjärjestyksen sanamuoto, jonka mukaan äänioikeutta vaille jäi se, ”joka itsellensä saa apua vaivahoidolta, jolle apu ole ainoastaan satunnaista” (VPJ 1906 § 5). Sanamuoto jätti paljon tulkinnanvaraa, etenkin kun vaivahoidon virallinen käsitteistö ja käytäntö olivat vasta muotoutumassa.

Olennaista oli ensinnäkin satunnaisen ja vakinaisen vaivahoidon erottaminen toisistaan. Esimerkiksi köyhäinhoitotilastossa rajanvedon todettiin olevan täysin riippuvainen paikallisten tilastonlaatioiden subjektiivisista näkemyksistä (SVT XXI A 1907, 8). Vaivahoidontarkastelija Gustav Adolf Helsingius (1917, 57–58) korosti, että virallisissa yhteyksissä käytetyt nimitykset vakinainen, vuotuinen, säännöllinen ja alituinen

viittasivat samaan asiaan eli yli vuoden aikana säännöllisesti – kuukausittain tai neljännesvuosittain – annettuun apuun. Kaikki muu, lyhyemmäksi ajaksi annettu ja epäsäännöllinen avustus oli hänen mukaansa tulkittava satunnaiseksi. Juuri äänioikeuskysymyksenkin tähden Helsingius peräänkuulutti lakia soveltavilta tarkkuutta, ja totesi kuntien menetelleen asiassa joskus virheellisesti. Koska yksiselitteisiä säännöksiä avun satunnaisuuden määrittelyyn ei ollut, todettiin käytäntö vielä 1920-luvullakin horjuvaksi (Tavastähti 1926, 200–201). Esimerkiksi muistitieto Varpaisjärveltä viittaa täysin lainvastaiseen menettelyyn:

”Kunnanherrat (...) ottivat äänioikeuden pois sellaiselta, joka oli saanut kunnanapua, vaikkapa vain tilapäisesti. Kun menin kunnanapua saatuani äänestämään, niin minulle sanottiin: ”Vettä on kengässä”, eikä annettukaan äänestää, ja saman kunnanisät tekivät kaikille, jotka olivat saaneet kunnanapua.” (Eenilä 1971, 132; ks. myös Maalaiskunta 1923, 186.)

Ongelmaksi havaittiin myös se, että vaikka laki kielsi vain vaivashoitoa itselleen saaneiden äänestämisen, saatettiin myös perheelleen avustusta hakeneen äänioikeus evätä (Harjula 2006, 379–380). Ajatus puolison ja alaikäisten lasten saaman avustuksen asettamisesta äänioikeusteeksi olikin saanut kannatusta eduskuntakomitean vähemmistöltä, ja esimerkiksi Ruotsissa vuonna 1909 hyväksytyyn valtiopäiväjärjestykseen sisältyi vastaava säännös (KM 1906:12, 69, 125–126; Berling Åselius 2005, 215).

Suomessa Lakimies-lehdessä julkaistussa oikeustapauksessa senaatti palautti perheen äidin äänioikeuden, koska vaivaisapua oli myönnetty vain hänen miehelleen ja lapsilleen. Samoin toimittiin renkinä itsensä elättävän miehen osalta, sillä vaivaisapua oli annettu parin viime vuoden aikana vain hänen lapsilleen (Lakimies 1910, 43–44). Erityisesti 1930-luvun pulavuosina todettiin kuitenkin olleen varsin yleistä, että



perheensä elatukseen apua saaneet tulivat virheellisesti suljetuiksi äänioikeudesta (VP 1944a, 799). Kun perheeseen myönnetty avustus usein kirjattiin miehen nimiin, on ilmeistä, että juuri miesten äänioikeus saatettiin tästä syystä evätä väärin perustein:

"eräältäkin mieheltä, jonka vaimo sairastaa hermotautia ja jota mies kotona hoitaa saaden pientä avustusta, on evätty äänioikeus sillä perusteella, että mainittu apu on köyhäinlaitokunnan kirjoihin merkitty miehen nimelle." (Maalaiskunta 1923, 186.)

Käytännön ongelma oli, miten vaivahoidon kohdistuminen perheessä voitiin todistaa. Senaatin vuonna 1909 esittämän kannan mukaan todistusvastuu vaivahoidon nauttimattomuudesta oli henkilöllä itsellään. Sen sijaan eduskunnan lakivaliokunta korosti, että avun luonteen ja sen kohdistumisen selvittäminen oli paikallisen vaalilautakunnan tehtävä. (VP 1909a, 9–10; VP 1909b, 10–11; ks. myös KHO 1922, 355–356.)

Oma ongelmakohtansa oli vaivahoitoasetuksen ja valtiopäiväjärjestyksen yhteismitattomuus: valtiopäiväjärjestyksen mukainen "ei-satunnaisen" avunsaannin määrittelemä äänioikeudettomuus kohdistui laajempaan hoidokkikuntaan kuin vaivahoitoasetuksen määrittelemä edusmiehisyyden alaisuus. Edusmiehisyyden koski vain niitä, joiden huolenpito oli täyttä ja alituista, ja alituisella viitattiin tässä yhteydessä koko loppuikänsä kestäväseen hoitoon. (VHA 1879 § 31; esim. KM 1907:9, 176; KM 1918:7, 24.) Vuonna 1921 valtiopäiväjärjestyksen uudistamista valmistellut komitea ehdottikin, että äänioikeudettomuus kohdistuisi vain edusmiehisyyden alaisiin hoidokkeihin, mutta ehdotus ei toteutunut (KM 1921:21, 3, 29).

Uudenlainen tilanne syntyi, kun merkitykseltään hämäräksi moitittu edusmiehisyyden käsite (KM 1907:9, 88, 292, 360–361) korvattiin vuoden 1922 köyhäinlaitolaissa holhouslain kanssa

yhdenmukaisella termillä holhouksenalainen. Vastedes köyhäinlaitokunnan holhouksen alaiseksi – ja samalla valtiopäiväjärjestyksen perusteella holhouksenalaisuutensa takia äänioikeudettomaksi – joutui henkilö, joka oli otettu "kunnan täyteen huolenpitoon, jonka voidaan otaksua kestävänsä hänen koko loppuikänsä" (KHL 1922 § 59; Hakkila 1939, 387; vrt. Ahava 1914, 17). Kun valtiopäiväjärjestyksen "ei-satunnaisesti" avustettujen äänestämistä rajoittava pykälä säilyi ennallaan, jatkossa osa köyhäinhoidokeista täytti peräti kaksi äänioikeuden epäämisen kriteeriä: he olivat sekä köyhäinavun varassa että köyhäinlaitokunnan holhouksen alaisia.

Kunnallisen äänioikeusreformin myötä köyhäinhoito asetettiin vuonna 1919 myös kunnallisen äänestämisen esteeksi, ja 1920-luvun lopulla kunnallisten ja valtiollisten äänioikeusrajoitusten sanamuotoja yhdenmukaistettiin. Uusien säästöjen mukaan äänioikeutensa menettivät molemmissa vaaleissa – holhouksenalaisten ohella – ne, jotka "kunnalliskodissa, muussa kunnallisessa köyhäinlaitoksessa tai vuosihoidokkina" olivat "täyden köyhäinhoidon varassa" (VPJ 1928 § 6; MKL 1925 § 9).

Tulkinnanvaraisuudelta ei edelleenkään vältytty, sillä vuosihoidokki-käsite oli merkitykseltään epäselvä. Ratkaisevaksi voitiin mieltää hoidon kesto, jolloin säännöksen katsottiin tarkoittavan sitä, että henkilö, joka oli alle vuoden kotivastuksen tai yksityisen perhehoidon piirissä, ei menettänyt äänioikeuttaan (Tavastähti 1926, 49–50, 201). Toisen tulkinnan mukaan vuosihoidokkius viittasi vain yksityiskodissa annettuun hoitoon eikä siten tarkoittanut kotivastuksena maksettua köyhäinapua, vaikka henkilö olisikin saanut avustusta vakinaisesti ja koko elatustaan varten (Maalaiskunta 1925, 228; Kekkonen 1936). Esimerkiksi vuonna 1936 korkein hallinto-oikeus noudatti jälkimmäistä tulkintaa: köyhäinhoidon varaan joutuneita perheitä varten rakennetussa kunnan talossa asuva pariskunta,



joka sai kunnalta jatkuvaa avustusta mm. asuntoon, ravintoon ja terveydenhoitoon, sai äänestää kunnallisvaaleissa (KHO 1936, 1341).

Kaiken kaikkiaan tilannetta 1900-luvun alkuvuosikymmeninä voidaan tulkita siten, että likimain kenen tahansa, tilapäisestikin köyhäinavun piirissä olleen mahdollisuudet poliittiseen vaikuttamiseen saatettiin evätä, usein oikeudettomastikin. Vielä 1920-luvun alussa 30 prosenttia aikuisväestöstä oli vailla kirjoitustaitoa, joten on selvää, ettei läheskään kaikilla ollut riittävää taitoa tai valmiutta arvovaltaisen vaalilautakunnan ratkaisun oikeellisuuden peräämiseen ja virallisen anomuksen tekemiseen äänioikeuden palauttamiseksi (STV 1932, 46; Harjula 2006, 378). Tilanne tarjosi paikallisille vaali- ja köyhäinlaitokunnille mahdollisuuden myös tietoiseen vallankäyttöön. Kun sisällissodan jälkeisessä Suomessa rotuhygienian johtohahmot ehdottivat jopa koko yleisen äänioikeuden korvaamista biologisen kelpoisuuden mukaan porrastetuilla poliittisilla oikeuksilla ja köyhäinlaitosten johtavat virkamiehet löysivät rodun rappeutumisesta selityksen jatkuvasti kasvaville huoltomenoille, voidaan olettaa ankaran käytännön voittaneen alaa köyhäinlaitosten poliittisia oikeuksia määrittäessä (Mattila 1999, 100–107; Harjula 1996, 40, 130–135).

Köyhäinlaitosten mukaan vakinaisen avun piirissä oli esimerkiksi vuonna 1907 yli 30 000 ja vuonna 1937 yli 55 000 äänestysikäistä henkilöä (SVT XXI A 15 1907; SVT XXI A I 1937). On ilmeistä, että köyhäinlaitolaisuus merkitsi valtaosalle heistä äänioikeuden ulkopuolelle jäämistä. Kaarlo Tuori (2004, 83) onkin korostanut, ettei köyhäinapu suinkaan ollut Marshallin kansalaisuusteorian tarkoittama sosiaalinen oikeus, ”joka olisi rikastuttanut yksilön oikeudet ja poliittiset oikeudet sisältänyttä kansalaisasemaa” vaan päinvastoin: köyhäinlaitolaisuus rajoitti sekä henkilön yksityisoikeudellista asemaa että poliittisia oikeuksia.

Sosiaalireformien ja äänioikeuden puolesta

Äänioikeusrajoituksia puoltavat katsoivat vaalilautakunnan supistusta ”tuiki vähäistä valitsijakunnan supistusta” (KM 1906:12; 68; Erich 1908; 131; Svinhufvud 1909, 293; VP 1925, 454). Sen sijaan varsinkin sosiaalidemokraatit painottivat rajoitusten merkitystä kansan pohjakerrosten näkökulmasta ja vaativat eduskunnassa toistuvasti köyhäinlaitosten poistamista äänioikeuskeskeisten joukosta (KM 1908:12, 165; Tarkiainen 1971, 38–41).

Köyhäinlaitokset muodostivat – muiden yhteiskunnan vähäosaisten tavoin – sosiaalidemokraattisen puolueen potentiaalisen äänestäjäjoukon, ja köyhimpien sosiaalisten olojen kehittäminen mm. sairaus-, vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusten avulla kuului tärkeänä osana puolueen ohjelmaan (Niemelä 1994, 28–52). Esimerkiksi vuoden 1914 valtiopäivillä puolueen edustajat tekivät ehdotuksen eräänlaisesta vammaiseläkkeestä. Juuri vammaiset olivatkin vanhusten ohella merkittävien köyhäinlaitosten kohderyhmä. Kun koko väestöstä noin 4–5 prosenttia joutui 1930-luvulla turvautumaan köyhäinapuun, niin mielisairaitten ja tylsämielisten osalta luvut ylsivät 30–50 %:iin ja sokeitten sekä raajarikkojen osalta noin 20 %:iin. (Harjula 1996, 32–36, 180–182.) Esimerkiksi sokeiden lehdessä sosiaalidemokraattien aloitetta kiiteltiinkin lämpimästi:

”Nyt vihdoinkin ovat sosialistiset edustajat jättäneet asiamme mahdollista käsittelyä varten eduskuntaan. Siis tällä kertaa yleismaailmallisuus kokee puhua puolestamme. Asiamme luonnollisesti ei kuitenkaan tule valtiopäivillä minkäänlaiseen tulokseen. Vaan me tunnemme siitä huolimatta kiitollisuutta niitä sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän jäseniä kohtaan, jotka kysymyksen ovat herättäneet. Kysymyksen herättäjät ovat sen tehneet puhtaasti ihmisystävällisistä syistä, sillä he tietävät



liian hyvin, ettei meistä ole hyötyä heidän puoluetoiminnalleen, sillä meillä ei ole, paitsi ehkä aniharvoilla, valtiollista äänioikeutta.”(Sokeain Viesti 1914, 4.)

Valtiopäiväjärjestyksen köyhäinhoitoehdon poistamista puollettiin eduskunnassa vetoamalla köyhyyden yhteiskunnalliseen syy-yhteyteen sekä köyhien yhteiskunnalliseen panokseen:

”Kun työläiset ovat parhaan ikänsä raataneet työtä yhteiskunnan hyväksi ja ovat siinä raadannassa menettäneet työkykynsä ja terveytensä ja ovat joutuneet nauttimaan yhteiskunnan avustusta, ei ole siveellistä oikeutta heitä silloin työntää ikäänkuin yhteiskunnan ulkopuolelle.” (VP 1925, 45.)

Uudenlaisesta, perustoimeentulon ansaituksi kansalaisoikeudeksi mieltävästä ajattelusta kertoo se, että köyhäinapu rinnastettiin äänioikeuskeskusteluissa valtion eläkkeeseen: koska avustetut saivat työkuutoisina niin pientä palkkaa etteivät voineet säästää, voitiin köyhäinapu mieltää yhteiskunnan jälkikäteen maksamaksi palkkaeduksi (VP 1925, 458). Sosiaalidemokraatit saivat näkemyksilleen tukea yksittäisiltä maalaisliiton ja kristillisen työväenliiton edustajilta, jotka vaativat, että vastaavasti ilman äänioikeutta jätettäisiin myös valtion eläkettä nauttivat henkilöt. Köyhäinhoitoehdon kumoamista puoltavat hävisivät kuitenkin 1920-luvulla käydyt eduskuntäänestykset. (VP 1921, 3023; VP 1925, 444, 453.) Tahattomasti avuntarpeeseen joutuneiden köyhäinhoitoalaisten äänioikeudettomuus miellettiin erityisen epäoikeudenmukaiseksi, kun vuodesta 1928 alkaen veronsa tahallisesti maksamatta jättäneet pääsivät vaaliurnille (VP 1921, 3021).

Valtiopäiväjärjestys sallii, köyhäinhoitolaki evää äänioikeuden 1944–57

Köyhäinhoitoehto poistettiin lopulta äänioikeusasteiden joukosta vuonna 1944. Myös Ruotsi – jonka 1920-luvun puolivälissä todettiin olevan Suomen ohella ainoa maa, jonka uudesta valtiosäännöstä löytyi köyhäinhoidokkien äänioikeusrajoitus – luopui rajoituksesta vuonna 1945 (VP 1921, 3128; Berling Åselius 2005, 214).

Samalla kun Suomessa vuonna 1944 sotapalveluksessa oleville myönnettiin äänioikeus ja äänioikeusikäraja alennettiin 24:stä 21 ikävuoteen, hallituksen esityksestä poiketen perustuslakivaliokunta ehdotti niukalla äänitenemmistöllä myös köyhäinhoitoehdon poistamista valtiopäiväjärjestyksestä. Mullistavaa muutosta aiempaan ehdotus ei merkinnyt, sillä – kuten perustuslakivaliokunta esityksessään korosti – köyhäinhoitolain perusteella täyden ja pysyvän köyhäinavun saajat olivat joka tapauksessa vailla äänioikeutta holhouksenalaisuutensa tähden. Valiokunnan mukaan ei ollut "syytä riistää tärkeätä kansalaisoikeutta muilta, enimmäkseen varattomuutensa johdosta tai muusta heistä itsestään riippumattomasta syystä vaikkapa täydenkin, mutta ei pysyväiseksi muodostuvan köyhäinhoidon varaan joutuneilta henkilöiltä". (VP 1944b, 1–2; Tarkkainen 1971, 32–33, 40–41.)

Eduskuntakeskustelussa muutos hyväksyttiin yksimielisesti, sillä sen todettiin olevan "ainakin käytännöllisesti suurempaa merkitystä vailla". Kyse olikin lähinnä köyhäinhoitolain ja valtiopäiväjärjestyksen säännösten yhdenmukaistamisesta. Valtiollisen käytännön esimerkkiä seurattiin myös kunnallisissa vaaleissa, joissa köyhäinhoito vaaliteenä kumottiin vuonna 1948. (VP 1944a, 780, 782, 800; Tarasti 1987, 52.) Vastedes äänioikeudettomiksi joutuivat ennen muuta kunnalliskotihoidossa olevat vanhuksat ja vammaiset. Kaiken kaikkiaan kunnalliskodeissa oli 1940-luvun puolivälissä hieman yli 25 000 hoidokkia (SVT XXI A 4 1944–46, 12–13).



Köyhäinhoitolain holhoussäännöksen käytännön merkitykseen havahduttiin eduskunnassa 1950-luvun alussa. Tuolloin vasemmiston kansanedustajat – jotka olettivat köyhyyden vaaliesteenä kumoutuneen kokonaan vuonna 1944 – nimesivät pykälän diskriminatoriseksi ja välirauhansopimuksen vastaiseksi (VP 1952c, 9–10). SKP:n Elli Stenberg irtavai porvariston hallulle pitää kiinni holhouksenalaisten hoidokkien äänioikeudettomuudesta:

”Mutta arveluttavalta tuntuu kai porvareista itsestäänkin politiikkansa menestymismahdollisuus, kun pelkäävät kunnalliskotien mummojen ja vaarienkin äänestyoikeudellaan sitä vaarantavan.” (VP 1950a, 1161.)

Käytännön ongelmaksi todettiin köyhäinhoitolain tulkinnanvarainen soveltaminen, joka pahimmillaan johti siihen, että samaan huoneeseen sijoitetut kunnalliskotihoidokit saattoivat joutua erilaisen kohtelun alaiseksi. Holhouksenalaiseksi asetettiin usein vain ne hoidokit, joilla oli varallisuutta, jotta huoltolautakunta saattoi huolehtia heidän omaisuudestaan. Lopputulos oli siten nurinkurinen: varaton kunnalliskotihoidokki saattoi olla oikeutettu äänestämään, mutta varallisuutta omaava ei. (VP 1952a, 757–758; VP 1952b, 1–2.) Omaalta osaltaan tilannetta mutkisti universaalien eläketurvan ja köyhäinhoidollisten käytäntöjen yhtäaikainen soveltaminen. Vanhuusavustus otettiin käyttöön vuonna 1952 ja vuonna 1956 kohennettiin kansaneläketurvaa. Jatkossa monet eläkkeensaajat ”ostivat” kunnalliskotihoidonsa ja tulivat merkityiksi avunsaajiksi siitäkin huolimatta, että sosiaalilautakunta sai täyden korvauksen hoidokien eläkkeistä (SVT XXI B:1 1957 92–98; Piirainen 1974, 346).

Tilanne ratkaistiin, kun köyhäinhoitolaki korvattiin huoltoapulailla vuonna 1957. Uuden lain mukaan ainoastaan mielisairaanhoitolaitoksessa huoltoapua saavat joutuivat vastedes holhouksenalaisiksi ja jäivät vaille äänioikeutta (Tarkiainen 1971, 44–45). Muiden avustettavi-

en holhouksenalaisuus todettiin ”nykyaikaiseen katsantokantaan soveltumattomaksi”. Eduskunnassa kyseinen muutos, joka oli pieni osa mittavaa lakiuudistusta, ei herättänyt lainkaan keskustelua. Ministeri Tyne Leivo-Larsson kuitenkin totesi sen olevan esimerkki huollettavan aseman paranemisesta (VP 1953, 242–243; KM 1953:1, 6–7; VP 1955, 1907.) Myös Veikko Piirainen (1974, 315) näki lakimuutoksen osoituksena yhteiskunnan vapaamielisyysmuutosta. Huoltoapulaissa säilyi kuitenkin köyhäinhoidollinen perinne sikäli, että saatu avustus oli edelleen lainanluonteinen: se voitiin periä takaisin huollon saajalta tai muilta korvausvelvollisilta (Rauhala 1996, 103–104).

Huoltoapulaisten myötä keskustelu köyhäinhoidokkien poliittisesta osallistumisesta jakautui kahteen erilliseen kysymykseen: toisaalta pyrittiin varmistamaan valtiokansalaisen aseman saaneiden laitoshoidokkien tosiasiallinen mahdollisuus äänestämiseen ja toisaalta pyrittiin estämään mielisairailta pääsy vaaliurnille.

Laitoshoidokit: äänioikeus ilman äänestysmahdollisuutta

Äänestäminen oli mahdollista ainoastaan äänestyspaikalla vaalipäivänä, joten useimmat laitoshoidokit menettivät tästä syystä käytännön mahdollisuutensa poliittiseen vaikuttamiseen. Valtiopäiväjärjestystä säädettäessä ei edes pidetty tarpeellisena mainita vangin tai pakko-työhön tuomitun äänioikeudettomuutta, sillä suljetussa laitoksessa ei ollut mahdollista äänestää (KM 1906:12, 71). Sairaalapotilaista ne, jotka saivat kuljetuksen tai kykenivät itse kulkemaan äänestyspaikalle, saattoivat toki käyttää äänioikeuttaan. Vaikka sanomalehdissä esimerkiksi 1930-luvulla julkaistiin äänestysinnon virittämiseksi kuvia paareilla vaalipaikalle kannetuista äänestäjistä, käytäntö ei suinkaan ollut katta-va. Peräti 25 000 äänioikeutetun laskettiinkin 1950-luvulla olevan sairaalahoidon takia kyke-



nemätön käyttämään äänioikeuttaan (Tarkiainen 1971, 150, 154).

Vuonna 1950 sosiaalidemokraattiset kansanedustajat ehdottivat Ruotsin mallin mukaisen sairaaläänestyksen käyttöönottoa sairaaloissa ja hoitolaitoksissa (VP 1950b, 21). Koska kunnalliskodeissa ei monellakaan tuolloin vielä ollut äänioikeutta holhouksenalaisuuden takia, hallitus halusi rajata äänestysmahdollisuuden yksinomaan sairaaloihin. Kun sairaaläänestys omalta kotipaikkakunnalta postitse hankitulla vaalioiteella toteutui vuonna 1955, sairaaloiden ohella uudistuksen piiriin sisällytettiin vain kunnalliskotien sairastosastot. Kunnalliskotien muut osastot sekä mielisairaalat jäivät käytännön ulkopuolelle. (Tarkiainen 1971, 44–45, 104, 154–155.)

Käytännössä uudistus koski noin neljäsosaa kunnalliskotien asukkaista. Esimerkiksi vuonna 1955 kunnalliskodeissa oli yhteensä 22 600 hoidokkia, joista uuden äänestyskäytännön piiriin pääsi noin 5 400 sairastosastolla olevaa. Sen sijaan yleisten osastojen liki 13 400 ja mielisairastosastojen 3 800 hoidokkia eivät uudistuksesta hyötynneet. (Jalo 1956, 683–685.) Vaikka seuraavana vuonna toteutettu huoltoapulakiuudistus vapautti monet kunnalliskotien yleisten osastojen asukkaat vaaliurnille, sairaaläänestys heidän osaltaan toteutui kunnallisvaaleissa vasta vuonna 1964 ja valtiollisissa vaaleissa vuonna 1969. Samalla käytäntö helpottui, kun oteäänestyksistä siirryttiin ennakoäänestykseen. (Tarasti 1987, 66–67.) Hoitolaitoksissa äänestäminen yleistyikin nopeasti: kun vuonna 1958 äänioikeuttaan käytti noin 6 900 hoidokkia, oli luku vuonna 1970 noussut jo 31 000:een (SVT XXIX A 26–31 1958–1970). Kuitenkin vielä 1970-luvun alussa todettiin, että mielikuva äänioikeuden menetyksestä oli edelleen osaltaan vaikuttamassa laitoshoitoon siirtyvien vanhusien itsetuntoon (Kattelus 1971, 25).

Mielisairaatt erityistapauksena

Mielisairaiden kansalaisuusstatus oli sikäli erityinen, että kuka tahansa mielenvikaiseksi tulkittu – riippumatta siitä, oliko hän holhouksen tai köyhäinhoidon piirissä – saattoi menettää äänioikeutensa. Mielisairaiden äänioikeudettomuutta ei kuitenkaan kirjattu lakeihin, sillä eduskuntakomitean mukaan oli itsestään selvää, ettei mielenvikainen voinut ryhtyä mihinkään laillisesti pätevään tekoon (KM 1906:12, 71). Suomen valtio-oikeuden käsikirjan mukaan ”ilmeinen mielipuolisuus tai mielenhäiriö” oli ”tosiasiallinen” äänioikeuden este (Erich 1924, 279).

Vailla holhousta olevien, ilman köyhäinhoitoa toimeentulevien mielisairaiden asema vaaliurnilla oli käytännössä epäselvä ja tapauskohtaisesti määrittyvä. Esimerkiksi vuonna 1908 senaatti epäsi kuvernöörin kannan vastaisesti äänioikeuden henkilöltä, joka ei ”ollut näyttänyt että hän oli mielenviastaan täydellisesti parantunut”. Ainakin 1920-luvun lopulla korkeimman hallinto-oikeuden kantana oli, ettei vaaliluettelon merkintä ”tylsä” – jolla viitattiin ilmeisesti kehitysvammaisuuteen (Harjula 1996, 29–30, 61–66) – sinällään oikeuttanut äänioikeuden epäämiseen. (Bilaga A 1910, 96–97; Hakkila 1939, 387 alaviite.)

Keskustelu mielisairaiden äänioikeudesta käynnistyi 1960-luvun lopulla osana hoitolaitoksissa olevien ihmisten oikeudellisesta asemasta ja pakkoauttamisesta käytyä debattia (esim. Satka 1994, 303–305). Mielenterveys-lehdessä nuoren polven kulttuuriradikalismien edustajaksi nimetty Ilkka Taipale (1968, 35–36) kritisoi YK:n ihmisoikeuksien julistusten pohjalta vallasta osattomien sekä ”poikkeavien, yhteiskunnan voimakkaamman kontrollin alaisten ihmisten” ihmisoikeuksien puutetta:

”Kun varaton mielisairaalapotilas joutuu sosiaalilautakunnan holhoukseen, hänen nimensä poistetaan äänestysluetteloista. Tämä on



muuan esimerkki ihmisoikeuksien puuttumisesta ja esteenä ko. ihmisen osallistumiselle yhteiskuntaan ja sen päätöksiin.”

Hattelmalan sairaalan ylilääkäri Aarno Hakolan (1968, 40–42) mukaan äänioikeuskysymys aiheutti mielisairaaloissa hämminkiä ja potilaat kokivat tilanteen ihmisarvonsa loukkauksena. Hakola korostikin, että kunnan sosiaaliviranomaiset, psykiatrit sekä keskusmielisairaaloiden johtavat lääkärit olivat jo kymmenen vuoden ajan halunneet eroon huoltolain holhouspykälästä. Pykälän takia sosiaalilautakunnan maksusitoumuksella sairaalassa oleva saattoi joutua äänioikeuden ulkopuolelle, vaikka olisi tullut hoitoon esimerkiksi lievien neurologisten oireiden takia. Kun mielisairaalat vaativat sosiaalilautakunnan maksusitoumusta myös niiden hoidosta, joiden puolesta oli annettu yksityishenkilön takaus tai joiden eläke riitti hoitomaksuihin, myös maksukykyisiä potilaita tuli huoltoavunsaajien kirjoihin (Piirainen 1974, 346). Ylilääkäri Hakola (1968) kritisoi myös vaalilautakuntien intoa poistaa vaaliluettelosta potilaita jopa huhujen perusteella:

”Minulle kerran soitettiin vaalilautakunnan kokouksesta ja soittaja sanoi, että nyt täällä aiotaan jättää sen ja sen nimi pois vaaliluettelosta, koska eräs heistä oli kuullut, että ’sehän joutui viime viikolla Hattelmalaan’ (...). Kyseessä oli päänsäryn ja huimauksen takia parin viikon tutkimuksiin hakeutunut potilas, ja nimi pelastui vaaliluetteloon.”

Käytännössä mielisairaala saattoi estää lyhytaikaisiin tutkimuksiin tulleiden potilaiden holhousenalaisuuden ilmoittamalla asiasta sosiaalilautakunnalle. Sairaala voi myös kieltäytyä lähettämästä vaalilautakunnan pyytämistä listoja kaikista mielisairaalassa hoidettavista henkilöistä, sillä lain mukaan ilmoitusvelvollisuus koski ainoastaan vajaamielisiä ja osaa mielisairaista. Ilmoitusta ei tarvittu, jos oli ”ilmeistä, että hoidettavaksi otettu potilas voidaan poistaa laitoksesta

terveenä tai toipuvana eikä ole perusteltua syytä pelätä sairauden uusiutuvan”. Eräiden sairaaloiden tiedettiin jopa järjestäneen vaalioikeuspalvelun ja kuljettaneen äänioikeutetut potilaat vaalipaikalle (Hakola 1968; Mielisairasasetus 1952 § 50). Mielisairaala ei kuitenkaan voinut toimia ennakoöänestyspaikkana, joten moni menetti tästä syystä äänestysmahdollisuutensa. Mielisairaiden äänestämisen esteet poistettiin lopulta nopeassa tahdissa 1970-luvun alussa. Huoltoapulain säännös mielisairalahoidokkien holhousenalaisuudesta nimettiin epätarkoituksenmukaiseksi eikä sen katsottu enää vastaavan yleisesti hyväksyttäviä sosiaalipolitiikan periaatteita (VP 1969, 1–4). Esimerkiksi hallitusneuvos Arne Tarastin (1970, 136) mukaan holhous oli sosiaalihuoltoviranomaisille vieras tehtävä, joka lisäksi rajoitti huollettavan perusoikeuksia. Holhouspykälän kumoaminen vuonna 1970 oli sikäli merkittävä, että sen myötä sosiaaliturva äänioikeusesteenä poistui lainsäädännöstä. Samanaikaisesti purettiin merkittävästi myös huoltoavun takaisinmaksuvelvollisuutta, mikä osaltaan merkittiin luopumista köyhäinhoidollisista periaatteista ja siirtymistä minimitoimeentulon turvaamiseen (Tarasti 1970, 126–127; Kuusi 1961, 309–310; LHM 1970). Lakimuutosten voidaankin nähdä täydentäneen huollettavan kansalaisasemaa monitahoisesti niin perusoikeuksien kuin myös poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien osalta.

Käytännössä mielisairaiden äänioikeudettomuus jatkui tosin edelleen, sillä yli 20 000:lle vaille holhoojaa jääneelle mielisairaalle asetettiin holhooja holhouslain pohjalta. (Korpela 1999, 93–96.) Kysymys holhousenalaisen äänioikeudettomuuden mielekkyydestä oli kuitenkin jo nostettu keskustelun kohteeksi. Vuonna 1968 mietintönsä jättänyt vaalilakikomitea korosti, ettei holhousenalaisuus merkinnyt, että henkilön mielenkiinto yhteiskunnallisia kysymyksiä kohtaan lakkasi. Komitea olikin valmis vapauttamaan vaaliurnille kaikki muut holhotut mielisairaita ja syvästi vajaamielisiä lukuun ottamatta (KM



1968:A2, 8). Hallitus halusi edelleen pitää kiinni holhottujen äänioikeuden rajoittamisesta, mutta eduskunnan radikaalin kannan mukaisesti koko holhouksenalaisuus poistettiin sekä valtiollisissa että kunnallisissa vaaleissa vaaliesteiden joukosta vuonna 1972. Näin ollen julkisoikeudellinen toimikelpoisuus erotettiin yksityisoikeudellisesta toimikelpoisuudesta. Holhouksenalaiset eivät kuitenkaan edelleenkaan saaneet asettua ehdolle vaaleissa (Tarasti 1987, 54).

Mielisairaalahoidot saivat valtiokansalaisen statuksen samanaikaisesti rikollisten ja irtolaisten kanssa: vuonna 1972 mielisairaaloiden ohella myös työlaitokset, alkoholistihuoltolat sekä vankilat saivat ennakoäänestyspaikan aseman. Sen sijaan invalidihuoltolain mukaiset palvelutalot ja kehitysvammalaitokset hyväksyttiin äänestyspaikoiksi vasta 1980-luvun aikana ja kotiäänestys vamman tai pitkäaikaissairaudesta mahdollistui vuonna 1988. (KM 1986:13; Tarasti 1987, 55, 67, 443, Tarasti & Taponen 1996, 69, 398–399.) Edelleen ”ilmeinen mieluolisuus ja mielenhäiriö” oli vaalioikeuden käyttämisen tosiasiallinen este, ja tapauskohtaisen rajanvedon teki vaaliviranomainen laitoksen henkilökunnan avustuksella (Tarasti & Taponen 1996, 119, 377–378, 418).

Äänioikeuden rajat

Köyhäinhoitoilaiset olivat yksi valtiopäiväjärjestyksen mainitsemasta yhdeksästä ryhmästä, joiden osalta lupaus yleisestä äänioikeudesta jäi vuonna 1906 toteutumatta. Kun itsenäisyys ja omillaan toimeentuleminen asetettiin äänioikeuden ehdoksi, jatkettiin itse asiassa säätyvaltiopäivien varallisuussidonnaista linjaa kansalaisuuden rajojen määrittelyssä. Ylipäättään valtaosa äänioikeusesteistä kohdistui sosiaalihuollon potentiaaliseen asiakaskuntaan: varattomiin, vammaisiin, sairaisiin, vanhuksiin, irtolaisiin ja vankeihin.

Vaikka köyhäinhoidokkien äänioikeudettomuus herätti vastustusta jo valtiopäiväjärjestystä säädettyä, täysivaltainen poliittinen kansalaisuus toteutui kaikkien avustettujen osalta vasta 1970-luvulle tultaessa. Siihen asti avuntarpeen kesto (satunnainen vs. vakinainen ja pysyvä), avun laatu (avo- vs. laitoshoido) ja avuntarpeen syy (mielisairaus vs. muut syyt) jakoivat avustettuja poliittisen kansalaisuuden osalta erilaisiin kategorioihin. Kun sosiaalihuollon muuttuvia käytäntöjä eri aikoina sovellettiin äänioikeuden määrittelyyn, lopputuloksena oli myös osin tahattomia ja lain kirjaimen vastaisia ulossulkemisiä. Erityisesti 1900-luvun alussa kuka tahansa vain tilapäisestikin apua itselleen tai perheelleen saanut saattoi menettää äänioikeutensa.

Köyhäin- ja huoltoavunsaajien kansalaisasemaan vaikuttaneet säännösmuutokset tehtiin osana laajoja lakiuudistuksia. Hoidokkien äänioikeus jäikin marginaaliseksi kysymykseksi, joka ei nousut keskustelujen tai kiistojen pääkohteeksi. Se, että äänioikeus määrittyi vaalilainsäädännön ja sosiaalihuollon osin erilaisille lähtökohdille rakentuvien ja eriaikaisten reformien tuloksena, näkyi inkluusiivien ja eksklusiivien piirteiden osin ristiriitaisenakin päällekkäisyytenä.

Vaikka köyhäinhoito poistettiin äänioikeusesteiden joukosta eduskuntavaaleissa vuonna 1944 ja kunnallisvaaleissa 1948, eksklusiivaa käytäntöä jatkettiin pysyvän avun piirissä olevien köyhäinhoitoilaiden holhouksenalaisuuden perusteella. Köyhyyden poistaminen vaalilainsäädännöstä on sinällään merkittävä askel, mutta hyvinvointivaltion ideologian läpimurron sijaan lakimuutos näyttäytyy ennen muuta käytännöllisenä ratkaisuna, joka yhdenmukaisti köyhäinhoito- ja vaalilainsäädännön säännöksiä.

Vuonna 1957 voimaan tulleen huoltoapula lain myötä holhouksenalaisuuden aiheuttama äänioikeuden menetys kohdistui enää mielisairaaloihin sijoitettuihin hoidokkeihin, mutta merkittävänä eksklusiivana tekijänä säilyi äänes-



tyskäytäntö, joka vielä pitkään 1960-luvullakin esti esimerkiksi kunnalliskotien yleisillä osastoilla äänestämisen. Vasta huoltoapulain holhouspykälän kumoaminen vuonna 1970 poisti kokonaan sosiaaliturvan ja äänioikeuden kytköksen lainsäädännöstä, ja ennakkoäänestyksen laajentaminen suljettuihin laitoksiin karsi niin ikään käytännön esteitä poliittisten oikeuksien käytöltä. Samanlaisesti huoltoapu muuttui luonteeltaan takaisin perittävästä lainasta toimeentuloetuudeksi, mikä kertoo valtiokansalaisuus- ja hyvinvointivaltiokansalaisuuskehityksen yhteenkietoutumisesta. Kun myös hoidokkien perusoikeuksiin kiinnitettiin 1960–70-lukujen yhteiskunnallisen murroksen myötä uudenlaista huomiota, äänioikeuden myöntäminen kytkeytyy kansalaisuuden rajojen moniulotteiseen uudelleenmäärittelyyn.

Viitteet

¹ Äänioikeuden ulkopuolelle jääneiden määrää on mahdoton laskea yksiselitteisesti, sillä äänioikeuden pohjana olevat vaaliluettelot tehtiin henkikirjojen pohjalta, mutta henkikirjoitetun väestön ikäjakaumasta ei ole saatavissa riittävän tarkkaa tietoa. Kaikista henkikirjoitetuista peräti yli 50 % jäi 1900-luvun alussa ilman äänioikeutta, mutta luvun suuruus selittyi alaikäisten osuudella. Verrattaessa äänioikeutettujen lukumäärää kirkonkirjojen sisältämään äänioikeusikäisten määrään päädytään siihen, että äänioikeutta vaille jäi 1900-luvun alussa noin 11–15 % äänioikeusikäisistä. Kun kuitenkin kirkonkirjojen ja henkikirjojen sisältämän väkimäärän ero saattoi olla jopa 150 000 henkeä, on luvun tarkkuuteen suhtauduttava varauksella. (SVT XXIX 8 1917, 1, 5–6; Tarasti 1987, 57.)

² Kiitän Koneen säätiön hankkeen ”1905: Suuren murroksen ulottuvuudet” tutkijoita keskusteluista, jotka antoivat idean tälle artikkelille. Lämmin kiitos myös kahdelle anonyymille refereeelle uusia näkökulmia avaavista kommentteista.

Kirjallisuus

Ahava, Iivar (1914) Suomen suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys. Porvoo: WSOY.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaisista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

Berling Åselius, Ebba (2005) Röstätt med förhinder: röstättstrecken i svensk politik 1900–1920. Acta Universitatis Stockholmiensis. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Bilaga A (1910) Kort redogörelse för Kejsarliga Senatens Justitie-Departements utslag år 1908 i ärenden angående yrkande om rättelse i vallängd för val af landtagsmän. Tidskrift, utgifven af Juridiska Föreningen i Finland, Bilaga A 46 1910, 1–137.

Eenilä, Jukka (toim.) (1971) Ruotiukkoja ja huutoalaisia. Muistikuvia entisajan sosiaalihuollosta. Helsinki: Tammi.

Erich, R (1908) Yleisen äänioikeuden ”rajoituksista”. Lakimies 6 (3), 111–137.

Erich, Rafael (1924) Suomen valtio-oikeus I. Porvoo: Söderström.

Hakkila, Esko (1939) Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo: WSOY.

Hakola, Aarno (1968) Psykiatristen potilaiden äänestämismahdollisuudet. Mielenterveys 8 (1–2), 40–42.

Hallsten, Onni (1924) Vaalijärjestelmät. Teoksessa Valtiotieteiden käsikirja IV. Helsinki: Tietosanakirjaosakeyhtiö, 295–300.

Harjula, Minna (1996) Vaillinaisuudella vaivatut. Vammaisuuden tulkinnat suomalaisessa huolto-keskustelussa 1800-luvun lopulta 1930-luvun lopulle. Bibliotheca Historica 15. Helsinki: SHS.

Harjula, Minna (2006) Kelvoton valtiokansalaiseksi? Yleisen äänioikeuden rajoitukset ja äänioikeus-



- anomukset Suomessa 1906–1917. Historiallinen Aikakauskirja 104 (4), 368–381.
- Helsingius, Gust. Ad. (1917) Köyhäinhoidon käsikirja. Holger Schildt: Porvoo.
- Jalo, Margit (1956) Kunnalliskotiemme hoidokkina tilaston valossa. Huoltaja 44 (22), 683–685.
- Kalela, Jorma (1990) Onko historian aika mennyt sijoiltaan? Historiallinen Aikakauskirja 88 (1), 39–57.
- Kattelus, Hilma (1971) Vanhusten mielenterveysongelmat kunnallis- ja vanhainkodeissa. Mielenterveys 11 (6), 25–27.
- Kekkonen Urho (1936) Kunnallinen vaalioikeus (aineellinen vaalioikeus). Vaalioikeuden menetysperusteet. Teoksessa Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. [online]. <URL: <https://oa.doria.fi/handle/10024/8264>>. Luettu 16.12.2008.
- KHL (1922) Köyhäinhuoltolaki 1.6.1922 no 145.
- KHO (1922) Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 1922. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.
- KHO (1936) Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 1936. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.
- KKL (1919) Laki 27 päivänä maaliskuuta 1919 annetun kaupunkien kunnallislakia muuttavan lain muuttamisesta 15.8.1919 no 105.
- KM 1906:12. Eduskunnan uudistamiskomitealta.
- KM 1907:9. Köyhäinhuoltoasetusta tarkastamaan asetettu komitea.
- KM 1908:12. Kunnallista äänioikeutta, vaalikelpoisuutta ja vaalilupaa sekä kunnallisverotusta koskevien säännösten tarkastamista varten asetetulta komitealta.
- KM 1918:7. Köyhäinhuoltokomitealta.
- KM 1921:21. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastamiskomitealta.
- KM 1953:1 (mon). Köyhäinhuoltolain uudistamiskomitean mietintö n:o 1. Huoltoapulaista.
- KM 1968:A2. Vuoden 1966 vaalilakikomitean mietintö II.
- KM 1974:117. Holhous, huolto ja uskottu mies. Holhoustoimikunnan mietintö.
- KM 1986:13. Vammaisten ja laitoksessa olevien äänestysmahdollisuuksien parantamista selvittäneen toimikunnan mietintö.
- Korpela, Sini (1999) Holhouksesta edunvalvontaan. Helsingin kaupungin holhouslautakunta 1866–1999. Memoria 13. Helsinki: Helsingin kaupungin museo.
- Koskinen, Pirkko (1997) Äänioikeuden lainsäädäntöhistoriaa. Teoksessa Pirjo Markkola & Alexandra Ramsay (toim.) Yksi kamari – kaksi sukupuolta. Suomen eduskunnan ensimmäiset naiset. Helsinki: Eduskunnan kirjasto, 26–41
- Kuusi, Pekka (1961) 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY.
- Lakimies (1910). Oikeustapauksia. Lakimies 8 (1), 43–48.
- LHM (1970) Laki huoltoapulain muuttamisesta 10.4.1970 no 275.
- Lister, Ruth (1990) The Exclusive Society: Citizenship and the Poor. London: CPAG.
- Lister, Ruth (2003) Citizenship: Feminist Perspectives. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Maalaiskunta (1923) Valtiollisen ja kunnallisen äänioikeuden menettäminen. Maalaiskunta 2, 186.
- Maalaiskunta (1925) Kenellä on kunnallinen vaalioikeus. Maalaiskunta 4, 227–228.
- Mattila, Markku (1999) Kansamme parhaaksi. Rotuhygieniä Suomessa vuoden 1935 sterilisointilakiin asti. Bibliotheca Historica 44. Helsinki: SHS.



- Meyer, Georg (1901) *Das parlamentarische Wahlrecht*. Berlin: O Haering.
- Mielisairasasetus 23.12.1952 no 448.
- MKL (1925) Laki maalaiskuntain kunnallislakien muuttamisesta 21.2.1925 no 71.
- Neovius, Arvid (1906) *Lyhyt yleiskatsaus valtiolliseen vaalioikeuteen eri maissa*. Helsinki: Frenckell.
- Niemelä, Heikki (1994) *Suomen kokonaisläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja*. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Piirainen, Veikko (1974) *Vaivahoidosta sosiaaliturvaan. Sosiaalihuollon ja sen työntekijäjärjestöjen historiaa Suomen itsenäisyyden ajalta*. Hämeenlinna: Karisto.
- Pohjantammi Ismo (2003) *Edustus*. Teoksessa Matti Hyvärinen & Jussi Kurunmäki & Kari Palonen & Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.) *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 363–412.
- Puhakka, Y.W. (1924) *Äänioikeus*. Teoksessa *Valtiotieteiden käsikirja IV*. Helsinki: Tietosanakirja-osakeyhtiö, 703–711.
- Rauhala, Pirkko-Liisa (1996) *Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa? Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A, vol. 477*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Satka, Mirja (1994) *Sosiaalinen työ peräänkatsojamiehestä hoivayrittäjäksi*. Teoksessa Jouko Jaakkola & Panu Pulma & Mirja Satka & Kyösti Urponen, *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia*. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto, 261–339.
- Seitkari, O (1958) *Edustuslaitoksen uudistus 1906*. Teoksessa *Suomen kansanedustuslaitoksen historia V*. Helsinki: Eduskunnan historiakomitea, 7–162.
- Soikkanen, Hannu (1966) *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.
- Sokeain Viesti (1914) *Onko kansallinen edistys vaikuttanut viime aikoina toivottavasti heikompien hoitoon?* Sokeain Viesti 4 (1), 3–4.
- S.O.P. (1919) *Äänioikeus*. Teoksessa *Tietosanakirja X*. Helsinki: Otava, 1919–1921.
- van Steenberg, Bart (ed.) (1994) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- STV (1932) *Suomen virallinen tilasto*.
- Svinhufvud, P.E. (1909) *Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys*. Teoksessa *Oma maa. Tietokirja Suomen kodeille IV*. Porvoo: WSOY, 292–303.
- SVT XXI A 15 1907. *Köyhäinhuoltotilasto*.
- SVT XXI A 1–4 1937–1946. *Huoltotilasto*.
- SVT XXI B 1 1957. *Sosiaalihuoltotilaston vuosikirja*.
- SVT XXIX 8 1917. *Vaalitilasto*.
- SVT XXIX A 26–31 1958–1970. *Kansanedustajain vaalit*.
- Taipale, Ilkka (1968) *Miten suhtaudut. Mielenterveys 8 (1–2)*, 34–37.
- Tarasti, Aarne (1970) *Huoltoapu- ja irtolaislain eräiden perussäännösten muuttaminen*. *Lakimies 68 (2)*, 124–137.
- Tarasti, Lauri (1987) *Suomen vaalilainsäädäntö*. Vantaa: Kunnallispaino
- Tarasti, Lauri & Taponen, Heimo (1996) *Suomen vaalilainsäädäntö*. Helsinki: Edita.
- Tarkiainen, Tuttu (1971) *Eduskunnan valitseminen 1907–1963. Suomen kansanedustuslaitoksen historia IX*. Helsinki: Eduskunnan historiakomitea.
- Tavastähti, Elli (1926) *Köyhäinhoidon käsikirja*. Porvoo: WSOY.
- Tuori, Kaarlo (2000) *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: Werner Söderström.



- Tuori, Kaarlo (2004) Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOY.
- Vares, Vesa (1998) Rafael Erich. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Studia Biografica 4. Helsinki: SKS. [online]. <URL: <http://www.kansallisbiografia.fi>>. Luettu 15.12.2008.
- VHA (1879) Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus yleisestä vaivashoidosta Suomen Suuriruhtinanmaassa 17.3.1879 no 10.
- VP (1905–06) Valtiopäivät, Asiakirjat II, Perustuslakivaliokunnan mietintö I, vastalause I.
- VP (1907) Valtiopäivät, Liitteet I.
- VP (1909a) Valtiopäivät II, Asiakirjat IV. Keisarillisen Suomen senaatin prokuraattorin kertomus.
- VP (1909b) Valtiopäivät II, Asiakirjat IV. Lakivaliokunnan mietintö I.
- VP (1921) Valtiopäivät, Pöytäkirjat III.
- VP (1925) Valtiopäivät, Pöytäkirjat I.
- VP (1944a) Valtiopäivät, Pöytäkirjat I.
- VP (1944b) Valtiopäivät, Asiakirjat III: I. Perustuslakivaliokunnan mietintö 90.
- VP (1950a) Valtiopäivät, Pöytäkirjat II.
- VP (1950b) Valtiopäivät, Liitteet I, 8. Toivomusaloite 2.
- VP (1952a) Valtiopäivät, Pöytäkirjat I.
- VP (1952b) Valtiopäivät. Asiakirjat V. Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 7.
- VP (1952c) Valtiopäivät, Liitteet I, 2. Lakialoite 2.
- VP (1953) Valtiopäivät, Pöytäkirjat I.
- VP (1955) Valtiopäivät, Pöytäkirjat II.
- VP (1969) Valtiopäivät, Asiakirjat III: I. Hallituksen esitys 25 I.
- VPJ (1906) Suomen Suuriruhtinaanmaan Valtioapäiväjärjestys 20.7.1906 no 26.
- VPJ (1928) Valtioapäiväjärjestys 13.1.1928 no 7.