

**AVUSTUKSEN VÄÄRINKÄYTTÖ VUODEN 1922 KÖY-  
HÄINHOITOLAKIA KOSKEVASSA VARHAISEN SOSIAA-  
LIHUOLLON TOIMIJOIDEN AIKALAISKESKUSTELUSSA**

**Henna Taipale**

**Maisterintutkielma**

**Sosiaalityö**

**Yhteiskuntatieteiden**

**ja filosofian laitos**

**Humanistis-**

**yhteiskuntatieteellinen**

**tiedekunta**

**Jyväskylän yliopisto**

**Kevät 2019**

## TIIVISTELMÄ

### AVUSTUKSEN VÄÄRINKÄYTTÖ VUODEN 1922 KÖYHÄINHOITOLAKIA KOSKEVASSA VARHAISEN SOSIAALIHUOLLON TOIMIJOIDEN AIKALAISKESKUSTELUSSA

Henna Taipale

Sosiaalityö

Maisterintutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Professori Kati Närhi

Kevät 2019

69 sivua + liite 3 sivua

Tutkielman tarkoituksena on tutkia työkykyisten aikuisten avunsaajien avustuksen väärinkäyttöä koskevaa aikalaiskeskustelua vuonna 1922 säädetyn köyhäinhoitolain kontekstissa. Tutkielmassa tarkastellaan väärinkäyttöä koskevaa keskustelua tilanteessa, jossa uusi laki laajensi avunsaajien piiriä ja velvoitti kunnat antamaan apua myös työkykyisille henkilöille. Tutkimuksen aineiston muodostaa varhaisen sosiaalihuollon toimijoiden vuosina 1922–1928 Huoltaja-ammattilehdessä kirjoittamat ja köyhäinhoitolakia käsittelevät tekstit. Tutkielman lähestymistapa kiinnittyy varhaisen sosiaalihuollon lainsäädännön ja kunnallisen köyhäinhoidon kontekstiin sekä osaksi sosiaalityön historiaan suuntautuvaa tutkimusta. Tutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty konstruktionismiin kiinnittyvää ja teoriaohjaa-  
vaa temaattista analyysia.

Temaattisen analyysin tuloksena aineistoa yhdistäväksi teemaksi muodostui väärinkäyttö moraalisesti tuomittavana toimintana sekä kunnan taloudellisena rasitteena. Pääteemat jakautuivat kahteen teemaan, joita ovat 1) avun myöntämiseen liittyvä väärinkäyttö ja 2) tahallinen väärinkäyttö. Avun myöntämisen pääteema muodosti kaksi alateemaa, joita ovat avustuksen väärinkäytön mahdollistava ammatillinen toiminta sekä virheellinen ammattilaiskäytäntö. Tahallinen väärinkäyttö jakautui kahteen alateemaan, joita olivat avunsaajan velvollisuuksien laiminlyönti sekä norminvastainen käyttäytyminen ja työhaluttomuus.

Tutkielman tuloksista voidaan päätellä, että erityisesti velvollisuuksien laiminlyönti sekä norminvastainen käyttäytyminen ja työhaluttomuus määrittyi rangaistavana ja erityisen paheksuttavana köyhäinhoitojärjestelmän väärinkäyttönä. Avun myöntämiseen liittyvä toiminta kiinnittyi sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastaiseen toimintaan, jolloin avustus myönnettiin harkitsemattomasti, tuen myöntämiseen liittyi alikäyttöä tai asiakas jäi vaille hänelle kuuluvaa avustusta. Tuloksista on luettavissa sekä köyhäinhoidon pyrkimys ohjata yksilöitä oikeaan suuntaan avustuksen käytössä että luokitella avunsaajia syyllisen ja syyttömän välillä. Jaottelu voidaan katsoa kiinnittyvän läheisesti köyhäinhoitolain humaaniin ja toisaalta kontrolloivaan lähestymistapaan, ansaitseviin ja ansaitsemattomiin köyhiin koskevaan keskusteluun sekä laajemmin aikuisiin työkykyisiin avunsaajiin liitettävään kunnallisen ja kunniantoman kansalaisuuden moraalisiin arvioihin.

**Avainsanat:** Köyhäinhoitolaki, kunnallinen köyhäinhoito, työkykyiset avunsaajat, sosiaaliturvan väärinkäyttö, sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastainen toiminta, ansaitsevuus, kansalaisuus

# SISÄLLYS

## TIIVISTELMÄ

## TAULUKOT

|  |    |
|--|----|
| <b>1 JOHDANTO</b>  | 1  |
| <b>2 TUTKIMUKSEN TAUSTAA, KONTEKSTI JA TUTKIMUSTEHTÄVÄ</b>   | 5  |
| <b>3 VUODEN 1922 KÖYHÄINHOITOLAKI OSANA SUOMALAISEN SOSIAALILAINSÄÄDÄNNÖN, SOSIAALIPOLITIIKAN JA YHTEISKUNNALLISEN HUOLLON KEHITYSTÄ</b> | 8  |
| <b>3.1. Itsenäistynyt Suomi, sosiaalipoliittinen ajattelu ja kunnallisen huollon järjestäytyminen</b>                                    | 10 |
| <b>3.2. Köyhäinhoitolain säätäminen ja avustusmuodot</b>   | 12 |
| <b>3.3. Kunnallisen köyhäinhoidon kehitys ja käytännöt</b>   | 17 |
| <b>4 AVUSTUKSEN VÄÄRINKÄYTÖN LÄHTÖKOHDAT</b>   | 20 |
| <b>4.1. Sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastainen toiminta</b>  | 21 |
| <b>4.2. Sosiaaliturvan väärinkäytön tutkimusalueita</b>  | 24 |
| <b>4.3. Käsitteiden täsmennys</b>  | 25 |
| <b>5 MENETELMÄLLISET VALINNAT</b>  | 27 |
| <b>5.1 Sosiaalitieteellisen ja historiantutkimuksen rajanvetoja ja kosketuspintoja</b>   | 27 |
| <b>5.2. Aineiston kuvaus ja aineiston kerääminen</b>   | 30 |
| <b>5.3. Temaattinen analyysi ja analyysin eteneminen</b>   | 34 |
| <b>5.4. Tutkielman eettisyys ja luotettavuus</b>   | 37 |
| <b>6 VALHEELLISET AVUNPYYTÄJÄT JA MENETTELYTAPAVIRHEET</b>   | 41 |
| <b>6.1. Avun myöntämiseen liittyvä väärinkäyttö</b>  | 42 |
| <b>6.1.1. Avustuksen väärinkäytön mahdollistava toiminta</b>   | 42 |
| <b>6.1.2. Köyhäinhoidon virheellinen toiminta</b>  | 45 |
| <b>6.2. Tahallinen ja rangaistava väärinkäyttö</b>   | 48 |
| <b>6.2.1. Velvollisuuksien laiminlyönti</b>  | 48 |
| <b>6.2.2. Norminvastainen käyttäytyminen ja työhaluttomuus</b>   | 51 |
| <b>7 YHTEENVETO JA POHDINTA</b>  | 56 |
| <b>LÄHTEET</b>   | 63 |
| <b>LIITE 1. Artikkeliaineisto</b>  | 70 |

## **TAULUKOT**

|  |    |
|--|----|
| <b>Taulukko 1.</b> Aineistoon valittujen artikkelien lukumäärä julkaisuvuoden mukaan | 34 |
| <b>Taulukko 2.</b> Temaattisen analyysin yhdistävä teema, pääteemat ja alateemat     | 41 |
| <b>Taulukko 3.</b> Artikkeliaineisto   | 70 |

# 1 JOHDANTO

*Neljä vuosikymmentä – varsinkin historiallisena murroskautena – on siksi pitkä aika, että sen kuluessa ehtii ihmisten katsantokanta yhteiskunnallisten olojen kehityksen mukana monessa suhteessa muuttua. Moni seikka yhteiskuntaelämän alalla, mikä tämän aikajakson alkaessa näyttää luonnolliselta ja oikeudenmukaiselta, voi neljän vuosikymmenen kuluttua näyttää yhteiskunnalliselta epäkohdalta.<sup>1</sup>*

Historiatuntemuksella ja menneisyyteen suuntautuvalla lähestymistavalla on merkitystä sosiaalityön itseymmärryksen, teoreettisten ja metodologisten juurien sekä yhteiskunnallisen asemoitumisen kannalta (Satka 1995, 8; Soydan 2012, 468). Historioitsijoiden tuotantoa voidaan pitää yhteiskuntatieteille arvokkaana tietovarantona: voidaan väittää, että jokainen yhteiskuntatiede edellyttää myös historiallista käsittämistä (Mills 1992, 141). Historiallinen lähestymistapa vaikuttaa pitkään olleen jokseenkin marginaalisessa ja vähemmän suosituksessa asemassa sosiaalityön tutkimuksessa (Park 2006; 170; Satka & Skehill 2011, 191), joskin uusia avauksia tämän suhteen on tehty.<sup>2</sup>

Hyvinvointivaltion ja sosiaaliturvajärjestelmän kehitystä tutkinut Katri Hellsten (1993, 5) kirjoittaa, kuinka hyvinvointivaltion historia pitää sisällään jatkuvaa uudelleenarviointia: sosiaalipolitiikassa näkökulmat muuttuvat kunkin ajankohdan ja sitä edeltäneen politiikan kehityksessä. Tieteelliseen keskusteluun voidaan nähdä sisältyvän sekä tieteensisäinen, että yhteiskunnallinen ja historiallinen ulottuvuus (Haapala 1989, 28). Historiantutkimuksen avulla voidaan osoittaa, kuinka toimijat ovat aina rakentaneet oman aikansa sosiaaliin suhteisiin sopivan sosiaalityön opin ja käytännöt. Sosiaalityötä voidaan katsoa määrittäneen esimerkiksi kunkin aikakauden paikalliset ja kulttuuriset olot ja niissä vallitsevat poliittisen ajattelutavat ja ideologiat, sosiaaliset liikkeet ja kansalaisyhteiskunta sekä sosiaalipalveluiden käyttäjät. (Satka 2017, 70.)

Yhteiskunnallisten resurssien jakamisen kysymyksiin liittyvää julkista keskustelua voidaan sanoa määrittävän merkittävällä tavalla kulloinkin vallalla oleva moraalinen logiikka eli se,

---

<sup>1</sup> Sitaatti on poimittu Elli Tavastähden, myöh. Hiidenheimon (1883-1951) Huoltaja-lehteen kirjoittamasta tekstistä (Tavastähti 1919). Tavastähti toimi köyhäinhoidontarkastajana, kansanedustajana sekä Huoltaja-lehden toimittajana. Tavastähteä voidaan pitää keskeisenä 1920-luvun suomalaisen sosiaalipolitiikan vaikuttajana ja köyhäinhoidon toimijana. (Annola 2016, 4–5.) Sitaatin voidaan katsoa kiinnittyvän Pirjo Markkolan (2016) ajatukseen siitä, kuinka jokainen sukupolvi etsii ratkaisunsa vajavaisten, epävarman, mutta kulloinkin parhaan saatavilla olevan informaation perusteella. Tematiikka viehättää minua ja siivitti tutkielmani aiheen valintaa.

<sup>2</sup> Sosiaalityön tutkimuksen vuoden 2020 vuosikirja käsittelee sosiaalityön historiaan suuntautuvaa tutkimusta.

minkälaisena yksilön ja yhteiskunnan välinen suhde nähdään (Ahola-Launonen 2018, 292). Keskustelussa yhteiskunnalliseen apuun turvautumisen syistä ja saamisesta on useita sävyjä, mutta kysymys avunsaamisen ja toisaalta yksilön ja yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän vastuun rajoista tuntuu olevan ajaton, moraalisesti sävyttynyt ja historiallisesti monikerroksinen teema. Myös sosiaaliturvan väärinkäytöstä on keskusteltu niin kauan kun järjestelmällistä sosiaaliturvaa on ollut olemassa (Hellsten & Uusitalo 1999, 3; Lahti 2007, 210). Suomessa sosiaaliturvan väärinkäyttöä on selvitetty muun muassa sen mukaan, kuinka yleisestä ja laajasta ilmiöstä on kyse. Vähemmälle huomiolle on puolestaan jäänyt hyvinvointivaltion etuuksien ja palveluiden tuottajien, ammattilaisten ja työntekijöiden näkemykset sosiaaliturvan väärinkäytöstä ja siitä, millainen asema tällä kysymyksellä on heidän työssään (Mäntysaari & Rajavaara 1999, 81).

Tässä tutkielmassa kiinnostuksen kohteena ja tutkittavana ilmiönä on vuonna 1922 säädetyn ja vuonna 1923 voimaantulleen köyhäinhuoltolain kontekstiin kiinnittyvä aikalaiskeskustelu köyhäinavustuksen väärinkäytöstä tilanteessa, jossa uusi laki laajensi avustettavien piiriä entiseen vaivaishoitoon verrattuna ja näin ollen velvoitti kuntaa antamaan köyhäinapua kaikille, myös aikuisille työkykyisille henkilöille. Tutkielmassa tutkin köyhäinavun väärinkäytön liittyviä käsityksiä, joita varhaisen sosiaalihuollon toimijat tuottavat vuosien 1922–1928 välisenä aikana köyhäinhuoltolakia käsittelevissä ja aikuisia työkykyisiä avunsaajia koskevissa Huoltaja-ammattilehden teksteissä. Tutkielmassani sosiaaliturvan väärinkäyttö kiinnittyy *toimintaperiaatteiden rikkomisen* (engl. noncompliance) teoriaan ja tarkemmin sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastaiseen toimintaan (Mäntysaari & Rajavaara 1999, 87; Hellsten & Tuomikoski 1999, 14; Lahti 2007, 214; Regev-Massalem 2013, 993). Tutkielmassani sovellan sosiaaliturvan väärinkäytöstä jäsenettyä ja aikaisempiin tutkimuksiin pohjautuvaa käsitekehikkoa (Hellsten & Tuomikoski 1999) sekä tarkastelen väärinkäyttöä siihen läheisesti kytkeytyvän ansaitsevyyden ja kansalaisuuden tematiikan avulla.

Tutkielmassani näkökulma on varhaisen sosiaalihuollon toimijoiden käsityksissä. Kiinnityn Pirkko Rauhalan (2017, 144) näkemykseen aikalaistoimijoista vallitsevia oloja havainnoijina ja arvioijina. Rauhala (Mt.) kirjoittaa, kuinka aikalaistoimijat käyvät intressikamppailuja julkisissa keskusteluissa ja etsivät tätä kautta myös tukea uudistuksille niin poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä kuin kansalaisyhteiskunnassakin. Köyhäinhuoltolaki ja sitä koskeva aikalaiskeskustelu voidaan siis katsoa ilmaisevan omalta osaltaan sitä, miten

taloudelliseen avustamiseen ja avunsaajan käyttäytymiseen ja ominaisuuksiin on eri aikoina suhtauduttu, miten ja millä perusteilla yhteiskunnallista apua on järjestetty, miten yhteiskunnallista järjestystä on uusinnettu sekä millaisen ihmiskuvan varaan yhteiskuntaa on tahdottu rakentaa (Markkola 1996, 7–8; Posio 2018, 17). Köyhäinhuoltolaki määrittyy tässä tutkielmassa ilmiökenttänä, kontekstina, jonka kehyksen sisällä liikun. Lainsäädännön voidaan sanoa kuvastavan yhteiskunnan ideaalista mallia. Laki ei kuitenkaan kerro suoraan anna tietoa käytännöstä. Lain perusteella voidaan kuitenkin arvioida sitä, miten kansalaisten käyttäytymistä ohjattiin. (Leisti & Vähä 2001, 125.)

Asiakas on historiallisesti stigmatisoitunut palvelujen kohteeksi, tavallisista kansalaisista eroavaksi, avun tarvitsijaksi ja mahdollisesti poikkeavaksi. Stigmat voi olla vahvoja ja näkyviä, mutta myös myös varsin hienovaraisia ja viitteellisiä. (Payne 2005, 3; Pohjola 2018, 309.) Aikuisen työkykyisen avunsaajan kohdalla voidaan katsoa korostuvan ideologisella tasolla käytävä keskustelu yksilön ja yhteiskunnan vastuun rajoista. Yksilöiden ja yhteisöjen vastuun korostamiselle perustuva agenda kohdistuu tiukimmin nimenomaan aikuisväestöön. (Jokinen & Juhila 2008, 8.)

Aiheen pariin minut johdatti kiinnostukseni sosiaalityön ja aikuisasiakkuuden historiaan. Päätös historiaan suuntautuvasta tutkielmasta ei kuitenkaan syntynyt heti. Historiallisen aineiston pariin päädyin tutustuttuani Kansalliskirjaston internetsivuilla olleeseen mainintaan historiallisten aikakauslehtien digitoidusta aineistosta. Päädyin selaamaan sosiaalityön kanalta kiinnostavia Huoltaja-lehden numeroita. Kiinnostuin tässä vaiheessa köyhäinhuoltolaikiin liittyvästä keskustelusta ja tätä kautta työkykyisiin avunsaajiin liittyvistä käsityksistä. Aiheen rajaaminen ja tutkimustehtävän täsmentäminen osoittautui haasteelliseksi johtuen rajattomasta määrästä kiinnostavia aiheita, joita aineistosta olisi ollut mahdollista tutkia. Aineistoon tutustumisen myötä aloin kiinnittää huomiota avustuksen väärinkäyttöä koskeviin huomioihin. Sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevaa historiaan suuntautuvaa kotimaista tutkimusta en kuitenkaan onnistunut löytämään.<sup>3</sup>

Vaikka tutkimuskohteena olevassa aineistossa ei puhuta vielä sosiaalityöstä tai sosiaalihuollosta niiden nykymerkityksen mukaisessa tarkoituksessa, on kiinnostuksen kohteena ne sosiaalityön juuret, *sosiaalisen ammattilaisten* aikalaistekstit ja historialliset kiinnekohdat, joilla on ollut merkitystä sosiaalityön ja erityisesti kunnallisen sosiaalihuollon kehityksessä

---

<sup>3</sup> Toki väärinkäyttöä sivutaan sosiaalityön historiaan suuntautuvissa tutkimuksissa ja teoksissa.

ja uudistamisessa. Jorma Sipilän (1996, 19) mukaan kysymys siitä, milloin sosiaalityö on syntynyt, ei ole yksiselitteinen. Varhaisen sosiaalityön ja köyhäinhoidon määrittelyn paikantamiseen liittyy myös problematiikkaa: köyhäinhoito miellettiin sosiaalityön kentäksi vasta kun termiä alettiin käyttää caseworkin myötä (Eräsaari 1991, 27). Suomessa sosiaalityö-termin virallinen käyttö yleistyi 1950-luvulla (Toikko 2005, 13) ja vakiintui 1960-luvun lopulla (Eräsaari 1991, 27).

Tutkielma rakentuu seuraavalla tavalla. Luvussa kaksi avaan tarkemmin tutkielman taustaa, kontekstia ja tutkimustehtävää. Luvussa kolme luon tiivistetysti kuvaa köyhäinhoitolain sisällöstä ja niistä yhteiskunnallisista ja poliittisista oloista ja prosesseista, joissa laki säädettiin. Keskeisenä aineistona on lakitekstin lisäksi köyhäinhoitolakia, sosiaalipolitiikkaa ja yhteiskunnallista huollon kehitystä käsittelevät ja sivuavat tutkimukset ja kirjallisuus. Luvussa neljä jäsenän tutkielman kannalta keskeiset käsitteet ja viitekehyksen. Kun kysymyksessä on historiatutkimukseen ja sosiaalityön tutkimukseen kiinnittyvä lähestymistapa, on syytä kirjoittaa auki metodologiset perustelut, sekä sivuta tieteenvälistä keskustelua ja problematiikkaa. Tätä teemaa sivuan menetelmäluvussa viisi, jossa tuon lisäksi esiin aineiston ja analyysimenetelmän sekä kuvaan analyysin kulkua ja tutkielman eettisiä ja luotettavuuteen liittyviä seikkoja. Analyysin tuloksia kuvaan luvussa kuusi ja luvussa seitsemän on johtopäätösten ja pohdinnan vuoro.



## 2 TUTKIMUKSEN TAUSTAA, KONTEKSTI JA TUTKIMUS- TEHTÄVÄ

Miksi tutkia köyhäinhuoltoa ja avustuksen väärinkäyttöä? Yhtenä aikakauteen liittyvänä mielenkiintoisena piirteenä voidaan pitää yhteiskunnallisia ja poliittisia oloja, jossa varhaisen sosiaalihuollon lainsäädäntöä uudistettiin. Suomen itsenäistymisen jälkeen puhkesi sisällissota, jonka voidaan sanoa jakaneen kansan kahtia (Toikko 2005, 138). Mirja Satka (1995, 61) kuvaa sodan jälkeisen nälän, hädän ja turvattomuuden edellyttäneen järjestäytyntä apua ja väliintuloa. Häden lisäksi aikaa leimasi huoli itsenäisyyden säilyttämisestä (Piirainen 1974, 81). Maailmansotien välisenä aikana Suomessa talouspolitiikkaa harjoitettiin taloudellisen liberalismiin ja talonpoikaisen ajattelutavan yhdistelmänä. Valtion ja julkisen vallan sosiaalisen vastuun voidaan sanoa hallitsevasta ideologiasta huolimatta kasvaneen asteittain. (Kallioinen, Keskinen, Lähteenmäki, Paavonen & Teräs 2010, 57.)

Toinen merkityksellinen – yllä olevaan kuvaukseen läheisesti kiinnittyvä – on kunnallisen sosiaalihuollon kehittymisen ja sosiaalipoliittisen ajattelutavan muutoksen yhteys köyhäinhuollon säätämiseen (Toikko 2005, 140). Satka (2017, 69) arvioi sosiaalityön kansalaisso-  
dan jälkeisen oikeudellistumisprosessin sosiaalityön tietoperustan yhdeksi suurimmista käännteistä sotavuosiensa seuranneen psykologisoitumisen sekä 1970–1980-lukujen taitteeseen ajoittuneen sosiaalityön akatemisoituminen rinnalla. Timo Toikko (2005, 137) kirjoittaa, kuinka köyhäinhuoltoa voidaan pitää yhtenä virstanpylväänä kunnallisen huollon kehityksessä. Veikko Piiraisen (1974, 118) mukaan 1920-luvun alkuvuosien sosiaalihuoltoon luettavasta lainsäädännöstä köyhäinhuoltoa voidaan pitää ulottuvuudeltaan laajimpana ja tässä mielessä myös tärkeimpänä. Merkillepantavaa on, että köyhäinhuoltolaki oli myös kansalaisten pakollisen sosiaaliturvan peruslaki. (Mt.)

Vaivaistalojen perustamiseen ja työkykyisten köyhien ojentamiseen nojannut vaivaishoittoideologia voidaan katsoa Jaakkolan (1994, 117) mukaan saaneen vuosisadan vaihteen tienoilla vastaansa uusia aatteita ja ajattelutapoja. Uudistusten myötä vaivaishoitoa ei pidetty enää sopivana välineenä hoitaa kaikkia ongelmia: nähtiin, että eri ryhmien ongelmilla oli omat syynsä ja sitä kautta myös erilaisen hoidon tarve. Kun ennen vaivaisten nähtiin muodostavan ”rasitteisen yhtenäisen joukon”, alettiin vuosisadan vaihteessa erottaa erilaisia yhteiskunnan tukea tarvitsevia ryhmiä, kuten esimerkiksi turvattomat lapset, vanhukset,

sairaat, vammaiset, alkoholistit, normeihin sopeutumattomat ja taloudellisista vaikeuksista kärsivät. (Jaakkola 1994, 117–118.) Uusi köyhäinhuitolaki siis laajensi avunsaajien piiriä ja myönsi avun tarpeessa olevalle rajatun oikeuden saada apua (Hellsten 1993, 204). Se, kuinka väärinkäyttö käsitetään, kiinnittyy läheisesti kulttuurissa vallitsevaan ymmärrykseen laillisuuden rajoista, arvoista ja normeista (Regev-Massalem 2013, 995). On syytä huomata, että sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevat määrittelyt, ilmaiset ja käsitykset kiinnittyvät aina oman aikakautensa järjestelmiin samoin kuin erilaisiin hyvinvointivaltio- ja sosiaaliturvamalleihin.

Tehtäväni kiinnittyy tässä tutkielmassa sosiaalityön historiaan kahdella tavalla. Sosiaalityön näkökulma tulee esiin varhaista sosiaalista ja yhteiskunnallista huoltotyötä tekevien tai alalla vaikuttavien toimijoiden osalta. Olen kiinnostunut niistä käsityksistä, joita sosiaalisen työn ammatilliset toimijat ja vaikuttajat teksteissään tuottavat. Markku Hyrkkäsen (2002, 19) näkemyksen mukaan historiallisten toimijoiden käsitykset luovat toiminnalleen tarkoituksia ja perusteita, joiden avulla historiaa voidaan tutkia ja ymmärtää.<sup>4</sup>

Sosiaalityön näkökulma tulee esiin myös niin, että ymmärrän avun väärinkäytöstä ja siihen puuttumisesta käydyn keskustelun ja käsitysten vaikuttavan ja kiinnittyvän sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan historialliseen kehitykseen. Käsitykset ja niiden suuntaama toiminta luovat todellisuutta ja tätä kautta rakentavat historiaa. Voidaan sanoa, että kaikkeen inhimilliseen toimintaan liittyy ajatuksellinen ulottuvuus: toiminnan ymmärtäminen edellyttää toiminnan taustalla olevan ajattelun ymmärtämistä. (Hyrkkänen 2002, 9.) Käytetyt käsitteet ja niiden kantamat merkitykset jäsentävät ihmisten yhteenliittymistä ja erottautumista eli näin ollen järjestävät sosiaalista todellisuutta. Sosiaalisen järjestyksen ylläpitoon kuuluu epävirallista ja virallista vallankäyttöä, jolla on seurauksia ihmisen elämään ja yhteiskunnan toimintaan (Suurpää 2002, 24).

Käsittelyni keskiössä on yksilön ja yhteiskunnan välinen suhde, tarkemmin määriteltynä Pohjolaa (2018, 309) mukailleen yhteiskunnallinen suhde köyhäinhuollon avunsaajina oleviin ihmisiin ja näihin suhteisiin paikantuvat normatiiviset ajattelumallit. Pohjolan mukaan yhteiskunnalliset rakenteet, hierarkiat, toimintakäytännöt ja suhteet määrittävät keskeisesti

---

<sup>4</sup> Huoltaja-lehteen kirjoittivat köyhäinhuollon alalla toimivat henkilöt, kyseessä ei ollut siis sanomalehden kaltainen julkaisu. Tutkielmassani en ole kuitenkaan eritellyt ammattilehteen kirjoittajien asemaa suhteessa kirjoitettuun tekstiin, koska kaikki kirjoittajat eivät kirjoittaneet nimellään tai kirjoittajaa ei oltu merkitty lainkaan. Tutkielmani tarkoituksena ei myöskään ole ollut kirjoittaa uudelleen sosiaalityön pioneerien henkilöhistoriaa. Kappaleessa viisi aavaan aineistoa ja lehden taustaa tarkemmin.

aikakautensa ihmisten asemaa ja auttamisjärjestelmän ja yksilön välistä suhdetta. Jotta voimme ymmärtää nykyistä asiakaskäsitystä, tarvitsemme historiallisten ja ideologisten merkityssuhteiden käsittämistä ja tunnistamista (Mt.). Vallitsevat arvot ja ideologia ovat muokanneet sosiaalisen työn ihanteita ja tavoitteita (Satka 2017, 264). Epäilyt avun väärinkäytöstä ovat olleet esillä jo vaivashoidon varhaisvaiheista lähtien (Hellsten & Uusitalo 1999, 13).

Tutkielmani tutkimuskysymys on: 1) Miten työkykyisten avunsaajien köyhäinavun väärinkäyttöä määritellään köyhäinhuoltolakia koskevissa ammattilehden teksteissä? Olen kiinnostunut varhaisen sosiaalihuollon tai *kunnallisen sosiaalisen työn* varhaisten toimijoiden ja vaikuttajien tuottamista avustuksen väärinkäyttöön liitettävistä käsityksistä lain kontekstissa. Tarkastelen käsityksiä, jotka jollain tapaa kiinnittyvät lakiin liittyvään keskusteluun.

Kun puhutaan väärinkäytöstä, on syytä avata historiallista kontekstia liittyen sosiaaliturvajärjestelmään, etuuksiin ja lainsäädäntöön sekä määritellä väärinkäyttöä koskevat käsitteet. Historiatutkimuksen käytännön (Harjula 2012, 32) mukaisesti käytän tekstissä käsitteitä, jotka ovat johdettavissa lähdekirjallisuudesta. Minna Harjulan (Mt.) mukaan tämä käytäntö mahdollistaa kunkin aikakauden omien käsitteiden esiin tulemisen: ne kertovat omalta osaltaan aikakauden olosuhteista ja painotuksista. Historiallista taustaa avatessani tavoitteenani ei ole ollut kirjoittaa uudelleen henkilöhistoriaa. Avaan joidenkin köyhäinhoidon toimijoiden taustaa, mikäli olen katsonut sen tekstin luettavuuden ja ymmärrettävyyden kannalta tarpeelliseksi. Nämä tarkennukset olen merkinnyt alaviitteisiin.

### **3 VUODEN 1922 KÖYHÄINHOITOLAKI OSANA SUOMALAISEN SOSIAALILAINSÄÄDÄNNÖN, SOSIAALIPOLITIIKAN JA YHTEISKUNNALLISEN HUOLLON KEHITYSTÄ**

Sosiaalityön, sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon lainsäädännön kehitystä koskevaa tai sivuavaa historiaan suuntautuvaa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta on tehty Suomessa esimerkiksi sosiaalipalvelujen kehityksen (Rauhala 1996) ja yksilöllistävän työtteen (Eräsaari 1991) lähtökohdista käsin. Sosiaalityön varhaisia juuria ja historiaa teoksissaan käsittelevät tai sivuavat Kirsi Juhila (2006) ja Kyösti Raunio (2004). Juhila (2006, 19) käsittelee sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden suhteiden historiaa lähtien liikkeelle 1800-luvun loppupuolen vaiuishoidosta rajaten tarkastelun kunnallisen järjestelmän syntymisen aikakaudelle. Juhilan (emt.) tarkastelun taustalla on luoda ymmärrystä siitä, millaisten vaiheiden kautta nykyiseen tilanteeseen on päädytty ja mitä historiallisia ulottuvuuksia nykyisestä sosiaalityöstä voidaan paikantaa. Raunio (2004, 11) jäljittää sosiaalityön perustaa perinteiden kautta: perinteitä tarkastelemalla voidaan Raunion mukaan saada selville keskeisiä toiminnallisia perustoja sosiaalityön alkuajoista lähtien. Raunio paikantaa sosiaalityötä modernina, ammatillisesti toteuttavana toimintana, jonka vuoksi ajallinen tarkastelu pohjautuu teollistumisen ja kaupungistuvan yhteiskunnan muotoutumiseen (Mt.).

Toikko (2005) lähestyy sosiaalityön keskeisiä elementtejä historian näkökulmasta. Toikon (2005, 13) lähestymistavan keskeinen idea on sosiaalityön käytännön ymmärtäminen toimintaan sisältyvien ajattelun (idean) oivaltamisen avulla. Ideat voidaan nähdä ajattomina, joten niitä on mahdollista tarkastella historian näkökulmasta. Toikon (Mt.) tavoitteena on kuvata varhaisen sosiaalityön työtapoja ja niiden taustalla olevia ideoita. Sipilä (1996, 11–12) kuvaa teoreettisesti sosiaalityön ja yhteiskunnan suhdetta. Sipilä jäljittää sosiaalityön tarpeellista tehtävää osana yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan suhdetta. Sipilä pitäytyy antamasta ohjeita siitä, millaista sosiaalityön pitäisi olla, vaan keskittyy tarkastelemaan sosiaalityötä olemassa olevana toimintana.

Jaakkolan, Pulman, Satkan, ja Urposen (1994) teoksessa *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva: suomalaisen sosiaaliturvan historia* muodostaa kattavan katsauksen sosiaaliturvan historiaan Suomessa. Teoksessa historiaa lähestytään sekä historian (Pulma ja Jaakkola) että sosiaalityön (Satka ja Urponen) näkökulmaa yhdistäen. Sosiaalitieteellisen tutkimuksen lisäksi historian tieteenalalla on tehty sosiaalisen työn, sosiaaliturvan ja lainsäädäntöä koskevaa tutkimusta, jota on syytä tuoda esiin tutkielmani aiheen kannalta. Peltolan ja Markkolan

(1996) toimittamassa teoksessa *Kuokkavieraiden pidot* tarkastellaan erilaisuutta ja ulkopuolisuutta historiallisesta näkökulmasta käsin. Teoksessa käsitellään myös yhteiskuntatutkimuksen peruskysymyksiä, kuten esimerkiksi sosiaalista kontrollia. Artikkelikokoelmassa puhutaan ns. marginaalihistoriasta: kirjoittajien mukaan sen avulla voidaan pyrkiä selvittämään menneisyyden ajattelutapoja ja käytäntöjä. (Mt.)

Katri Hellstenin (1993) tutkimuksessa jäsennetään ajallisesti ja käsitteellisesti hyvinvointivaltiokehitystä ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutumista Suomessa. Hellsten tuo esiin, kuinka hyvinvointivaltion osajärjestelmillä on takanaan vähintään sadan vuoden historia, vaikka hyvinvointivaltiota voidaan pitää suhteellisen tuoreena ilmiönä. Monet keskeiset ideat ovat syntyneet ennen kuin hyvinvointivaltio institutionalisoitiin. Hellstenin tutkimuksen tarkoituksena on etsiä hyvinvointivaltion taustalla olevia keskeisiä ideologioita ja ideoita, sekä tarkastella sitä koskevaa problematiikkaa ja keskustelua. Kiinnostuksen kohteena on valtiollisia järjestelyjä ja niiden hyväksymistä koskevat käsitykset, uskomukset sekä perustelut ja argumentit. Kysymys on hyvinvointivaltion legitimoinneista tai siihen liittyvistä vasta-argumenteista. (Mt.)

Sosiaalityön ja sosiaalilainsäädännön historiaan suuntautuvan yhteiskunnallisen lähestymistavan kannalta tärkeä lähde on Satkan (1995) väitöskirja, jossa tutkitaan Dorothy Smithin teoretisointiin tukeutuen sosiaalityön historiaa toimivien subjektien näkökulmasta: tutkimuksen kohteena ovat suomalaisten sosiaalityön pioneerien kirjoitukset ja elämä. Satka ei erottele sosiaalityön tieteellistä ja käytännöllistä ulottuvuutta, vaan näkee nämä toisiinsa kietoutuneina (Satka 1995; 2000, 36). Satka (2000, 46) tutki tekstejä, käsitteitä ja teorioita osana ammatillisia ja byrokraattisia käytäntöjä teoreettis-metodologisen viitekehyksen ohjaamana. Satkan analyysin kohteena on kirjoittavat yksilöt, joilla on ollut merkittävä asema sosiaalialan opillisten perusteiden kehittämisessä. Lähestymistapa mahdollistaa analyysin kohteena olevien tekstien linkittymisen osaksi aikaa ja paikkaa sekä osaksi hallinnallisia ja yhteiskunnallisia suhteita. (Mt.)

Lisäksi hyödynnän tutkielmasani soveltuvien osin van Aerschotin (1996) oikeustieteellistä väitöstutkimusta *Köyhät ja laki – toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessin valossa*, jossa oikeudellistumista käsitellään pitkällä aikavälillä yhteiskunnan ja tarkemmin toimeentulotukijärjestelmän kehityksen näkökulmasta käsin. Oikeudellistumisella viitataan rakenteiden, tilanteiden ja tapahtumien juridisoitumiseen sekä oikeudellisten elementtien lisääntymiseen ja leviämiseen. (Mt., 2.)

Seuraavaksi tarkastelen tiivistetysti itsenäistyneen Suomen yhteiskunnallisia ja poliittisia oloja sosiaalihallinnon syntymisen, sosiaalisia ongelmia ja sosiaalista kysymystä koskevan kirjallisuuden ja yhteiskunnallisen huollon kehittymisen näkökulmista. Toisessa alaluvussa avaan köyhäinhuoltolain säätämiseen ja voimaantumisen sekä lakiin liittyviä erityiskysymyksiä. Viimeisessä alaluvussa tarkennan vielä katseen kunnallisen köyhäinhoidon käytäntöihin ja avustusmuotoihin. Rajaukseni koskee aikuisia työkykyisiä avunsaajia koskevia teemoja.

Kirjallisuuskatsauksessa olen pitäytynyt aikuisten elämää koskevat muutosissa, päätöksissä ja yhteiskunnallisessa kehityksessä. En ole pyrkinyt luomaan kokonaiskuvaa lain säätämisen aikaisesta suomalaisesta yhteiskunnasta ja köyhäinavusta, vaan olen keskittynyt sellaisiin teemoihin, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet siihen politiikkaan ja ilmapiiriin, miten avun väärinkäyttöön suhtauduttiin.

### **3.1. Itsenäistynyt Suomi, sosiaalipoliittinen ajattelu ja kunnallisen huollon järjestäytyminen**

1800-luvun lopulta 1900-luvun alkuun suomalaisen yhteiskunnan sosiaaliset ongelmat kiertoutuivat köyhyyden, torpparikysymyksen, puutteellisten asunto-olojen, yleisen koulutustason ja kansanterveyden heikon tason, luokkaerojen, työolojen ja alueellisten erojen ympärille (Rauhala 2017, 146). Sisällissodasta seurasi teollisuuden toiminnan seisaus, joka lisäsi työttömien määrää. Samaan aikaan elintarvikepula kiristyi keväällä ja kesällä 1918. Taloudellisten vaikeuksien rinnalla vaikuttivat myös poliittiset vaikeudet. Köyhäinhuoltohallituksilla oli vaikeuksia täyttää näissä olosuhteissa vuoden 1879 vaivashoitoasetuksen pykälien asettamia tai uudenlaisen ajattelutavan pohjalta esitettyjä vaatimuksia. (Pirainen 1974, 58.) Suomen Pankin ohella talouspolitiikkaa harjoittivat eduskunta, valtioneuvosto ja taloudelliset järjestöt. Huomattavaa oli, ettei kunnilla ollut talouspoliittista roolia sosiaalipoliittisten tehtävien lisääntymisestä huolimatta. (Ahvenainen & Vartiainen 1988, 179.) 1920-luvulla taloutta johdettiin keskustapolitiikan tai kokoomushallituksen johdolla. Sosiaalidemokraattinen puolue oli suurin puolueista, mutta se oli hallitusvastuussa ainoastaan vuosina 1926-1927. (Mt., 181.)

Niilo A. Mannio (1967, 48) kuvaa muistelmissaan, kuinka itsenäistymisen jälkeen hallituspiirin ensimmäisiä tehtäviä olivat purkaa suurlakon jälkeen syntynyt sosiaalilainsäädäntöä koskeva ruuhka. Useat eduskunnan hyväksymät sosiaaliset lait olivat jääneet hyväksymättä keisarin toimesta. Senaatin sosiaalitoimituskunta ja uusi keskusvirasto (sosiaalihallitus) perustettiin vuonna 1917. (Mt.) Heikki Waris (1980, 30) arvioi välttämättömäksi koettujen

toimenpiteiden viivästymisen synnyttäneen aktiivisen sosiaalipolitiikan tarpeen. Waris (Mt.) kuvaa, kuinka uuden hallinnon alan, sosiaalihallinnon, muodostuminen merkitsi ”uuden aikakauden” alkua. Sosiaalitoimituskunnan käsittelyyn kuuluivat muun muassa työväen suojelua, työnvälitystä, työttömyyttä, köyhäinhoitoa ja raittiuden edistämistä koskevat kysymykset (Ahvenainen & Vartiainen 1988, 185). Sosiaalihallinto aloitti säännöllisen työskentelyn sodan päätyttyä. Sosiaalihallitukseen perustettiin köyhäinohoitotarkastusosasto, ylitar kastajan ja köyhäinhoidon naispuolisen tarkastajan apulaistarkastajan virka sekä neljä köyhäinhoidon piiritarkastajan virkaa, myöhemmin vuonna 1919 myös viides piiritarkastaja. Organisaatio säilyi sotien välisen ajan. (Haatanen 1993, 100.)

Vaikka itsenäistyneessä Suomessa oli suuri tarve sosiaaliturvalle, ei poliittisen tilanteen ja niukentuneiden voimavarojen vuoksi ollut mahdollista toteuttaa jo 1900-luvun alussa suunniteltuja reformeja (Rauhala 2017, 147). Urponen (1994, 186) kuvaakin itsenäisyyden alun julkisia sosiaalipoliittisia järjestelyjä hajanaisiksi ja huoltopainotteisiksi. Järjestelyt perustuivat kansalaisten omalle vastuulle ja edellyttivät kansalaisten yhteistoimintaa sekä keskinäistä apua. Urposen mukaan kansalaisyhteiskunnan aktiivisuudella paikattiin julkisen vallan passiivista roolia. (Urponen 1994, 186.) Taustalla oli itsenäistyneen valtion kiireelliset ja kustannuksia vaatineet tehtävät esimerkiksi hallintokoneiston rakentamiseksi. Näin ollen julkinen valta hoiti vain osan huolenpitotehtävistään. (Mt.)

Vuonna 1920 kunnallisissa sosiaalihallinnon elimissä siirryttiin palkattuihin pää- ja sivutoimisiin virkamiehiin, joiden tehtäväksi määrittyi kunnallisten lautakuntien alaisuudessa vastata laajentuneen sosiaalihallinnon paikallisista tehtävistä, kuten köyhäinhoidosta (Waris 1980, 30). Samaan aikaan köyhäinohitolain kanssa säädettiin muun muassa työsopimuslaki ja työsääntölaki (1922) (Mt., 31). 1920-luvulla elettiin myös kieltolain aikaa. Raittiusliikkeen vaatimuksen omaksunut ensimmäinen yksikamarinen eduskunta (1907) hyväksyi kieltolain, mutta sen vahvistaminen lykkääntyi vuoteen 1917. Laki tuli voimaan 1919 ja oli 1920-luvun ajan julkisen mielipiteen keskeinen kiistakysymys, kunnes se kumottiin vuonna 1931. (Mt., 1980, 31–32.)

Vaikka 1920-luvulla tehtiin useita lakiuudistuksia, voidaan Haatanen (1993, 31) arvion mukaan Suomen sosiaalipoliittisen kehityksen jääneen sotienvälisenä aikana jälkeen Ruotsin tilanteeseen verrattuna. Jaakkola (1994, 120) näkee, että lainsäädäntöuudistusten viivästymisen taustalla vaikuttivat Suomen ja Venäjän suhteen kriisiytyminen, maailmansota sekä virkamiesten erimielisyydet uudistusten toteuttamisen muodoista. (Mt.)

Suomi vaurastui vähitellen ja pyrki saamaan lainsäädäntöään Ruotsin tasolle, mutta tosiasias-  
 ssa erityisesti sosiaaliturvan osalta Suomen voidaan katsoa tulleen perässä. Valtion koko-  
 naismenoista sosiaalimenojen osuus oli 1920-luvulla ja vielä lähes 1930-luvun ajan vain  
 1,2–1,9 prosenttia, kun esimerkiksi Ruotsissa luku oli 7,2 prosenttia. (Haatanen 1993, 31.)  
 Kustannuksia edellyttävät sosiaalipoliittiset tehtävät ohjautuivat kuntien hoidettavaksi, jotka  
 nekin pyrkivät minimoimaan kustannuksiaan (Urponen 1994, 186).

Sosiaalipoliitiikan laajeneminen ja itsenäisyyden ensimmäisen vuosikymmenen sosiaalipo-  
 liittinen lainsäädäntö voidaan Wariksen mukaan määrittää olleen vain ulkokuorta: poliittista  
 elämää ja teollisissa suhteita määritti koko 1920-luvun ajan tasaantumisesta huolimatta si-  
 sällissodan aiheuttamien epäluulojen varjo (Waris 1980, 32). Voidaan väittää, että vaikea  
 yhteiskunnallinen kriisi osaltaan hidasti kansakunnan eheytymistä ja kehitystä. Sodan jä-  
 lkeinen elämäntapa ja kulutustottumukset muuttuivat. Muutokset eivät lopulta poistaneet  
 köyhyyttä, eivätkä varmistaneet kaikille aikakauden yleisen tason mukaista toimeentuloa.  
 (Urponen 1994, 186.) Vuoden 1930 lamaa edeltänyt vuoden 1925 taantumaa seurannut työt-  
 tömyys kavensi ihmisten toimeentuloa (Peltola 2008, 161).

Suomalaisen hyvinvointivaltion liikkeellelähtö eteni siis hitaasti. Viipymisestä huolimatta  
 elintason voidaan sanoa nousseen erityisesti sotien välisenä aikana, joka tarkoitti esimerkiksi  
 ammatissa olevien reaaliansioiden kasvua. (Haatanen 1993, 31.) Kehittymättömän sosiaali-  
 vakuutuksen vuoksi sosiaalimenot olivat alhaisia. Tavoiteltiin omavaraista, onnellista ja rai-  
 tista maatalousyhteiskuntaa, jollaisena Suomen myös arveltiin säilyvän. Tämän näkemyksen  
 voidaan sanoa ohjanneen vallitsevaa yhteiskuntapolitiikkaa. Haatanen arvioi maatalousval-  
 taisuuden tarkoittaneen sekä maatalousväestön osuutta koko väestöstä että vallitsevaa ajat-  
 telutapaa. Maatalouspainoitteisen elinkeinorakenteen aikana palkkatyöväestöä koskevan ja  
 sosiaaliministeriön kehittämiskohteena olevan kaupunkilaisen sosiaalipoliitiikan voidaan sa-  
 noa jääneen alakynteen. (Mt., 34.)

### **3.2. Köyhäinhoitolain säätäminen ja avustusmuodot**

Vuoden 1922 köyhäinhoitolakia edeltäneessä vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksessa korostui  
 jokaisen velvollisuus huolehtia itsestään ja perheestään. Asetuksen ideologinen tausta voi-  
 daan paikantaa Englannin vuoden 1834 köyhäinhoitolakiin. Kunta oli velvollinen avusta-  
 maan ainoastaan alaikäisiä, sairaita, vammaisia ja vanhuksia, kun taas työkykyisten avusta-  
 minen oli harkinnanvaraista. (Jaakkola 1993, 26–27.) Köyhäinhoidon uudistamiseen



liittyvien uusien ajattelutapojen esiintulo johti kuitenkin pian pyrkimykseen uudistaa vanhaa lainsäädäntöä (Jaakkola 1994, 118).

Vaivaishoitoasetuksen uudistamiseen liittyvässä lainsäädännön uudistamistyön ensimmäisessä vaiheessa senaatti asetti vuonna 1904 vaivaishoidontarkastaja Gustaf Adolf Helsingiusen<sup>5</sup> johtaman komitean, jonka tehtävänä oli arvioida vaivaishoitoasetusta mainitun aloitteen sekä muiden osa-alueiden osalta. Mietintö valmistui vuonna 1907.<sup>6</sup> Komitea totesi muun muassa, kuinka vaivaishoitoasetuksen tavoitteet avunsaajien määrän vähentämisen ja kustannuksen alentumisen osalta eivät olleet toteutuneet. (Jaakkola 1994, 118; van Aerschoot 1996, 129–130.)

Vuoden 1907 mietintö olisi laajentanut avunsaajien piiriä niin, että jokaisella kuntalaisella olisi mahdollisuus tulla köyhäinhoidon avunsaajaksi (Haatanen 1992, 97). Tarkoituksena ei ollut niinkään lisätä köyhäinhoitorasitusta. Katsottiin, ettei sen tarpeetonta käyttöä estetä hoidon laajuutta koskevilla säädöksillä, vaan ratkaisevampana pidettiin sitä, millä tavoin ja millä ehdoilla köyhäinhoitoa annetaan (Hellsten 1993, 173).

Vuoden 1879 asetuksessa kunta oli voinut avustaa ketä tahansa kuntalaista, mutta ilman velvollisuutta siihen. Komitean ehdotuksessa jaottelu pakolliseen ja vapaaehtoiseen köyhäinhoidon suhteen esitettiin hylättäväksi. Mietintöön liitettiin viisi vastalauseita, muun muassa komitean puheenjohtaja Helsingiusen laaja kirjoitus, jossa Helsingius pohtii ehkäisevän köyhäinhoidon eurooppalaisia juuria esikuvanaan Baijerin köyhäinhoitolainsäädäntö. Helsingius ehdottaa, että uuteen lakiin sisältyisi tarkkoja määräyksiä ehkäisevästä köyhäinhoidosta sen sijaan, että se toteutettaisiin vapaaehtoisena toteutuksena kunnissa. (Haatanen 1992, 97–98; Pajukoski 2006, 55.) Komitean mietintö ei vielä sellaisenaan johtanut lainsäätämiseen (van Aerschoot 1996, 130).

Vuonna 1917 senaatti asetti köyhäinhoitokomitean, jonka toimeksiantona oli laatia uusi mietintö pohjautuen edellisen komitean avausten pohjalle. Komitean puheenjohtajaksi tuli aluksi entinen prokuraattori Lorenzo Kihlman ja myöhemmin vaivaishoidontarkastaja Väinö Juusela. (Haatanen 1992, 99.) Komitea julkaisi mietinnön vuoden 1918 lopulla. Mietinnössä köyhäinhoidon yleistettäväksi määrittyi elatuksen ja hoidon turvaaminen niille

---

<sup>5</sup> Gustaf Adolf Helsingius (1855-1934) oli ensimmäinen sosiaalihuollon valtion virkamies. Helsingius toimi vaivaishoidon tarkastajana vuosina 1889–1915, jonka aikana hän aloitti muun muassa kuntien vaivaishoidon valtiollisen ohjaus- ja tarkastustoiminnan, uudisti köyhäinhoitoajattelua ja tuki hyväntekeväisyystyötä. (Jaakkola 1995, 97.)

<sup>6</sup> Joissain lähteissä mainitaan myös vuosiluvut 1908 ja 1909 (van Aerschoot 1996, 129).

puutteenalaisille jotka eivät voineet saada sitä muulla tavoin. Mietinnössä pidettiin tärkeinä säännöksiä siitä, miten ja milloin apua olisi annettava. (Piirainen 1974, 103, 107.) Komitea pohti myös ehkäisevän köyhäinhoidon ja yhteiskuntapolitiikan välistä suhdetta, mutta kysymys jäi avoimeksi. Komitea ehdotti ehkäisevää köyhäinhoitoa koskevia säännöksiä koottavaksi yhteen pykälään, mutta ehdotus ei johtanut vaivaishoitoasetuksen muuttamiseen. (Pajukoski 2006, 55.)

Vuonna 1919 sosiaaliministeriö kehotti korkeinta hallinto-oikeutta antamaan lausunnon komitean ehdotuksesta, joka valmistui vielä samana vuonna. Eduskunnalle annettiin hallituksen esitys köyhäinhoitolaiksi vuoden 1921 valtiopäivillä. (Saarialho 1935, 3–4.) Hallituksen esitys poikkesi joitain osin komitean ehdotuksesta ja se muuttui eduskunnan käsittelyssä (Van Aerschot 1996, 144). Köyhäinhoitolaki vahvistettiin 1.6. vuonna 1922 ja tuli voimaan 1.1.1923. Laki kumosi yleisestä vaivaishoidosta vuonna 1879 annetun asetuksen. Samalla kumottiin kaikki köyhäinhoitolain kanssa ristiriidassa olevat säädökset. (Saarialho 1935, 4.)

Laki sisälsi aikaisemmasta vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksesta poikkeavia periaatteita (Urponen 1994, 179). Urposen mukaan laki korosti inhimillisyyttä apua todella tarvitsevia kohtaan. Laki kohteli ankarammin niitä, joiden ei katsottu huolehtivan ahkeruuden kautta omasta tai huoltovelvollisensa elatuksesta. Uudessa laissa säädettiin täsmällisemmin myös kunnallisista työlaitoksista ja niihin passitettavista. Köyhäinhoitolakia voidaan pitää yleislakina, joka sääti huollon toimeenpanosta tarkoituksenmukaisesti. Laki rajoitti kuntien päätätävältä köyhäinhoitoa koskevissa asioissa. Laissa myös määrättiin kunnille velvollisuus köyhäinhoitolaikunnan perustamiseen. Velvollisuuden toimeenpanoa asetettiin valvoamaan valtion viranomaiset. (Urponen 1994, 179.)

Köyhäinhoitolaissa tärkein muutos oli kunnan avustusvelvollisuuden laajentaminen: Kunnan velvollisuus laajeni koskemaan kaikkia kunnan asukkaita (van Aerschot 1996, 144). Köyhäinhoitolain ensimmäisessä ja köyhäinhoidon tehtäviä koskevassa pykälässä tulee ilmi kunnan velvollisuus antaa köyhäinhoitoapua kaikille sitä tarvitseville, joskin pykälään sisältyy edellytys siitä, että avunsaajalta puuttuu mahdollisuus saada hoitoa ja elatusta muulla tavoin (Ahava 1922, 5). Köyhäinhoitolain tulkitsemista koskevassa kommentissa Ahava (Mt., 6) toteaa, kuinka köyhäinhoito antaa avustusta vasta kun muut apukeinot, kuten muualta saadut varat ja yksityinen elatusvelvollisuus, eivät ole estäneet puutteeseen joutumista. Köyhäinhoito määrittyy laissa täydentäväksi avun muodoksi. Avunsaajien piiriin

laajeneminen tulee esiin myös velvollisuutena auttaa niitä työkykyisiä henkilöitä, jotka eivät todistetusti saa toimeentuloa ilman köyhäinhoidon apua. (Mt., 6.)

Laki sisälsi säännöksen ehkäisevästä köyhäinhoidosta, mikä oli uutta köyhäinhoitolainsäädännössä (van Aerschot 1996, 144). Köyhäinhoitolain ennaltaehkäisevä apu tulee ilmi ensimmäisessä pykälässä, jossa todetaan: ”Estääkseen varatonta joutumasta elatuksen tahi hoidon puutteeseen voi kunta myöskin antaa avustusta” (Ahava 1922, 5). 21 ja 22 pykälässä säädetään köyhäinavun antamisen ja avustusmuotojen perusteista: 21 pykälässä mainitaan kunnan velvoite (*on annettava*) antaa avustusta niin, että ”työkykyinen avunsaaja voi, mikäli mahdollista, itse ruveta elättämään itsensä.” (Mt., 28). 22 pykälässä säädetään köyhäinhoidon avun muodoista. Sen mukaan köyhäinhoitoa annetaan kotiaavustuksena, kotona yksityiskodissa tai laitoshoidossa. Pykälässä kielletään ruotuhoidossa elättäminen. Laissa myös veloitetaan, että jokaisessa kunnassa tulee olla köyhäinhoito-ohjesääntö, jossa mahdollistuu lain mukaan köyhäinhoidon soveltaminen paikallisiin oloihin. Ohjesäännön hyväksyy lain mukaan kunnanvaltuusto köyhäinhoitolautakunnan ehdotuksen mukaisesti. (7§). (Ahava 1922, 14, 26.)

Laki painotti ensisijaisesti auttamisen muotona kotiaavustusta. Laitushoitoon tuli turvautua vasta silloin, kun elämäntilannetta ei voitu muuten korjata (Urponen 1994, 180). Köyhäinhoidon avustus oli velka ja se tuli maksaa takaisin. Perintä oli tiukka järjestelmä, johon liittyi vapaudenriistoon uhka. (Haatanen 1993, 36.)

Köyhäinhoitolaissa määritellään köyhäinhoidon saajan asemaa, avustuksen väärinkäyttöä ja korvausvelvollisuus. Luvun VII pykälässä 5 lausutaan, kuinka ”Köyhäinhoitoa nauttiva on velvollinen alistumaan köyhäinhoitolautakunnan valvonnan alaiseksi” (Ahava 1922, 19). Lain mukaan kunnassa tuli olla köyhäinhoitolautakunta, jonka toimintaa ohjasi köyhäinhoito-ohjesääntö. Kunnat tuli jakaa köyhäinhoitopiireihin, joiden toiminnasta vastasi kait-sija. Kait-sijan tehtävä kaupungissa oli palkattu, maaseudulla luottamustoimi. (Peltola 2008, 159–160.) Köyhäinhoitolain tulkinta jäi viime kädessä köyhäinhoitolautakunnan, kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston tehtäväksi (Mt. 160).

Kotiaavustuksen väärinkäytöstä säädetään pykälässä 23: ”Kotiaavustus kiellettäköön kuitenkin, jos sellaista avustusta on käytetty väärin” (Ahava 1922, 28). Näin ollen avustuksen väärinkäyttöä seurasi lain mukaan kotiaavustuksen menettäminen. Pykälän mukaan köyhäinhoitolautakunnan tuli valvoa, että kotiaavustusta käytetään oikein. (Mt., 26, 30.) Lakia kommentoivassa tekstissään Ahava (Mt., 54) tarkentaa, kuinka köyhäinhoito tuottaa saajallensa

erilaisia seuraamuksia, joita ovat valvonta pykälien 58 ja 26 mukaan sekä holhouksenalaisuus pykälissä 59 ja 60.

Laissa tarkoitettulla työvelvollisuudella pyrittiin etupäässä kahteen päämäärään, joista ensimmäinen liittyy köyhäinhoidon korvaamiseen. Pääpaino laissa oli kuitenkin siinä, että elatusvelvollinen taivutetaan täyttämään velvollisuutensa. Työvelvollisuus lakkasi lain mukaan viimeistään silloin, kun korvaus oli kokonaan suoritettu tai vaihtoehtoisesti köyhäinhoitolautakunnan harkinnan perusteella. Viimeistään työvelvollisuus katsottiin päättyneeksi, kun työssäpitämistä oli kestänyt kolme vuotta. Tavoitteena oli toive siitä, että työlaitos totuttaisi työvelvollisen säännölliseen työhön. (Ahava 1922, 54.)

Mikäli työvelvollinen ei noudattanut köyhäinhoitolautakunnan määräystä saapua työhön, voitiin pyytää virka-apua työlaitokseen tuomiseksi poliisiviranomaiselta. Mikäli korvausvelvollisuus ei ollut vielä lainvoimainen, voitiin vahvistus saada maaherralta. Mikäli oli vaarana, että työvelvollinen karkaa tai piileskelee, oli mahdollisuus saada niin ikään poliisiviranomaiselta virka-apua hänen pidättämisekseen. (Mt., 53.)

Piiraisen (1974, 118) arvion mukaan köyhäinhoitolakia voidaan pitää erityisenä ja omalaa-tuisena, etenkin koska sen voidaan katsoa ”kartoittaneen omaa maailmaansa”. Tällä ilmauk-sella Piirainen (Mt.) viittaa muun muassa laista tyystin puuttuviin huomioihin koskien sosi-aalivakuutuksen mahdollisen laajenemisen seurauksia köyhänhoitoon. Omalaa-tuisuudesta kertoo Piiraisen mukaan myös se, kuinka sekä lain valmistelussa että itse laissa köyhiä ryh-miteltiin moraalisiin perustein kunnallisiin ja pahantapaisiin sekä yhteiskunnan jäseniä elat-usvelvollisuutensa täyttäviin ja täyttämättä jättäviin. Piiraisen näkökulman mukaan puut-teenalaisuuden luontoperäiset ja sosiaaliset syyt eivät olleet suunnittelun lähtökohtana. Syynä voi olla se, ettei köyhyyden syistä oltu yksimielisiä köyhäinhoidon asiantuntijoiden keskuudessa. (Piirainen 1974, 118–119.)

Köyhäinhoitolakia muutettiin vuonna 1933. Uudistuksen syinä olivat huono taloudellinen tilanne ja muut lainsäädäntöuudistukset. (van Aerschot 1996, 147.) Vuonna 1936 säädetyissä ja vuonna 1937 voimaantulleissa sosiaalihuollon peruslaeissa yhden lain sijasta sosiaali-huolto sai normiperustansa usealla erillislailla. Tämä oli selkeä periaatteellinen ero. Laissa koskien kunnallista huoltolautakuntaa sosiaalihuolto annettiin kunnallisten huoltolautakun-tien tehtäväksi. (Urponen 1994, 195). Lainsäädäntö määritteli siis aiempaa perusteellisem-min huoltotoiminnan ja loi perustan myös sosiaalioikeudelliselle toiminnalle.

Huomionarvoista kuitenkin on, ettei uusi lainsäädäntö olennaisella tavalla muuttanut toimeentulo-ongelmista kärsivien huoltoa, vaan nämä säädökset jäivät voimaan. (Urponen 1994, 195–196.) Köyhäinhoitolaki kumottiin lopullisesti vuoden 1956 huoltoapulailla (van Aerschot 1996, 147).

### **3.3. Kunnallisen köyhäinhoidon kehitys ja käytännöt**

Karisto, Takala ja Haapala (1988, 126) ovat jakaneet köyhäinhoidon kauden Suomessa kahteen erilliseen ajanjaksoon. Ensimmäisen 1800-luvun puoliväliin kestäneen vaivaishoidon jakson aikana perinteinen talonpoikainen lähiyhteisö vastasi vaivaisten hoidosta. Kyseisen jakson viimeisinä vuosikymmeninä näkyi säätyväestön innostus hyväntekeväisyyteen sekä ihmisystävällinen ja patriarkaalinen sävy virallisissa köyhäinhoidon säädöksissä. Toinen köyhäinhoidon jakso voidaan sanoa kiinniittyvän sekä perinteisten talonpoikaisten yhteisöjen hajoamiseen että taloudellisen liberalismien aatteiden leviämiseen. Köyhäinhoidossa alettiin soveltamaan samoja yksilön vapautta ja omavastuuta korostavia periaatteita kuin laajemmin yhteiskunnalliseen elämään. Uuden rahatalouden tarpeet sanelivat tässä suhteessa myös köyhäinhoidon järjestämisen perusteet. (Karisto ym. 1988, 126.)

Taloudelliset ja yhteiskunnalliset muutokset, kuten palkkatyön leviäminen ja yleistyminen johtivat työttömyyden käsityksen ja luonteen muuttumiseen. Kausityön vähentyessä ja kokaikatyön yleistyessä yleistyi myös jaottelu työssä oleviin ja työttömiin. (van Aerschot 1996, 135.) Haatanen (1993, 36) arvioi, kuinka valtion osuus köyhäinhoitomenoista lisääntyi sotienvälisenä aikana. Pyrittiin köyhäinhoidon yhdenmukaistamiseen ja lisääntyvään valvontaan. Tästä huolimatta köyhäinhoidon sosiaalipoliittinen tehtävä säilyi kunnilla. (Haatanen 1993, 36.)

Haatanen (1993, 35) mukaan ruotuhoito ja huutolaisuus olivat 1900-luvun alkuun saakka säilyneitä menetelmiä. Vähitellen niiden rinnalle syntyi laitoshoido, vaivaistalot, jotka olivat ahtaita ”kaikenlaisen köyhän väen sekalaisia sijoituspaikkoja”. Vaivaishoitoideologia, joka nojasi vaivaistalosten perustamiseen ja työkykyisten köyhien kaitsemiseen, sai vuosisadan vaihteessa haastajakseen uusia ajattelutapoja. Köyhyys alettiin nähdä yhä enemmän yksilöllisen huonouden sijasta myös yhteiskunnallisten epäkohtien ja köyhistä itsestään riippumattomista tekijöistä johtuvaksi. Vaivaishoitoideologiaan perustuvan ajattelutavan muutos tuli esiin vaivaishoito-nimen vähittäisestä korvautumisena köyhäinhoito-käsitteellä. Käsite yleistyi viralliseen käyttöön 1900-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Sosiaalista

kysymystä koskeva keskustelu, yksityinen hyväntekeväisyystoiminta ja vaivashoidon julkinen arvostelu heijastivat uutta sosiaalipoliittista ajattelua. (Jaakkola 1994, 117–118.)

1910-luvulta alkaen periaatteeksi muodostui käytännöllinen köyhäinhoito, johon liittyi yksilöllistämisen periaate (Piirainen 1974, 40). Piirainen (Mt.) kuvaa vaivashoidon neuvoja Bruno Sarlinin<sup>7</sup> edustaneen edellä mainittua pyrkimystä ja köyhäinhoidon humanisointia voimakkaasti: Sarlin peräänkuulutti vuonna 1911 huoltajan ja huollettavan välisen vuorovaikutussuhteen merkitystä. Vuorovaikutuksen huomioiminen edellytti Sarlinin kirjoituksissa yksityisen hyväntekeväisyyden menettelytapojen omaksumista, köyhäinhoidon toimeenpanon suuresta keskityksestä luopumista sekä yksilöllistynyttä toimintatapaa tutkimuksen, hoidon ja tarkastuksen osalta. Tämän vuoksi köyhäinhoidon toimeenpano oli siirrettävä kunnallislautakunnilta monijäsenisen köyhäinhoitohallituksen asiaksi. Piirainen kirjoittaa, kuinka köyhäinhoitohallituksen jäsenten avuksi tuli valita maalaiskuntien oikeamielisiä köyhäinkaitsijoita, jotka muodostaisivat vuorovaikutussuhteen holhokkiensa kanssa. (Mt., 40.)

Vaivashoidon alan kunnallinen virkamieskunta kuului uusista huoltoperiaatteista neuvottelu- ja koulutustilaisuuksissa 1880-luvun lopulta alkaen sekä kunnissa että valtakunnallisesti. Köyhäinhoidon kysymyksiä käsiteltiin myös kuntien köyhäinhoitovirkamiesten ja vapaaehtoisjärjestöjen aktiivisuuden myötä mahdollistuneissa köyhäinhoitokonferensseissa 1900-luvun alussa. Käsiteltävät asiat liittyivät laajasti köyhäinhoidon kysymyksiin ja niissä tuotiin esiin uutta sosiaalipoliittista ajattelua. Konferenssien myötä perustettiin köyhäinhoitoliitto vuonna 1910. (Piirainen 1974, 40.)

Köyhäinhoidon piiriin kuuluneiden kansalaisten osuus lisääntyi 1920-luvulta 1930-luvulle. Ilmiön syynä pidettiin ”kansan rappeutumista”, etenkin kun maa vaurastui, mutta köyhäinhoitomenot edelleen kasvoivat. (Haatanen 1993, 36.) Huollontarpeen pääasiallisena syynä pidettiin köyhyyttä, joten huollon tarpeen johtena oli vähävarainen työväestö niin kaupungeissa kuin maaseudulla (Heinonen 2015, 39). Sekä lain että käytännön tasolla olivat vahvasti olemassa niin sanotut jaot kunniallisiin ja kunniaattomiin köyhiin. Vuoden 1918 tapahtumat voidaan katsoa antaneen jaottelulle uusia merkityksiä. ”Kunniattomien” kuriin saamiseksi ja valvomiseksi perustettiin 1920-luvulla työlaitosverkosto. (Peltola 2008, 163.) Taustalla vaikutti elatusvelvollisuutensa laiminlyöneiden ja moraalisesti poikkeavaksi

---

<sup>7</sup> Bruno Sarlin (1878-1952) toimi muun muassa Huoltaja-lehden toimittajana ja 1930-luvulla myös päätoimittajana, sotaorpojen huollon ohjaajana sosiaalishallituksessa, köyhäinhoidontarkastajana ja yhteiskunnallisen korkeakoulun opettajana sekä kansanedustajana ja myöhemmin sosiaaliministerinä (1935-1936). (Eduskunnan internetsivut 2019).

määriteltyjen henkilöiden korvausvelvollisuus sekä oman että perheenjäsentensä saamasta köyhäinavusta (Satka 1994, 273). Köyhäinhoitolain säätämisen jälkeen kiinnostus työlaitoksiin kasvoi. Tämä näkyi vuosien 1923–1929 välillä perustettujen laitosten määrässä. (Pii-rainen 1974, 121.)

Vaikka kotiaivustus määritettiin laissa ensisijaiseksi avustustusmuodoksi, lisääntyi laitoshuolto koko maailmansotien välisen ajan. Suosion syynä lienee ollut mahdollisuus kontrolloida elämäntapaa ja ohjata avunsaajat elättämään itse itsensä. Maaseudulla kunnalliskodit ja muut hoitolaitokset olivat 1920–1930-luvuilla maatiloja, joissa asukkaat osallistuivat maataloustöihin. Köyhäinapua sai lain perusteella sotien välisenä aikana noin neljä prosenttia väestöstä. Pääasiallisia avun myöntämisen perusteita olivat vanhuus, sairaus sekä työttömyys. (Urponen 1994, 180.)

Vuoden 1926 köyhäinhoidon käsikirjassa (Tavastähti 1926, 11) on jäsennetty syyperusteisesti köyhäinapua saavia aikuisia avunsaajia. Vanhuuden heikkouden (28,5 %), kivullosuuden (27,5 %) ja mielisairauden (10,5 %) vuoksi apua saavat muodostivat suurimman avunsaajien ryhmät. Aviopuolison kuoleman (5,8 %), työnpuutteen tai työriidan (0,2 %) sekä laiskuuden, irstaan elämän ja juoppouden (4,1 %) mukaan avunsaajat muodostivat marginaalin köyhäinavun saajista. (Mt.) Huolenpidon toteuttaminen laitoskeskeisenä toimintana sai osakseen vahvaa kannatusta. Laitoksiin toimitettujen oli pakon edessä opeteltava elämään holhouksenalaisena. (Urponen 1994, 181–182.)

Heinosen (2015, 38) mukaan vanhan huoltotyön aikana ei voida katsoa kehittyneen varsinaisia sosiaalityön menetelmiä, vaan kyseessä oli vaivaishoidon järjestelmä ja hallinnolliseen perinteeseen pohjautuva hallinnollinen huolenpidon linja. Järjestelmän keskeisinä toteuttajina toimivat ensin seurakunnat, sitten kunnat ja vaivaishoitohallitukset. Työ oli laillisuuteen perustuvaa järjestelmäkeskeistä toimintaa. (Mt., 38–39.) Köyhäinhoito oli merkittävässä asemassa vielä maailmansotien välisellä ajanjaksolla. Köyhäinhoito oli tärkeä yhteiskunnallisesti organisoidun sosiaalisen turvan muoto etenkin taloudellisen laman kohdatessa. Sosiaalipoliittisen työn painopisteen siirtyessä teollisten ammattien ongelmiin, säilyi vanha köyhäinhoito lähinnä maaseudun eläjien viimeisenä mahdollisuutena toimeentuloturvaan. (Karisto ym. 1988, 126.)

## 4 AVUSTUKSEN VÄÄRINKÄYTÖN LÄHTÖKOHDAT

Jo varhainen köyhäinhuoltolainsäädäntö, kuten Iso-Britannian köyhäinhuoltolaki vuodelta 1834, suorasti tai epäsuorasti tekivät erottelua sen mukaan, kuka ansaitsee tulla autetuksi. Jaottelussa ansaitseviksi määrittyi ikääntyneet, sairaat ja heikkokuntoiset sekä lapset. Ansaitsemattomaksi taasen luokiteltiin työttömät, liikkuvaa elämäntapaa viettävät ja työkykyiset. (Gans 1995, 14; van Oorschot 2000, 35.) Gans (1995, 14) kirjoittaa, kuinka köyhiin ihmisiin liittynyt stigmatisoiva tapa voidaan sanoa olleen olemassa niin kauan, kuin hierarkiaan perustuvia yhteiskuntia on ollut olemassa. Sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevat selitykset voidaan sanoa kytkeytyvän esimerkiksi arvomuutosten, yhteiskunnallisen eriarvoisuuden, sosiaaliturvan anteliaisuuden kuten myös sosiaaliturvajärjestelmän vaikeaselkoisuuden kysymyksiin (Heikkilä, Leppänen & Lahti 1999, 49). Väärinkäytöksiä tarkastelu rikkomuksena voidaan katsoa kiinnittyvän käsitykseen oikeustajusta ja sosiaalisesta kontrollista (Lahti 2007, 221).

Sosiaaliturvan väärinkäytöstä käytävä keskustelu voidaan aika ajoin sanoa toistuvan sosiaalipoliittisessa ja julkisessa keskustelussa. Kasvavat sosiaalihuollon kustannukset, julkiseen talouteen liittyvät ongelmat sekä työttömyys herättävät keskusteluissa aika ajoin huolta avustusten väärinkäytöstä. (Hellsten & Uusitalo 1999, 13.) Mielipiteissä esiintyvät erot ja mielipiteiden voimakkuus kuitenkin vaihtelevat, koska kattavaa tietoa väärinkäytön muodoista ja määrästä on vaikea saada. Sosiaaliturvan väärinkäytöllä on erilaisia muotoja ja sitä myös määritellään eri tavoin eri yhteyksissä (Hellsten & Uusitalo 1999, 13; Mosegaard-Sjoberg 2018, 113).

Suomalaisessa keskustelussa käytetään yleensä termiä sosiaaliturvan väärinkäyttö. Kansainvälisessä tutkimuksessa ovat olleet käytössä esimerkiksi käsitteet *welfare fraud* (Regev-Massalem 2013), *social security fraud* (Dean & Melrose 1996) ja *benefit fraud* (Mosegaard-Sjoberg 2018). Tutkielmassa käytän selvyuden ja luettavuuden vuoksi yleiskäsitettä sosiaaliturvan väärinkäyttö, joskin jäsenmän ja täsmennän käsittekokonaisuutta oman tutkielmani kannalta jäljempänä.

Seuraavaksi jäsenmän tarkemmin avun väärinkäyttöön liittyviä käsitteellisiä paikannuksia. Ensimmäisessä aluvussa jäsenmän sosiaaliturvan väärinkäyttöön liittyviä keskeisiä käsitteellisiä jäsennyksiä sekä sivuan tematiikkaan läheisesti kiinnittyviä lähikäsitteitä, kuten



ansaitsevuutta ja kansalaisuutta. Toisessa alaluvussa käsittelen sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevaa tutkimusta palvelujärjestelmän ja asiakkaan suhteisiin sekä puhetapojen ja media-tekstien kiinnittyvien tutkimusalueiden kautta. Viimeisessä alaluvussa on vielä syytä tarkentaa ja täsmentää käsitteen käyttöä oman tutkielmani lähtökohdista käsin.

#### **4.1. Sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastainen toiminta**

Sekä viimesijaisen toimeentuloturvan myöntäminen ja vastaanottaminen, että tuen väärinkäyttö ovat koko sosiaalihuollon historian ajan esiin nousseita, moraalisesti ladattuja ja aika ajoin poliittisen kiistelystä kohteena olevia kysymyksiä (Mäntysaari & Rajavaara 1999, 81; Posio 2018, 120). Suomessa sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskeva keskustelu on ajoittain ollut vilkkaampaa poliittisen ja mediajulkisuuden myötä, mutta se ei ole saavuttanut yhtä suuria mittasuhteita kuin esimerkiksi Englannissa ja Yhdysvalloissa. Lähtökohdiltaan sosiaaliturvan väärinkäyttö voidaan paikantaa keskusteluun ansaitsevista (engl. *deserving*) ja ansaitsemattomista (engl. *undeserving*) köyhistä, samoin kuin esimerkiksi keskusteluun avun väärinkäytöstä ”valtiolta varastamisena”. (Heikkilä 2001, 548–549; Chunn & Cavigan 2004.)

Hellsten ja Uusitalo (1999, 15) paikantavat väärinkäytön käyttäytymisenä, joka toimii tarkoitusta vastaan mutta ei välttämättä ole kaikissa tapauksissa lainvastaista. Tällöin kyse voi olla sanktioita aiheuttavasta ja säännösten vastaisesta toiminnasta. Toisalta kyse voi olla myös lain tarkoituksen vastaisesta toiminnasta. Raja hyväksyttävänä ja toisaalta vääränä pidetyn toiminnan välillä on häilyvä ja liukuva. (Mt.)

Sosiaaliturvan väärinkäyttö ei palaudu vain yhteen käsitteeseen tai teoreettiseen lähtökohtaan. Väärinkäyttöä koskevissa tutkimuksissa väärinkäyttöä on perinteisesti jäsennetty sellaisten ilmiöryhmien mukaan, joita on ollut tapana tarkastella sosiaaliturvan väärinkäytön käsitteen alla. (Lahti 2007, 214.) Sosiaaliturvan väärinkäyttö kytkeytyy osaksi laajempaa *toimintaperiaatteiden rikkomisen* (engl. *noncompliance*) teoriaa ja tutkimusta (Mäntysaari & Rajavaara 1999, 87; Regev-Massalem 2013, 993), jolloin väärinkäytön kokonaisuutta voidaan tarkastella sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastaisena toimintana (Hellsten & Tuomikoski 1999, 14; Lahti 2007, 214).

Osana toimintaperiaatteiden rikkomisen tutkimusaluetta väärinkäyttöä on perinteisesti tutkittu pelottelun (vapaasti suomennettuna, engl. *deterrence*), yksilön moraalien (engl.

personal morality) sekä sosiaalisten normien (engl. social norms) käsitteiden kautta (Regev-Massalem 2013, 993). Pelotteluun perustuvassa mallissa ulkopuoliset tekijät, kuten tietoisuus varmasta ja riittävän kovasta rangaistuksesta ennaltaehkäisevät yksilön tottelemattomuutta. Sen sijaan normatiivisuuteen perustuvassa mallissa ihmiset eivät reagoi niinkään ulkopuolisiin yllykkeisiin, vaan yksilöiden käyttäytyminen ja toiminta määrittyy heidän omista näkemyksistään moraalisisina toimijoina. Toimijat arvioivat toimintaansa myös sen mukaan, toimivatko he oikein vai väärin. Tämän näkökulman mukaan avunsaajat saattavat käyttäytyä toimintaperiaatteiden vastaisesti, mikäli he uskovat tämän käyttäytymisen olevan moraalisesti oikeutettua. Toisaalta saatetaan kyseenalaistaa moraaliset arvot joidenkin tiettyjen sosiaaliturvalakien osalta ja määritellä käyttäytyminen yhteneväiseksi yhteisön arvojen kanssa. Näin ollen joissakin tapauksissa olisi siis hyväksyttävää väärinkäyttää avustusta tai etuutta, mutta toisaalta samaan aikaan tuomita kaikki muu rikollinen toiminta. (Regev-Massalem 2013, 994.)

Sosiaaliturvan väärinkäyttöön liittyy läheisesti arviot siitä, kuka ansaitsee tulla autetuksi. Avun ansaitseminen voidaan katsoa siis kiinnittyvän käsitteellisesti keskusteluihin sosiaaliturvan väärinkäyttöön osana sosiaaliturvan kohdennuksen problematiikkaa (Hellsten & Uusitalo 1999, 13). Arviot ansaitsevuudesta ovat myös kytköksissä moraalisiin arvioihin yksilöstä, eli siihen katsotaan kuuluvan avunsaajan käyttäytyminen moraalisesti hyväksyttävänä tai ei-hyväksyttävänä (Feather 1999, 26). Tuomo Laihiala tiivistää väitöskirjassaan ansaitsevuutta kahden toisiinsa liittyvän termin avulla. Avunsaajan ansaitsevuudella tarkoitetaan ulkoista käsitystä avunsaajan moraalisisesta oikeutuksesta vastaanottaa apua. Vastaavasti avun ansaittavuudella viitataan yleensä yhteiskunnan tai muun tahon tarjoaman avun, tuen tai palvelun vastaanottamisen oikeutukseen. (Laihiala 2018, 36.)

Hellsten ja Uusitalo (1999, 15–16) tuovat esiin sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevasta tutkimuksesta kolme ilmiöryhmää, jotka voidaan paikantaa väärinkäyttökäsitteeseen. *Varsinainen väärinkäyttö* (engl. fraud) on rikollista toimintaa tapauksissa, joissa henkilö saa taloudellista hyötyä lainvastaisella tavalla esimerkiksi antamalla vääriä tietoja tai jättämällä tietoja ilmoittamatta. *Hyväksikäytöllä* (engl. abuse) viitataan tapauksiin, jolloin henkilö sopeuttaa käyttäytymisensä etuuden saamista koskevien sääntöjen mukaiseksi maksimoidakseen etuuksien määrän tai keston. Etuuden perusteeton tai *liikamaksu* voi olla tuloksena myös viranomaisen toiminnan tai puutteellisen lainsäädännön seurauksena, jolloin se voidaan käsitellä järjestelmävirheenä. (Mt.)

Hellsten ja Uusitalo (1999, 16) ovat jäsentäneet sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastaisen toiminnan aiempiin sosiaaliturvan väärinkäyttöä käsitteleviin tutkimuksiin pohjautuen neljään kategoriaan: Varsinainen väärinkäyttö, tahaton väärinkäyttö, sosiaaliturvasuunnittelu ja järjestelmävirheet. Varsinainen väärinkäyttö perustuu jäsenyydessä tahallisuuteen tavoitteena oikeudeton (taloudellisen edun) saaminen. Varsinainen väärinkäyttö voi myös täyttää rikoksen tunnusmerkistön ja siihen on säädetty rangaistus. (Mt.)

Tahaton väärinkäyttö paikantuu tahattomuuteen ja tietämättömyyteen tai ymmärtämättömyyteen. Sosiaaliturvasuunnittelusta puhutaan, kun käyttäytymistä muutetaan etuuksien saamiseksi ja sosiaaliturvaa käytetään lain tarkoituksen vastaiseksi. Järjestelmävirheestä on kyse, kun tukea myönnetään liikaa, sosiaaliturvaan liittyy yli- tai alikäyttöä ja kun avunsaajan sosiaaliset oikeudet jäävät toteutumatta. (Mt., 16.) Näin ollen sosiaaliturvan väärinkäyttö kiinnittyy läheisesti kansalaisuuden tematiikkaan. Kansalaisuus on varsin laaja ja moneen suuntaan avautuva käsitekokonaisuus, jota on syytä tässä kohtaa tarkentaa käsitteen käyttöä tutkielmani tematiikan näkökulmasta käsin.

Kansalaisuudella viitataan asemaan, joka liittyy yhteiskunnan ja valtion täysjäsenyyteen ja oman yhteiskunnan toimintaan osallistumiseen (Koskiahon 1986, 158; Sihvon 1991, 3). Valtio takaa kansalaisille vapausoikeuksia, poliittisia oikeuksia ja sosiaalisia oikeuksia. Sosiaaliin oikeuksiin liittyy kansalaisten oikeus sosiaalihuoltoon. (Sihvon 1991, 3.) Sosiaaliturvan väärinkäytön kansainvälinen tutkimuksessa väärinkäyttö kytkeytyy läheisesti sosiaalisen kansalaisuuden tematiikkaan: Esimerkiksi Regev-Massalen (2013, 993) hylkää tutkimuksessaan väärinkäytön pelkästään yksilön moraalisesti tai laillisesti tuomittavana käyttäytymisenä ja tuo sosiaaliturvan väärinkäyttöön poliittisen ulottuvuuden. Tästä lähtökohdasta käsin kirjoittaja ehdottaa, ettei sosiaaliturvan väärinkäyttö tulisi määrittää ainoastaan avun tai etuuden saamisen laittomasti, vaan osana kansalaisuuden ja kuulumisen rajoja ja kamppailuja (Mt., 998).

Poliittisen tarkastelukulman avulla kuvautuu perusteluihin liittyvien valintojen tekemisen, henkilökohtaisen moraalin ja sosiaalisten normien tarkastelun lisäksi ideologiset perusteet väärinkäytön toteuttamiselle. Väärinkäytön oikeutus perustellaan kunniantoman ja kunniallisen köyhän uudelleenmäärittelyn kautta. Väärinkäyttö perustellaan sen mukaan, mitä etuudensaajat moraalisesti katsovat olevan oikeutettua. (Regev-Massalem 2013, 994.) Myös Dean & Melrose (1996) pohtivat mahdollisuutta, jonka mukaan sosiaaliturvan

väärinkäyttö voitaisiin käsittää kiinnittyvän osaksi hyvinvointiyhteiskunnan kansalaisen oikeuksien ja velvollisuuksien kudelmaa.

## 4.2. Sosiaaliturvan väärinkäytön tutkimusalueita

Väärinkäyttöä on tutkittu palvelujärjestelmän näkökulmasta esimerkiksi työntekijöiden ilmoitusvelvollisuuden (Mosegaard-Sjoberg 2018) ja toimeentulotuen väärinkäyttöä koskevien näkemysten (Mäntysaari & Rajavaara 1999) näkökulmasta käsin. Sosiaaliturvan väärinkäyttöä on myös tutkittu etuuksia jollain tapaa väärinkäyttävien etuuksiensaajien näkökulmasta (esim. Lahti 2007; Regev-Massalem 2013), sekä julkisuudessa tuotettujen puheta-  
pojen ja diskurssien lähtökohdista käsin (Lundström 2013; Renvall & Valtonen 1999).

Sirpa Posion (2018) väitöskirjassa väärinkäyttöä tarkastellaan osana toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyden ja kontrollin määräytymistä valtiopäiväasiakirjoissa vuosina 1997–2014. Posion tutkimuksen näkökulma toimeentulotukiasiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä yksityisyyden ja kontrollin välisestä suhteesta muodostuu osana institutionalismin, uusliberalismin ja kriittisestä teoriasta muodostettua kuvaa (Posio 2018, 213). Tutkimuksessa huomio kiinnittyy toimeentulotukilakia ja sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevaa lakia käsittelevään poliittiseen keskusteluun. Posion tutkimuksessa puolueet erosivat toisistaan sen suhteen, mikä niiden kannanotoissa oli uusliberalistisen, institutionaalisen ja kriittisen teorian määrä ja keskinäinen suhde. Posio kirjoittaa, kuinka 1990-luvun lopulla alkaneella murroskaudella voidaan poliittisessa keskustelussa sanoa yleistyneen puhe, johon liittyy moralisoiva, syyllistävä ja leimaava sävy etenkin oikeiston piirissä. Työnteon edistäminen nähdään poliittisen päätöksenteon keskeisenä tehtävänä. (Posio 2018, 225, 229.)

Mosegaard-Sjoberg (2018) tutkii sitä, miten tanskalaisen kunnan työntekijät reagoivat heille asetettuun velvollisuuteen raportoida asiakkaidensa epäiltyä sosiaaliturvan väärinkäyttöä. Mosegaard-Sjobergin mukaan merkittävä tutkimuksen tulokseksi voidaan lukea tutkimukseen osallistuneiden ja vastausten vähäinen määrä. Tutkimus osoittaa, kuinka väärinkäyttöön liittyvää ilmoitusvelvollisuus voidaan nähdä johtavan eräänlaisen työstä vieraantumiseen. Se, missä työntekijät työskentelivät, oli myös merkityksellinen velvollisuuden soveltamisessa käytäntöön. (Mosegaard-Sjoberg 2018.) Mäntysaari ja Rajavaara tarkastelevat sitä, millä tavoin väärinkäyttöön liittyvät seikat tulevat esiin kuntien toimeentulotukityössä. Artikkelissa tulee esiin, kuinka työntekijät tulkitsevat väärinkäyttöä eri tavoin paikallisesta kontekstista käsin. (Mäntysaari & Rajavaara 1999, 104.)

Ragnar Lundströmin tutkimuksessa tutkittiin sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevia median tuottamia diskursseja Ruotsissa ja Iso-Britanniassa. Keskeisin analyysin tulos osoittaa, että väärinkäyttöä koskevat mediarepresentaatiot koskien hyvinvointivaltion ja kansalaisen suhdetta rakentuu sekä liberaalissa ja sosiaalidemokraattisessa kontekstissa. Mediarepresentaatiot liittyen väärinkäyttöä korostaviin poliittisiin pyrkimyksiin tulee ymmärtää ei niinkään yrityksinä taistella väärinkäyttöä vastaan, vaan pikemminkin yrityksinä haastaa ja kyseenalaistaa hyvinvointivaltiota legitimizeettiä. Näin ollen niiden voidaan katsoa haastavan etuuksien saajien ansaitsevuus yleisesti, ei pelkästään niiden osalta, jotka väärinkäyttävät etuuksia. (Lundström 2013, 630.)

Renvall ja Valtonen (1999, 119) ovat tutkineet osana sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevaa selvitystä (Hellsten & Uusitalo 1999) sitä, miten sosiaaliturvan väärinkäytöstä on puhuttu julkisuudessa. He kytkevät Helsingin Sanomissa ja Aamulehdessä 1990-luvulla julkaistujen sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevan kirjoittelun individualistiseen ja kollektivistiseen puhetapojen jäsenyykseen. Kirjoittajat (Mt., 140) toteavat, ettei väärinkäyttöön kohdistuvasta julkisesta paniikista saada tarpeeksi viitteitä analyysin tuloksia tulkitessa. Keskustelun piirteet osittain kertovat tarinaa esimerkiksi moraalittomasta sosiaalirahoihin kohdistuvasta huijaamisesta, mutta keskusteluun ei liity varsinaisia hyökkäyksiä hyvinvointivaltiota vastaan. (Mt.)

### **4.3. Käsitteiden täsmennys**

Väärinkäyttöä koskevaa tutkimusta ei ole juurikaan tehty historiaan suuntautuvana. Näin ollen nykyaikaisten käsitteiden soveltaminen historialliseen kontekstiin on haastavaa ja on vaatinut huolellista käsitteellistämistä ja käsitteiden avaamista sekä teoreettisten näkökulmien soveltamista historiallisen aineiston analyysissä. Tästä syystä tarkennan sekä avun väärinkäyttöä että ymmärrykseni avustuksesta.

Tässä tutkielmassa avustus määrittyy kotiavustuksena ja laitoshoidona. Koska käsittelen avustuksen väärinkäyttöä historiallisesta kontekstista ja 1920-luvun köyhäinhoidon järjestelmästä käsin, on ollut syytä ollut jäsentää köyhäinhoidon saajan asemaa, korvaus- ja elatusvelvollisuutta, avunsaajan tarkkailua ja silmälläpitoa sekä työlaitokseen määräytymistä, koska nämä kiinnittyvät suorasti tai epäsuorasti sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastaiseen toimintaan. Näitä teemoja avasin luvussa kolme.

Tutkielmassani käsitän avustuksen väärinkäytön yksilön ja yhteiskunnan sekä auttamisjärjestelmän suhteisiin paikantuvaksi toiminnaksi osana laajempaa poliittista ja yhteiskunnallista järjestelmää ja ideologiaa. Tutkielmassani avun väärinkäyttö kiinnittyy sosiaalitieteelliseen lähestymistapaan, jolloin keskiössä ovat näkökulmat koskien sosiaaliin normeihin, käsityksiin oikeuksista ja velvoitteista sekä hyväksyttävänä ja ei-hyväksyttävänä pidetystä käyttäytymisestä niin lain kuin yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevien moraalien mukaan. (Feather 1999, 6.)

Tutkielmassani käsitän väärinkäytön sekä rangaistavana ja tahallisenä toimintana että järjestelmävirheenä ja tätä kautta myös sosiaaliturvan kohtaannon ongelmana. Kansalaisuuteen tutkielmani kiinnittyy siltä osin, kuinka kansalaisuuden käsite ja sitä koskevat kamppailut ja neuvottelut limittyvät väistämättä väärinkäyttöön erityisesti historiallisessa kontekstissa. Tutkielman kannalta on tärkeää ymmärtää, kuinka väärinkäyttö ymmärrettiin ja kuinka siitä rangaistiin tilanteessa, jossa kansalaisen ihanne muodostui moraalisten perustelujen ja tietynlaisen ihannekansalaisen valtiollisen ja kulttuurisen määrittelyn mukaan (esim. Koskiaho 1986, 160). Sosiaaliseen kansalaisuuteen kuuluviin sosiaaliin oikeuksiin katsotaan kuuluvan kansalaisten oikeudet sosiaalihuoltoon (Sihvo 1991, 3).

Köyhäinhoidon virheellisestä toiminnasta puhutaan tässä kohtaa sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastaisena toimintana ja se kiinnittyy läheisesti sosiaaliturvan väärinkäyttöön osana sosiaaliturvan kohdennuksen ongelmaa. Sosiaalisten oikeuksien toteutumatta jääminen voidaan nähdä sosiaaliturvan väärinkäytön käänköpuolena, mutta keskeisesti sosiaaliturvan kohdennuksen ongelmana ja yhtä vakanava kuin varsinainen väärinkäyttö. (Hellsten & Uusitalo 1999, 3,14.)

## 5 MENETELMÄLLISET VALINNAT

Tutkielma on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Tutkielma on varhaiseen sosiaalihuollon lainsäädännön ja kunnallisen köyhäinhoidon kontekstiin kykeytyvää, sosiaalityön historiaan suuntautuvaa tutkimusta. Tutkielmani tieteenfilosofinen kytkeä kiinnittyy sosiaaliseen konstruktionismiin, jonka mukaisesti ymmärrän kielellisiä käytäntöjä tarkasteltavan sosiaalista todellisuutta tulkitsevana ja merkityksiä rakentavana toimintana (Karvinen 2000, 17).

Vivien Burr (2003, 3–4) kirjoittaa, kuinka maailman ymmärtämisen tavat, kategorioiden ja käsitteiden käyttö ovat historiallisesti ja kulttuurisesti spesifejä. Ymmärtämisen tavat ovat siis historiallisesti ja kulttuurisesti suhteellisia (Mt.). Sosiaalinen maailma on olemassa ihmisten kesken neuvoteltujen merkitysten verkkona. Koettu todellisuus on ymmärrettävissä ajallisesti. Konstruktivismiin perusajatus on, että ihminen muodostaa tietonsa aikaisemman tiedon ja kokemusten varaan. (Heikkinen 2015, 156–157.)

Seuraavaksi jäsenän tutkielman metodologiaa historiaan suuntautuvan sosiaalitieteellisen tutkimuksen erityiskysymysten osalta. Toisessa alaluvussa esittelen aineiston ja aineistonkeruun tavan. Kolmannessa alaluvussa avaän käyttämäni analyysimenetelmää ja kuvaan tiivistetysti aineiston analyysin kulkua. Viimeisessä alaluvussa on tutkielman eettisen ja luotettavuuden ulottuvuuksien pohdinnan vuoro.

### 5.1 Sosiaalitieteellisen ja historiantutkimuksen rajanvetoja ja kosketuspintoja

Anttila (2005, 101) kirjoittaa, kuinka yhteiskuntaa tutkivissa sosiaali- ja historiatieteissä on omat moninaiset teoriankäytön tapansa sekä myös tätä koskevat omat kiistansa. Tällöin eri tieteiden osa-alueita edustavien tutkimuksien erottaviksi tekijöiksi muodostuvat kulloinkin vallitsevat tieteen paradigmat, alakohtaiset konventiot sekä alojen sisäiset koulukuntat erot. (Mt.) Jaakkola ym. (1994, 11) näkevät, kuinka historioitsien ja yhteiskuntatietelijöiden tavat hahmottaa yhteiskunta tutkimuskohteena ovat toisistaan poikkeavia. Suomalaisella sosiaalhistorialla on voimakas perinne väestöhistorian ja sosiaalisten kysymyksen tutkimuksessa. Tutkimusperinteelle on ollut ominaista myös kansakunnan ideologiseen rakennustyöhön osallistuminen: Suomalainen sosiaalhistoria on ollut vahvasti yhteiskuntaan sitoutunutta. (Haapala 1989, 17.) Kalela (2000, 138) arvioi, että ajan käsittämisessä tulisi luopua

ajatuksesta, jonka mukaan aika aiheuttaa itsessään jotain. Historian aika on Kalelan näemyksen mukaan niissä merkityksellistämisisä, jotka ihmiset ovat siitä muodostaneet. Kalela myös toteaa, kuinka kaikki aikaan liittyvät esitykset ovat päätelmiä, eivät olemassa olevia ja annettuja totuuksia. (Mt.)

Moilanen (2015, 50–51) kirjoittaa väitöskirjassaan Dantoniin (2008, 30–31) viitaten sosiaalityön ja historiallisen tutkimuksen kahtaalle määrittyvistä tavoitteista. Ensimmäiseksi tavoitteeksi Danton määrittää kuvailevan, pitkittäisen katsauksen tiettyyn sosiaaliseen ongelmaan, käytäntöön tai politiikkaan. Toisena pyrkimyksenä on jäljittää keskeisimmät ideologiset teemat sosiaalityön historiassa sekä pohtia seurauksia nykykäytäntöjen näkökulmasta. (Moilanen 2015, 50–51.) Tässä tutkielmassa lähestymistapani voidaan katsoa kiinnittyvän väljästi jälkimmäiseen tehtävään. Nykyaikaa tai tulevaa kommentoiva tehtävä on kuitenkin varsin haastava.<sup>8</sup>

Rakentaessani tutkimustehtävää huomasin pohtivani historiantutkimuksen ja sosiaalityeellisen tutkimuksen – ja oman tutkimustehtäväni kysymyksenasettelun – problematiikkaa suhteessa siihen, kuinka analysoida historiallisia tekstejä nykyaikaisen ymmärryksen ja käsitteistön kautta. Samaa problematiikkaa ovat sosiaalityön tutkimuksen näkökulmasta käsitelleet esimerkiksi Markkola (2016), Moilanen (2015), Payne (2005) ja Satka (2000). Markkolan (2016) mukaan sosiaalityön historiaa on syytä tarkastella sortumatta ns. mennyttä aikaa kauhistelemaan tai kummeksuvaan suhtautumiseen. Markkola (Mt.) pohjaa ajatuksensa muu muassa Toikkoon (2005), joka lähestyy sosiaalityön historiaa myönteisestä näkökulmasta. Taustalla on ajatus, jonka mukaan historiasta voidaan pyrkiä löytämään sosiaalityön universaaleja ja ajattomia piirteitä sekä tavoittamaan kunkin aikakauden innostavia ideoita, joiden varassa varhaiset sosiaalityöntekijät työtään tekivät. (Toikko 2005, 9.)

Moilanen (2015, 51) liittää tutkimuksensa nykyisyyden historian näkökulmaan, jolloin tavoitteena on tehdä sosiaalityön nykyhetkeä ja tulevaisuutta hyödyttäviä tulkintoja lähihistorian ajatteluun ja käytäntöihin paneutumalla. Nykyisyyden historiaa lähestyy myös Kettunen (2006) hyvinvointivaltion historiaa koskevassa artikkelissaan. Kettunen (2006, 219) kirjoittaa, kuinka hyvinvointivaltion historiallinen tutkimusintressi on keskittynyt lähinnä siihen,

---

<sup>8</sup> Satka (2000, 62) kirjoittaa, kuinka tutkimustyölle asetettu tehtävä ja tavoite tuottaa sosiaalityön historiatulkinta, joka antaisi ajattelun välineitä sosiaalityön ja sosiaalityöntekijöiden tulevaisuuteen orientoitumiselle, on niin suuri, ettei yksittäinen tutkimus voi olla enempää kuin oven raotus sosiaalityössä ja sen tutkimuksessa tapahtuvissa prosesseissa.



kuinka nykyinen ja tuleva kuvataan perusteellisena irtiottona menneestä. Alkuperän etsimistä – kuten kysymykseen siitä, ”miten tähän on tultu” – koskevaa tutkimusintressiä problematisoi nykyisen historia, joka ottaa tietoisesti etäisyyttä nykyisyyteen, jotta voitaisiin välttää menneen alistaminen nykyisille maailman jäsentämisen tavoille. Näkökulma poikkeaa geneettisen historiankirjoituksen näkemyksestä, jonka mukaan historia on menneisyydestä nykyisyyteen johtava tie. Nykyisen historia voidaan nähdä lähestymistapana, jossa esimerkiksi pohjoismaista hyvinvointivaltiota tarkastellaan ajallisesti monikerroksisena. (Kettunen 2006, 219.)

Satka (2000, 45) tuo esiin historioitsijoiden esittämiä kriittisiä arvioita yhteiskuntatieteilijöille nykypäivän ajatuskulkujen sekoittamisesta menneisyyden kanssa, joka on kritiikin mukaan johtanut ajan olot huomioon ottaen mahdollisiin tulkintoihin. Saari (2006, 259) pitää historiaan suuntautuvan tutkimuksen perusongelmana postrationalisointia, eli niin sanottua jälkiviisautta. Tämä viittaa mahdollisuuden rakentaa jälkikäteen kertomus tapahtumista ikään kuin toimijat olisivat toimineet yksinomaan valintojensa ja päämääriensä mukaisesti. (Mt.) Anakronismin ja presentismin käsitteillä viitataan tarkastelutapaan, jossa tutkimuskohdetta aiotaan tarkastella sille vieraan kulttuurin käsitteitä käyttäen ja asettamalla menneisyys nykyisyyttä kuvaavien ajattelumallien mukaisiksi (Kalela 200, 83; Fairburn 1999, 203).

Kalela (2000, 84) kirjoittaa, kuinka historiantutkimuksessa tulisi vastustaa kiusausta tarkastella tutkimuskohdetta myöhemmän ajan käsitteiden ja ajatusmallien avulla. Sama logiikka toimii Kalelan mukaan myös toisinpäin: tutkija ei saa alistaa myöhempiä ilmiöitä aiemmille. Anakronismien välttämisen ajatuksena on siis varmistaa, että ihmisiä ja asioita lähestyvä tarkastelutapa on oikeudenmukainen. (Mt.)

Satka (2000, 45) jäsentää teemaa edelleen tuoden muun muassa esiin tutkijalle määritetyn tehtävän olla selvillä siitä, mikä hänen analyysinsa kohteena olevan tekstin alkuperäinen tehtävä oli ja miten teksti asemoituu suhteessa aikakautensa kokonaisuuteen. Lisäksi on syytä suhtautua empaattisesti tutkimuksen henkilöitä ja heidän tarkoituksiaan kohtaan. Tarkoitus ei ole kiistää aikalaisymmärrystä, jota voidaan pitää omista lähtökohdistaan oikeutettuna (Satka 2000, 46). Kettunen (2006, 222) kuvaa tätä problematiikkaa kielellisen sumuverhon käsitteellä: lähdekriittinen tutkija ymmärtää, kuinka menneisyydessä käytetyt käsitteet eivät ole samoja kuin tutkijan. Tutkijan tulee olla tietoinen häntä ja hänen tutkimiaan ihmisiä erottavasta kielellisestä sumuverhosta, jonka lävitse voidaan Kettusen mukaan kuitenkin tunkeutua lähdekritiikin ja aputieteiden avulla. Käsitehistoriallinen lähestymistapa ja

tutkimussuuntaus merkitsee etäisyyden ottamista sellaiseen, mikä nykyisyydessä käsitetään itsestään selväksi. Missä tahansa ihmisiä toimijoina käsittelevässä historiallisessa tutkimuksessa käsitteellisen näkökulman voidaan katsoa olevan keskeinen näkökulma. (Mt.)

Tutkielmani historiasuhde tulee esiin kolmella tavalla. Ensinnäkin tutkittava ilmiö on varhainen sosiaalilainsäädäntö, lain kontekstiin ja väärinkäyttöön liittyvä aikalaiskeskustelu ja osa sosiaalihuollon ja sosiaalityön historiaa. Toiseksi tutkielman aineisto muodostuu historiallisista aikakauslehtien teksteistä. Kolmanneksi historiasuhde voidaan nähdä määrittävän myös niin, että ymmärrän historiaan suuntautuvan tutkimuksen osana sosiaalityön tieteellistä keskustelua, itseymmärrystä sekä myös nykyaikaa ja nykypäivän sosiaalityötä ja sosiaalipoliittikkaa kommentoivana.

Samoin kuin ymmärryksemme historiasta terminä, voidaan kontekstin käsite paikantaa olevan yhtä moniselitteinen ja kiistanalainen käsite. Historiaa tutkittaessa syntyy kontekstin valinnassa herkästi epävarmuutta. On olemassa lukuisia mahdollisuuksia osoittaa erilaisia vaihtoehtoisia konteksteja mille tahansa yksittäiselle tutkimusaiheelle. Näin ollen konteksti voi muuttua työn edetessä, kun ymmärrys tutkimuskysymyksen ilmiöihin syvenee. (Autio, Katajala-Peltomaa & Vuolanto, 2001, 148.)

## **5.2. Aineiston kuvaus ja aineiston kerääminen**

Mediaa kriittisen diskurssianalyysin lähtökohdista tutkineen Fairclough'n (1997, 73) mukaan tiedotusvälineiden tekstejä voidaan pitää sosiokulttuuristen muutosten mittarina ja näin ollen tekstit tulisikin nähdä arvokkaana materiaalina. Kieli voidaan määrittää sosiaalisesti ja historiallisesti vaihtelevaksi toimintamuodoksi. Kieli on dialektisessa vuorovaikutuksessa yhteiskunnallisten alueiden kanssa: se on muovautunut yhteiskunnallisesti, mutta se on myös yhteiskunnallisesti perustavanlaatuista. (Mt., 75.) Väliverronen (1998, 15) huomauttaa, että tekstit ja sen sisältö on harvoin yksiselitteisiä: merkityksiä voi harvoin lukea esiin ilman tulkintaa. Lehdistön kautta on kuitenkin mahdollista saavuttaa tulkinnallinen kuvaus ajan tapahtumista ja keskusteluista (Henriksson & Kastari 2001, 136).

Aineisto on kerätty digitoidusta Huoltaja-aikakauslehtien näköislehtien aikavälillä 1922–1928 julkaistujen vuosikertojen artikkeleista Kansalliskirjaston digitoidusta aikakauslehtiarkistosta. Huoltaja-lehti (koko nimi: Huoltaja: kunnallisen huoltotoiminnan ja yksityisen hyväntekeväisyyden äänenkannattaja) on toiminut Sosiaalihuollon keskusliiton, Työlaitosten keskusliiton ja Sosiaaliturvankeskusliiton äänenkannattajana vuosina 1919–1976.

Lehden nimeke on vaihdellut eri vuosina: Huoltajaa edelsi Köyhäinhoitolehti (1912–1918) ja puolestaan jatkoi Sosiaaliturva (1976–2009). Lehteä on julkaissut Köyhäinhoitolehti Oy vuosina 1919–1926. (Kansalliskirjaston internet-sivut 2017.)

Köyhäinhoitolehti ilmestyi ensimmäistä kertaa näyttenumerona Kuopiossa vuonna 1912. Lehti perustettiin tuolloisen vaivaishoidontarkastaja Helsingiuksen aloitteesta. Lehteä julkaisi päätoimittajana toiminut vaivaishoidon neuvoja Bruno Sarlin. Köyhäinhoitolehti Oy oli muodostettu ”köyhäinhoitoa harrastavista piireistä” Sosiaalihallituksen ja sen lakkauttamisen jälkeen sosiaaliministeriön virkamiehistä. Vuoden 1919 alusta lehti ilmestyi Helsingissä nimellä Huoltaja. (Jousimaa 1987, 14, 228.)

Ensimmäisessä Huoltaja-lehdessä toimituskunta, Ester Hällström, Väinö Juusela ja Bruno Sarlin, määrittää lehden (Köyhäinhoitolehden verraten) haluavan ”laajentaa ohjelmaansa käsittämään varsinaisen köyhäinhoidon rinnalla enemmän kuin ennen vapaaehtoista hyväntekeväisyyttä, lasten suojelutyötä, ja yleensä yhteiskunnallisen huoltamisen erillaisia haaroja.” (Hällström, Juusela & Sarlin 1919, 1). Kysymys on siis lehden nimen muuttamisen myötä myös lähestymistavaltaan muuttuneesta sisällöstä. Huoltaja-lehti oli ammattilaisille suunnattu lehti: Toimituksen toiveen mukaan ”Huoltaja toivoo saavansa lukijoita kaikkien niiden piiristä, jotka yhteiskunnallisena tehtävänä harrastavat heikkojen huoltoa”. (Hällström ym. 1919, 2.)

Lehden päätoimittajana toimi ensimmäisen sosiaalihallituksen ja sen lakkauttamisen jälkeen sosiaaliministeriön köyhäinhoidon virkamies Väinö Juusela. Huoltajan vuosien 1919–1922 numerot voidaan määrittää lastenhuollon teemavuosikerroiksi. Taustalla oli sotaorpojen ja kodittomiksi jääneiden lasten asema. (Jousimaa 1987, 14, 65.) Toimituskunta vaihtui 1920-luvulla ja päätoimittaja Juuselan väistyessä hänen tilalleen toimi filosofian tohtori Viljo Hytönen. Toimitussihteerinä toiminut Eemil Tolonen puolestaan jätti tehtävät sosiaaliministeriössä ja siirtyi Kuopioon III piirin tarkastajaksi. Helsingin I piirin tarkastaja Georg Gauffinista tuli Huoltajan toimitussihteeri vuonna 1927. (Mt., 113.)

Todellisuutta koskevat kuvaukset ovat historiallisia: tietoa tuottavat instituutiot ja tiedon kohteet ovat jatkuvassa liikkeessä. Ammattilehdessä tuotettu puhe tulee ymmärtää kirjoittajien toimittamana ”mediadiskurssina”. Tätä diskurssia voidaan kuvata areenaksi, jolla yhteiskunnallisten toimijoiden näkemykset tulevat julki erilaisten sääntöjen ja reunaehtojen määrittämänä. (Renvall & Valtonen 1999, 123–124.) Köyhäinhoitolakia kommentoivat ja avustuksen väärinkäyttöön liitettävät ajattelutavat ja näkemykset ovat osa ammattilaislehden

ja artikkelin kirjoittajien välittämää puhetta. Onkin siis syytä huomioida, että näkemykset perustuvat niihin teemoihin, joita lehden toimitus ja artikkelien laatijat ovat omista ja lehden lähtökohdista käsin halunneet tuoda esiin. Kun kyseessä on ammattilehti, tulee ymmärtää käytetyn kielen luonne. Voidaankin siis sanoa, että lehden artikkelit lähestyvät aiheita tietystä, rajatusta näkökulmasta käsin.

Huoltaja-lehteen kirjoittaneet olivat oman ammattialansa vaikuttajia ja virkamiehiä. Tutkielmassa en kuitenkaan ole onnistunut yksilöimään jokaista kirjoittajaa heidän mahdollisen aseman perusteella. Osa kirjoittajista kirjoitti omalla nimellään, osa taas kirjoitti nimikirjainten turvin<sup>9</sup>. Tämän lisäksi oli tyypillistä, että artikkelit olivat koosteita esitelmistä, tapahtumissa ja kokouksissa pidetyistä puheenvuoroista. Näin ollen kirjoittajien tai kaikkien artikkeleissa ajatuksensa esiin saaneiden yksilöiminen ja taustojen avaaminen olisi vaatinut henkilöhistoriallista tutkimista, joka ei ollut tutkielmassani tavoitteena.

Mikäli kirjoitukseen ei ole nimetty kirjoittajaa, olen tehnyt oletuksen, että tekstin takana on ollut lehden toimitus. Pienen aineiston ollessa kyseessä, tarkoitukseni ei ole ollut tulkintojen tekeminen sen suhteen, kuinka käsitykset vaihtelivat kirjoittajan aseman suhteen. Mahdollisten kirjoittajan asemaan ja käsityksiin liittyvät huomiot ja vertailut eivät mielestäni muodosta oikeudenmukaista ja tarpeeksi tarkkaa tulkintaa pienen aineiston perusteella. Olen merkinnyt tulososion aineistokatkelmien alaviitteeksi artikkelin aiheen sekä kirjoitusajankohdan, jotta katkelman ajallinen ja laajempaan teemaan kiinnittyvä konteksti tulee esiin. On kuitenkin syytä tarkentaa, että yksi artikkeli saattoi pitää sisällään useita eri aiheita (kuten kotiaivastuksia, työlaitoksia ja vaikkapa lastenhuoltoa).

Aineiston aikajänne sijoittuu köyhäinhoitolain uudistamisen ajankohtaan ja aikaan ennen 1930-luvun lamaa. Olen jättänyt aineistosta pois ennen vuotta 1922 julkaistut artikkelit, koska – kuten yllä jo tulee esiin – keskittyi lehti suurimmaksi osaksi lastenhuollon kysymyksiin ja toisaalta olen kiinnostunut tutkimukseni kontekstin mukaisesti köyhäinhoitolakia koskevasta keskustelusta. Lama-aikaan koskevat tekstit olen myös rajannut ulkopuolelle aiheen vaatiessa oman käsittelynsä sekä tutkimuksen ja aineiston rajauksen vuoksi.

Aloitin aineistoon tutustumisen jo tutkimussuunnitelmavaiheessa, jolloin tein päätöksen köyhäinhoitolakiin liittyvien tekstien keräämisestä. Aineiston keräämisen ensimmäisessä vaiheessa kävin läpi digitoidun aineiston käyttämällä kansalliskirjaston hakupalvelua,

---

<sup>9</sup> Toki nimikirjaimista voi tehdä päätelmiä siitä, kuka kirjoittaja on kyseessä.

hakusanalla ”köyhäinhuitolaki” sekä hakusanan eri variaatioiden avulla. Keräsin aineistoon sellaiset köyhäinhuitolakia koskevat kirjoitukset, joissa käsiteltiin työkykyisiä avunsaajia. Keräsin aineistoon mukaan siis ainoastaan köyhäinhuitolakia käsittelevät tekstit, eli kirjoitukset joissa kommentoitiin jollain tapaa uutta köyhäinhuitolakia. Koska kiinnostukseni kohteena on kunnallinen köyhäinhoito, olen rajannut yksityistä hyväntekeväisyyttä koskevat kirjoitukset aineiston ulkopuolelle.

Selasin kaikki lehden vuosikerrat läpi artikkeli kerrallaan, jotta kaikki tutkimustehtävän kannalta relevantti aineisto tuli huomioiduksi ja mukaan kerätyksi. Digitaalisessa muodossa oleva aineisto oli helposti kerättävissä tulostuksen avulla Kansalliskirjaston työskentelytiloissa. Tässä vaiheessa artikkeleja oli 56 kappaletta. Aineiston keräämisen toisessa vaiheessa ja tutkimustehtävän tarkentuessa, poistin aineistosta artikkelit joiden arvioin olevan tutkimustehtäväni kannalta epäolennaisia.

Aineistoa kerätessäni huomasin köyhäinhuitolakiin liittyvän rajauksen myös ongemalliseksi. Tutkielmani kannalta olennaisia kirjoituksia jäi pois vain koska lakia ei mainittu, mutta jossa jollain tapaa käsiteltiin väärinkäyttöä köyhäinhuitolain kontekstista käsin. Aineiston keräämisen toisessa vaiheessa keräsin mukaan myös kolme väärinkäyttöä koskevaa kirjoitusta, joissa ei suoraan mainittu lakia, mutta jotka olen arvioinut ottavan osaa lain kontekstiin ja keskusteluun.

Rajasin pois tutkimustehtäväni mukaisesti pois lastensuojelua, vammaisten huoltoa, vanhus-ten huoltoa sekä terveydenhoitoa ja mielisairaanhoidoa koskevat tekstit. Aineistoon keräsin mukaan ainoastaan tekstit, joissa käsiteltiin työkykyisiä aikuisia. Käsittelemäni keskiössä oli siis nimenomaisesti työkykyiset sekä heitä koskeva avun väärinkäyttöä koskeva keskustelu koskien avointa köyhäinhoitoa (kotiavustukset) sekä suljettua köyhäinhoitoa (kunnalliskodit ja työlaitokset).

Aineiston kerääminen ja lukeminen sekä analyysin tekeminen oli aikaavievä prosessi, joka vaati huolellista tutustumista väärinkäyttöä koskevaan tutkimukseen ja käsitteistöön. Aineistossa puhutaan väärinkäytöstä sekä eksplisiittisesti että implisiittisesti, joten teoreettinen kehikko (väärinkäytön ymmärtämisen tavat ja määrittelyt) oli jatkuvassa vuoropuhelussa aineiston lukemisen ja temaattisen analyysin tekemisen eri vaiheissa. Teoreettisten ideoiden olisi hyvä ohjata jo aineiston hankintaa, jolloin teoria ohjaa sopivan aineiston määrittelyä. (Salo 2015, 182 viitaten StPierre & Jackson 2014.)

Aineisto koostuu mukaan otetusta 39 artikkelista, jotka yksipuolisesti tulostettuna muodostavat 106 A4-arkkia kirjoitettua tekstiä. Mukaan otetut artikkelit julkaistiin eri vuosina suhteellisen saman verran, toki eniten 1920-luvun lopulle tultaessa, koska laki oli ehtinyt olla jo muutaman vuoden voimassa ja esimerkiksi työlaitoskysymys herätti tuolloin paljon keskustelua.

**Taulukko 1.** Köyhäinhoitolakia ja työkykyisten avunsaajien sosiaaliturvan väärinkäyttöä käsittelevät kirjoitusten lukumäärä julkaisuvuoden mukaan.

|            |      |      |      |      |      |      |      |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| artikkelit | 5    | 6    | 7    | 3    | 3    | 8    | 7    |
| vuosi      | 1922 | 1923 | 1924 | 1925 | 1926 | 1927 | 1928 |

Taulukkoon 1 on merkitty aineistoon mukaan otetut artikkelit julkaisuvuoden mukaan. Valitsin tutkimustehtävän ja sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevien teoreettisten käsitteiden mukaisesti kirjoituksia, jotka käsitelivät kotiaivustuksia, työlaitoksia ja työkykyisten kannalta soveltuvien osin kunnalliskodissa tapahtuvaa hoitoa koskevia kirjoituksia. On syytä huomata, että samassa kirjoituksessa kirjoittaja saattoi käsitellä useita teemoja, kuten jo aiemmin tulee esiin. Olen koonnut aineistoon mukaan otettavat artikkelit julkaisuvuoden ja numeron, kirjoitustyypin ja artikkelin keskeisen sisällön kuvauksen mukaan taulukkoon 3 (Liite 1).

### 5.3. Temaattinen analyysi ja analyysin eteneminen

Tutkimusvälineistön tulisi olla riittävän herkkää tavoittamaan yleisten kehityskulkujen lisäksi toimintaympäristöihin liittyvät erityisyydet: tulisi tunnistaa toimijoiden näkökulma ja asema (Karvinen 2000, 13). Kun kyseessä on aikalaistekstejä analysoiva tutkimus, on tärkeää Satkan (2000, 45) tavoin pitää etenkin analyysin alkuvaiheessa aineiston suhdetta teoreettisiin käsitteisiin avoimena. Tämä lähestymistapa oli tutkielman kontekstin ja historiaan suuntautuvan aineiston vuoksi välttämätön, mutta myös haastava. Seuraavaksi tuon esiin tekemäni analyysimenetelmän piirteitä ja jäsenän analyysin tekemisen vaiheet.

Aineiston analyysissä olen käyttänyt temaattisen analyysin menetelmää (engl. thematic analysis). Temaattisen analyysin avulla voidaan tunnistaa, analysoida ja kuvata aineistoa teemojen avulla. Konstruktionismiin kiinnittyvänä metodina temaattisen analyysin avulla voidaan tutkia tapoja, joilla todellisuudet ja tarkoitukset rakentuvat yhteiskunnassa osana ympäröivää yhteiskuntaa. (Braun & Clarke 2006, 4, 6, 9.) Näistä lähtökohdista käsin arvioin temaattisen analyysin soveltuvan tutkielmani aineiston analyysimenetelmäksi. Lisäksi

temaattinen analyysi määrittyi tarpeeksi joustavana historiaan suuntautuvan aineiston analyysin menetelmänä.

Samoin, kuin Minna Elomaa-Krapu (2015, 167), ajattelen temaattisen analyysin tuoneen historialliseen viitekehykseen syvällisempää näkökulmaa tutkimuksen aiheesta. Pelkästään diskursiivisen tutkimuksen avulla en olisi mielestäni saanut käsitellyksi aineistoa teemallisena ja historialliseen kontekstiin kiinnittyvänä kokonaisuutena. Tutkittaessa jotain tiettyä kulttuurin tuotetta temaattisen analyysin avulla voidaan analyysi kohdistaa johonkin tietyn kulttuurituotteen piirteeseen tai sen sisältämiin aiheisiin. Kulttuurituote ymmärretään sosiaalisen todellisuuden osana. Tutkielmani analyysissä ollaan siis tekemisissä ammattilehden välittämien todellisuutta rakentavien merkitysten kanssa. (Suoranta 2015, 298.)

Analyysin tekemiseen liittyvien metodisten valintojen apuna olen soveltanut Braunin ja Clarcken (2006) esiin nostamia ja mielestäni käyttökelpoisia temaattisen analyysiin liittyviä keskeisiä kysymyksiä ja välineitä. Koska temaattista analyysia ei ole niin laajasti käytetty kuin esimerkiksi sisällönanalyysia, tukeuduin sekä Braunin ja Clarcken (2006) artikkelin jäsennyksiin että tutustuin analyysin tekemisen ohella joihinkin eri teteenaloilla tehtyihin temaattista analyysimenetelmää käyttäneisiin tutkimuksiin. Havainnollinen esimerkki temaattisen analyysimenetelmän käytöstä mielestäni on lääkintälottien kokemuksia koulutuksesta ja hoitotyöstä käsittelevä Elomaa-Kravun (2015) hoitotieteen alan väitöskirja, jossa pääanalyysimenetelmänä käytettiin temaattista analyysia.

Satka (2000, 47) kirjoittaa, kuinka historiallisia prosesseja ja tapahtumia todenperäisyyteen pyrkivällä tutkimuksen tekijällä ei voi olla valmiita käsitteitä ennen aineiston huolellista tuntemista: Satkan (Mt.) tutkimuksessa teoreettinen viitekehys ja käsitteet kypsyivät tulkintojen edetessä. Omassa tutkielmassani sovelsin ennalta määriteltyjä teoreettisia käsitteitä ja kysymyksenasetteluita, mutta olen pyrkinyt aineiston analyysissä mahdollisimman avoimeen katsomisen tapaan. Tällä tarkoitan nimenomaan aineiston tekstien ymmärtämistä historiallisesta kontekstista käsin, niiden esittämistavan ja kirjoitetun kielen luonteen sekä tyymärryksen luomista tekstin implisiittisten merkitysten jäsentämisenä.

Olen soveltanut teoreettisia käsitteitä sopivaksi oman tutkielmani tematiikkaan ja aineistosta esiin tulleisiin aiheisiin. Analyysia voidaan sanoa ohjanneen *teoriaohjaava* lähestymistapa, eli olen analysoinut aineistoa valitsemani teoreettisen näkökulman lähtökohdista käsin. (Braun & Clarke 2006,12). Ymmärrykseni teoriaohjaavuudesta syventyi, kun ymmärsin,

kuinka teoriaohjaavuuden sijasta voitaisiin puhua laadullisten aineistojen kytkemisestä teoriaan eli aineiston ajattelemista teorian kanssa (Jackson & Mazzei 2012).

Braunin ja Clarcken (2006, 16) artikkelin ohjeistusta mukaillen kävin aluksi silmäillen läpi lakia koskevaa artikkeliaineistoa ja tämän jälkeen luin aineistoa useaan kertaan läpi. Liljeströmiä (2004, 142, 143, 146) mukaillen luin artikkeleja tutkimustehtäväni ohjaamana tarkoituksena paikantaa teksteistä historiallista aikaa ja paikkaa luonnehtivia konventioita eräänlaisina tarinoiden piirteinä. Liljeströmin tavoin ymmärrän kontekstin ehtoina, jotka sääntelivät tekstien tuottamista sekä puitteina, joissa kertojien merkitykset muodostuivat (Mt.).

Tarkemman lukemisen yhteydessä aloin alleviivata ilmaisuja ja katkelmia ja kirjoittaa ylös aineiston lukemisen yhteydessä heränneitä ajatuksia. Mielenkiintoni alkoi lukemisen myötä kohdistua niihin perusteluihin, joiden mukaan apua tuli antaa ja toisaalta avun epäämiseen sekä valheellisen avunsaamisen ja pyytämisen teemoihin. Aineistoon tutustumisen sekä kirjallisuuden kautta tutkimustehtävä ja teoreettiset käsitteet tarkentuivat ja kypsyivät. Sekä teoreettinen tausta että analyysin kirjoittaminen vuorottelivat. Vuoropuhelu oli paikoin haastavaa väärinkäyttötutkimuksen paikantuessa nykyaikaan ja kansainväliseen tutkimukseen ja tätä kautta erilaiseen sosiaaliturvasysteemin kontekstiin ja käsitteisiin.

Aineiston lukemisen edetessä aloin tehdä merkintöjä tulostetun aineiston sivujen marginaaleihin ja alustavasti ryhmitellä ilmaisuja sen mukaan, kun katsoin niiden jollain tapaa liittyvän samaan kokonaisuuteen. Tässä vaiheessa syntyneet ryhmät eivät vielä muodostaneet lopullisia teemoja. Merkatessani ilmaisuja pidin ilmaisut laajoina, jotta ilmaisuun liittyvä konteksti säilyi. (ks. Braun & Clarke 2006 18.)

Seuraavassa vaiheessa aloin järjestää ilmaisuja ryhmiin, joista lopulta muodostin teemakartan avulla pääluokan ja alaluokat. Tämän vaiheen tein manuaalisesti paperille. Analyysin edetessä ja teemoja tarkastaessa osa teemoista tippui pois ja yhdistin pienempiä teemoja yhdeksi laajemmaksi teemaksi. Koska yhdessä artikkelissa käsiteltiin useita köyhäinhoidon teemoja, saattoi saman artikkelin tekstit osua moneen teeman mukaisiin ryhmiin. On myös todettava, että vaikka teemat muodostavat omat kokonaisuutensa, voidaan ne nähdä myös toisiinsa limittyvinä.



Analyysivaihe oli ajallisesti pitkä. Analyysin tekemisen aikana pidin useita pitkiäkin taukoja, joiden jälkeen teemat taas tarkentuivat ja muuttuivat. Analyysin loppuvaiheessa tarkastin teemat Braunin ja Clarken (2006) ohjeistuksen mukaisesti. Ajallisesti pitkittyneen tutkimusprosessin aikana palasin myös artikkeliaineistoon useita kertoja. Analyysin loppuvaiheessa muodostin vielä pääteemoja yhdistävän teeman, koska teeman voidaan sanoa muodostavan eräänlaisen punaisen langan koko aineiston tulkinnalle ja sen voidaan katsoa läpäisevän kaikkia teemoja.

#### **5.4. Tutkielman eettisyys ja luotettavuus**

Tulkintoja muodostaessaan tutkija toimii väistämättä oman kontekstinsa ja henkilökohtaisten ajatusmallien ohjaamana. Kieli tuottaa erilaisia todellisuuksia, joiden tuottamiseen myös tutkija osallistuu. (Autio ym. 2001, 10; Salo 2015, 183.) Tulkintojen taustalla olevat kokemukset määräävät, mistä tekijöistä tutkija lähtee määrittämään tutkimuskohdetta, tutkittavan ilmiön kontekstia sekä sitä, millaisiin selitysmalleihin hän tukeutuu. Historiaan suuntautuvan tutkimuksen voidaan siis määrittää olevan kirjoittajansa kaltainen ja tutkijan tulkinta menneisyydestä. (Autio ym. 2001, 10–11.)

Tutkielman eettisen ja luotettavuuden arvioinnin apuna olen pohtinut erityisesti Kalelan (2000) esiin tuomia lähdekritiikkiin ja anakronismiin liittyviä teemoja. Sosiaalitieteellisen ja historian tutkimuksen rajoja ja yhteyksiä koskevassa luvussa jo sivusin historian tutkimukseen liittyvää anakronismin problematiikkaa. Kalelan (2000, 94) mukaan lähteen tehtävää ei tulisi ottaa annettuna, koska kysymys ei ole itsestään selvästä asiasta vaan tutkijan päätelmästä. Kalela myös toteaa, kuinka tutkimuksessa tehdyt ratkaisut korostavat joitakin todellisuuden eri puolia, mutta eivät suinkaan kaikkia. Voidaan ajatella, että historia on syntynyt vastauksena sellaisiin kysymyksiin, joita ihmisen toiminnan jäljet ovat herättäneet. Tällöin historia muodostuu niistä tulkinnoista, joita näistä jäljistä esitetään (Kalela 2000, 22–24.)

Olen tietoinen siitä, että myös historian tutkimus pitää sisällään tulkintojen tekemistä tutkitavasta kohteesta tai ilmiöstä. Olen pyrkinyt lähdekriittisyyteen niin sosiaalitieteellisen kirjallisuuden kuin historian tutkimuksen lähdekirjallisuuden kohdalla. Tämä näkyy muun muassa niin, että olen pyrkinyt käyttämään useita eri lähteitä ja lähestymistapoja yksityiskohtien kuvauksen tukena.

Aineisto muodostuu artikkeleista, jotka ovat toimitettua sisältöä. Kuten jo aiemmin toin esiin, on kysymyksessä aikalaisteksti, joka on syntynyt oman aikakautensa ajatteluun ja

oloihin pohjautuen. Onkin siis syytä suhtautua aineistoon herkällä ja ymmärtäväisellä lähestymistavalla. Lehdessä äänen saivat kuuluviin toimittajakunnan ja köyhäinhoidon alalla toimivat edustajat, jotka olivat varhaisen sosiaalihuollon tai kasvatustieteen ammattilaisia. Köyhäinavun väärinkäyttöä tutkiessa artikkeleiden muodostamasta aineistosta on syytä huomata Renvallin ja Valtosen (1999, 130) tavoin, kuinka monitasoisen keskustelun tiivistäminen ei suinkaan ole ongelmattonta ja virtaviivaista. Useissa kirjoituksissa on löydettävissä ristiriitaisiakin elementtejä.

Aineistossa väärinkäytöstä puhuttiin ideologisella tasolla ja implisiittisesti. Ainoastaan yksittäisissä kirjoituksissa tuli esiin käytännön esimerkkejä väärinkäytön muodoista. Näin ollen tutkielmassa on mahdoton esittää totuudenmukaista, kaikenkattavaa ja tyhjentävää tietoa väärinkäytöstä tai väärinkäytön laajuudesta vaan kysymys on – myös tutkimustehtäväni ohjaamana – ajattelutavoista ja käsityksistä. Hyrkkänen (2002, 9) toteaa käsitysten tutkimisen olevan sekä tarpeellista että vaikeaa. Hyrkkänen muistuttaa, kuinka käsitykset eivät ole itsessään todellisia ja siksi yhtä oikeutettuja tutkimuskohteina kuin muutkin inhimillisen olemisen ulottuvuudet. Kieli on aina välittyntä, ei läpinäkyvää eikä kaikille samanmerkityksistä (Salo 2015, 183).

Historiantutkimuksen osalta Kalela (2000, 84) huomauttaa, kuinka tutkijan on varmistettava, etteivät tutkimusprosessin lähtökohdat sisällä anakronismeja. Tämä on kuitenkin haasteellista, koska Kalelan mukaan ajankohtaiset yhteiskunnan ajatusmallit tarttuvat usein huomaamatta. Kalela muistuttaakin, kuinka tutkimusasetelman mahdollisen anakronistisuuden arvioiminen ei ole suinkaan helppo tehtävä. Historiantutkijan synniksi Kalela nimeää venäläisen historiantutkijan Aaron I. Gurevichiä (1994) lainaten yrityksen esittää toisen aikakauden ihmiset itsensä ja aikalaistensa kaltaisina. Kalelan tavoin tutkielmassani on ollut paikoitellen syytä kysyä: Olenko asettanut tutkimukseni kohteena olevia ihmisiä ajattelemaan ja toimimaan oman kulttuurini edellyttämällä tavalla? Tutkijan on arvioitava omaa käsitystään todellisuudesta ja omaa kieltään, jolloin niistä ei tule arvottamisen malleja. (Kalela 2000, 106–107.)

Kalela (2000, 108) kuvaa, kuinka tutkijan on osoitettava, miten tutkimuksen kohteena olevat ihmiset ovat ymmärtäneet oman tilanteensa ja miten he ovat sen ilmaisseet. Tämä on osa esittämisen ja kuvauksen oikeudenmukaisuutta. Tämä voidaan saavuttaa Kalelan mukaan kahdella tavalla. Ensinnäkin, lukijalle ei saa jäädä epäselväksi kuvauksen luonne. Tutkija kykenee tuottamaan ainoastaan mahdollisen ja oikeudenmukaisen kuvauksen. Toiseksi,

tutkijan työ ei pääty toimijoiden itseymmärryksen rekonstruointiin. Tutkijalla on oikeus pyrkiä tuon ymmärryksen taakse, jolloin toimijat pyritään näkiemään oman historiansa ja yhteiskuntansa tuotteina. (Kalela 2000, 109 mukaillen Carr 1963, 46.)

Olen pyrkinyt välttämään Kalelan (2000, 84) mainitsemaa houkutusta käyttää nykyaikaisia käsitteitä ja lähtökohtia menneisyyden ymmärtämisen ja tutkimisen lähtökohtana. Tehtävä on kuitenkin jokseenkin mahdoton ja erityisen haasteellinen. Vaikka tuon esiin historiantutkimukselle ja historiantutkijalle määriteltyjä tavoitteita ja piirteitä, en edes yritä positioitua historiantutkijaksi vaan tutkielmani kiinnittyy sosiaalitieteelliseen tutkimukseen.

Sosiaalityön tutkimuksen eettinen tarkastelu tulee ulottaa koko tutkimusprosessin vaiheisiin ja niiden käsittelyyn esimerkiksi pelkän yksittäisen tietosuojakysymyksen tarkastelun lisäksi (Rauhala & Virokannas 2011, 238). Erityisen tärkeää on mielestäni pohtia aiheen ja näkökulman valintaa. Rauhala ja Virokannas (2011, 246) toteavatkin: Opiskelijalla tulisi olla henkilökohtaisen mielenkiinnon lisäksi tutkimuseettistä ymmärrystä ja kykyä pohtia, onko tutkimus oikeutettua. Tutkimuksen kohteet eivät voi määrätä tuloksista tai tulkinnoista. Ei ole myöskään eettisen toimintatavan mukaista esittää aineistossa esiin tulevia asioita kirjoittajaa loukkaavalla tavalla (Alasuutari 2005, 19–20).

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon aineiston verrattain pieni koko. Aineiston keräämisen ulottaminen 1920-luvun lopulle ja 1930-luvulle olisi tuonut mukanaan lama-ajan teemat, joka olisi jo laajentanut tutkimustehtävää. Aineiston pienuus toisaalta voisi kertoa omaa tarinaa siitä, että työkykyisiä avunsaajia koskeva keskustelu oli marginaalisessa asemassa, olivathan työkykyiset marginaaliryhmä myös avustuksen saajissa. Toisaalta se voisi ilmaista myös sitä, ettei väärinkäyttö ollut laaja ilmiö ottaen huomioon avustujärjestelmän kehittymättömyys verrattuna nykyaikaiseen järjestelmään. Lisäksi voidaan arvioida, että olen tutkielman tekijänä tehnyt tulkintani mukaisia ratkaisuja siitä, mitä artikkeleja olen valinnut ja mitkä ovat mielestäni olleet oleellisia tutkimustehtävääni vastaamisessa. Olen tarkastellut tutkielmassa väärinkäyttöä köyhäinhoitolain kontekstissa, joten luonnollisesti tutkielmani ei kuvaa lehdessä väärinkäytöstä käytävän keskustelun koko todellisuutta.

Toki pienestäkin aineistosta voidaan tavoittaa tutkimustehtävän kannalta oleellisia teemoja suhteessa väärinkäyttöön. Mitä pienempi aineisto, sitä paremmin tutkimuksessa voidaan jatkuvasti arvioida tehtyjä ratkaisuja ja valintoja (Heiskala 1990, 247). Teemojen määrästä ei ole yksiselitteistä ohjetta. Braunin ja Clarken (2006) mukaan oleellisempaa kuin teemojen

laskennallinen määrä tai teemojen laajuus on se, että se tavoittaa aineistosta jotakin tärkeää suhteessa tutkimustehtävään.

## 6 VALHEELLISET AVUNPYYTÄJÄT JA MENETTELYTAPAVIRHEET

Avustuksen väärinkäyttö määrittyi temaattisen analyysin tuloksena tahallisenä ja rangaistavana tekona, mutta toisaalta myös köyhäinhoitojärjestelmän virheellisen toiminnan tai laiminlyönnin kautta mahdollistuvana sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastaisena toimintana.

**TAULUKKO 2.** Analyysin tulokset jaettuna yhdistävän teeman, kaden pääteeman sekä neljän alateeman mukaan.

| Väärinkäyttö moraalisesti tuomittavana toimintana ja kunnan taloudellisena rasitteena. |                                     |  |  |
|--|-------------------------------------|--|--|
| Avun myöntämiseen liittyvä väärinkäyttö  |                                     | Tahallinen ja rangaistava väärinkäyttö |  |
| Avustuksen väärinkäytön mahdollistava toiminta   | Köyhäinhoidon virheellinen toiminta | Velvollisuuksien laiminlyönti          | Norminvastainen käyttäytyminen ja työhaluttomuus |

Taulukossa 2 esitän analyysin tulokset taulukkomuodossa. Tuloksista on luettavissa läpäisevänä teemana sekä moraalinen että taloudellinen puhe, jolloin väärinkäyttö määrittyy sekä moraalisesti tuomittavana toimintana että kunnan taloudellisena rasitteena. Moraalisena voidaan pitää puhetta, jonka funktiona on selvittää oikeaa ja väärää, oikeuksia ja velvollisuuksia; siis sitä, miten väärinkäyttöä määritellään ja miten siihen pitäisi suhtautua sekä kontrollin ja vallan ulottuvuuksia (Posio 2018; 243; Renvall & Valtonen 1999, 130). Taloudellinen teema liittyy siihen, miten väärinkäyttöä tarkastellaan sekä köyhäinmenojen lisääntymisenä väärinkäytön seurauksena sekä avunsaajiin kohdistuvan köyhäinavun korvausvelvollisuutena.

Analyysin tuloksena muodostui kaksi pääteemaa, jotka kuvaavat avustuksen väärinkäytön ja sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastaisen toiminnan muotoja: 1) Avun myöntämiseen liittyvä väärinkäyttö sekä 2) tahallisuuteen ja rangaistavuuteen perustuva väärinkäyttö. Avun myöntämiseen liittyvä väärinkäyttö paikantui kahteen alateemaan, joita ovat avustuksen väärinkäytön mahdollistava toiminta sekä köyhäinhoidon virheellinen toiminta. Tahallisuuteen perustuva väärinkäytön pääteema jakautui kahteen alateemaan, joita ovat velvollisuuksien laiminlyönti sekä norminvastainen käyttäytyminen ja työhaluttomuus. Väärinkäyttöön liittyvät käsitykset sisälsivät Renvallia ja Valtosta (1999, 130) mukaillen teknisiä käytännöllistä puhetta, jossa pohditaan sitä, mitä väärinkäytölle tulee tehdä. Näin ollen

väärinkäyttöä koskevat määrittelyt tulivat ilmaistuksi toiminnallisina ja toimintaa suuntaavina käsityksinä.

Olen lisännyt tekstiin teemaa havainnollistavia aineistokatkelmia. Katkelmien lopussa oleva merkintä A tarkoittaa artikkelia ja perässä oleva numero artikkelien numerojärjestystä. Katkelmissa olevat katkoviivat (---) ilmaisevat sitä, että olen poistanut sitaatista ei-oleellista tekstiä, jolla ei ole ollut merkitystä asiasisältöön. Katkelmat ovat alkuperäisessä muodossa, joten esimerkiksi kirjoittajan tekemiä lyhenteitä ei ole korjattu. Jotta tuloksia lukiessa tulisi hieman avatuksi katkelman kontekstia, olen liittänyt jokaiseen katkelmaan alaviitteen, josta tulee esiin kirjoitusvuosi- ja numero sekä kirjoituksen otsikko.<sup>10</sup>

## **6.1. Avun myöntämiseen liittyvä väärinkäyttö**

Artikkeliaineistossa tuli esiin köyhäinhoidon avustuksen myöntämiseen liittyvä harkinnan ja tilanteen tutkimisen vaade. Nähtiin, että huolimaton, harkitsematon ja liian antelias avun myöntäminen ilman avunsaajan yksilöllisen tilanteen tutkimista, tarkkailua ja valvontaa on aiheuttanut kunnalle kustannuksia ja mahdollistanut avustuksen väärinkäytön. Avoimen köyhäinhoidon kaitsijajärjestelmän avulla katsottiin mahdollistuvan avustuksen myöntämiseen liittyvä harkinta ja avustuksen tarkoituksenmukaiseen käyttämiseen liittyvä valvonta. Köyhäinhoidon tehtävänä oli harjoittaa sosiaalista työtä humanien periaatteiden mukaan sekä samalla pitää myös huolta siitä, ettei apua tarvitsevia houkutella irtolaisuuteen, kevytmielisyyteen, velttouteen ja velvollisuuksien laiminlyömiseen (Hellsten 1993, 201). Seuraavaksi tarkastellaan avun myöntämiseen liittyvää väärinkäyttöä avustuksen väärinkäytön mahdollistavana toimintana sekä köyhäinhoidon virheellisenä toimintana.

### **6.1.1. Avustuksen väärinkäytön mahdollistava toiminta**

Tuen myöntäminen ilman tilanteen tutkimista ja seuranta nähtiin avustuksen väärinkäyttönä, jolla on kielteisiä vaikutuksia niin kunnan talouteen kuin avunsaajaan. Tuen myöntäminen ilman riittävää valvontaa katsottiin mahdollistavan avustuksen väärinkäytön. Umpi-mähkäisesti annettava avustus nähtiin uuden köyhäinhoitolain kontekstissa vanhentuneena käytäntönä. Yksilöllinen köyhäinhoito ymmärrettiin persoonallisena, siveellisesti

---

<sup>10</sup> Joidenkin artikkelien järjestysluku on suurempi kuin kerätyn aineiston määrä. Tämä johtuu siitä, että aineistosta on aineiston lukemisen perusteella poistettu ei-relevantteja artikkeleja. Alkuperäinen järjestysluku on kuitenkin jätetty artikkelin tunnisteeksi.

kohottavana ja kasvatuksellisenä vaikuttamisena osana työntekijän ja huollettavan suhdetta (Piirainen 1974, 40). Alla olevassa aineistokatkelmassa kirjoittajat kuvaavat avun myöntämisen edellyttävän riittävää harkintaa ja tilanteen tutkimista, jotta avunsaajalla voidaan todeta todellinen tarve myönnettävälle avustusmuodolle:

*Jos nim. oikein tahdotaan voimassaolevaa lakia seurata ja sen hengessä työskennellä, niin ilmestyy pienessäkin kunnassa köyhäinhoidolle sellaisia tehtäviä, jotka vaativat valppautta ja harkintaa. Ei riitä silloin se summittainen ja pintapuolinen avunpyyntien käsittely, joka ennen on ollut niin tavalista. (A33)<sup>11</sup>*

*Harkitsemattomasti ei ole jaettava almuja, ettei ylipäänsä ole ryhdyttävä autamaan ennen kuin tapaus on täysin tutkittu ja havaittu apu tarpeelliseksi. Kerjääminen on yhteiskunnassa oleva pahe, joka johtuu juuri harkitsemattomasta almunantamisesta. (A6)<sup>12</sup>*

Sosiaalihuollon käsitteen historiallista kehitystä tarkastellessaan Kröger (2014, 26) toteaa, kuinka alan virkailijoiden keskuudessa huoltoon liitettiin vahvoja ja positiivisia merkityksiä, mikä voidaan nähdä viittaavan aiemmin sattumanvaraisen ja luottamusmiesten varassa olleen köyhäinhoidon toiminnan ammatillistamiseen, uudenaikaistamiseen ja systematisointiin. Tämä tulee Krögerin mukaan näkyviin esimerkiksi köyhäinhoitolain ohjatesa kuntia palkkaamaan ammattitarkastajia köyhien tutkimisen, silmälläpidon ja hoidon valvonnan yhtenäistämiseksi. (Mt.) Alempana olevassa aineistokatkelmassa harkitsematon avun myöntäminen liitetään kerjäämiseen, joka määrittyy yhteiskunnalle haitallisena.

Köyhäinhoitolaissa säädettiin kaitsijajärjestelmästä, joka nähtiin edistysaskeleena avoimen köyhäinhoidon kehityksessä. Liian kevyein perustein tai huonosti ajoitettuun avustukseen liittyi väärinkäytön mahdollisuus tai avunsaajan velvollisuudentunnon ja moraalin heikentyminen. Tähän liitettiin myös avunsaajan huolimattomuus tai ymmärtämättömyys avustuksen käyttötavasta. Näin ollen katsottiin, että köyhäinhoitolautakunnan avustuksen myöntäminen tuli perustua tutkittuun tarpeeseen ja oikea-aikaisuuteen. Lisäksi avustuksen käyttöä oli valvottava. Seuraavassa katkelmassa tuodaan esiin kaitsijan velvollisuus valvoa avustuksen käyttämistä tarkoituksenmukaisesti sekä edistää avunsaajan mahdollisuutta työllistyä ja tätä kautta elättää itsensä avustuksen väärinkäytön ehkäisemiseksi ja kunnan köyhäinhuolten säästämiseksi:

<sup>11</sup> Nro (20)1924. Köyhäinlautakuntien kokoukset.

<sup>12</sup> Nro (8)1928. Köyhäinhoidon johtavista periaatteista.

*Erittäin tärkeänä tehtävänä on mainittava kaitsijan velvollisuus valvoa kunnan myöntämän avustuksen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Vielä tulee kaitsijan ottaa selvää tarjolla olevista työpaikoista, vaikka väliaikaisistakin, jotta työkykyisille avunsaajille ja elatusvelvollisille voisi osoittaa tarpeen tullen ansiomahdollisuuksia. --- Tärkeintä on kunnan kannalta, että ei avustusta väärinkäytetä. (A39)<sup>13</sup>*

Harkitsemattomasti annetun avustuksen uskottiin siis johtavan tuen väärinkäyttöön, joka aiheutti kunnalle lisää köyhäinhoitomenoja. Alla olevassa katkelmassa tulee esiin väärinkäytön mahdollistava harkitsemattoman avustuksen ja tätä kautta mahdollistavan väärinkäytön kielteiset vaikutukset kunnan talouden lisäksi avunsaajiin:

*---entinen kaavamainen ja umpimähkäinen avustus ilman mitään avunsaajan silmälläpitoa on tullut kalliiksi ja vaikuttanut turmiollisesti avunsaajiin. (A42)<sup>14</sup>*

Myös avustuksen jakamistapohin määriteltiin liittyvän avustuksen väärinkäytön mahdollisuus. Tuen väärinkäyttöä katsottiin tapahtuvan erityisesti tilanteissa, missä avunsaaja saa avustuksen rahassa tai kauppaan myönnettyjen avustusten avulla. Katsottiin, että raha voidaan käyttää muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on myönnetty, tai että avunsaaja ostaa huonolaatuista tai asiaankuulumatonta tavaraa:

*Köyhät mielellään ottavat avustuksen rahassa. Tässä menettelyssä on vaara aina tarjona: ensiksikin että raha-avustusta voidaan helposti väärinkäyttää ja toiseksi että esim. ostettavat kengät ovat huonoista tarpeista tehdyt jne. Sen tähden onkin köyhäinhoidon ohjesäännöissä säädetty että kaitsijan tulee valvoa, että annetut avut tulee oikein käytetyksi. Tässä ei siis aina tarvitse olla suoranaisten petos kysymyksessä esim. että jauhon asemasta ostetaan kahvia, vaan ajattelemattomuus, tai jotta saataisiin mahdollisimman paljon tavaraa laadun kustannuksella j.n.e. (A39)<sup>15</sup>*

Väärinkäyttöä ohjeistettiin ehkäisemään valvonnan ja harkinnan ohella myös ohjauksen ja neuvonnan avulla. Kaitsija määrityi oikeamielisenä, joka ohjauksella ja esimerkillään ohjasi avustuksen käyttöä oikeaan tarkoitukseen tai hoiti kaupasta hankittavat tarvikkeet avunsaajan puolesta. Avustuksen saaja määrityi jollain tapaa ymmärtämättömänä, jolloin myös väärinkäyttö ilman valvontaa katsottiin olevan todennäköistä. Yllä olevassa katkelmassa tulee esiin väärinkäytön tahattomuus, joka ei välttämättä aina liity tahalliseen väärinkäyttöön (petokseen) vaan kysessä voi olla tahattomaan väärinkäyttöön liittyvä ajattelemattomuus.

<sup>13</sup> Nro (1)1924. Ohjeita kaitsijoille.

<sup>14</sup> Nro (20)1923. Yleinen asevelvollisuus sodassa köyhyyttä vastaan.

<sup>15</sup> Nro (1)1924. Ohjeita kaitsijoille (osa 2).



Köyhäinhoitolain määrittämä kotiaivustuksen kieltäminen väärinkäyttötapauksissa koettiin haastavaksi. Kysymykseen saattoi tulla perheen hajoittaminen ja lasten erottaminen vanhemmistaan, mitä taas ei pidetty perhe-etiikkaa painottavassa yhteiskunnassa tavoiteltavana. Lisäksi se olisi tullut kalliiksi kunnalle laitoshoidon vuoksi, jolloin esimerkiksi vanhempien on annettava suostumuksensa siihen, että lapsi sijoitetaan laitokseen, koska muulla tavalla ei voi tulla toimeen. Avustuksen kieltäminen nähtiin käytännössä siis mahdottomana ja näin ollen kaitsijakunnan tuli ensisijaisesti valvoa tarkasti ja tavoitteellisesti avustuksen käyttöä. Kotiaivustus oli avoimen köyhäinhoidon periaatteen mukaisesti kuitenkin uudessa köyhäinhoitolaissa määritelty ensisijaiseksi avustusmuodoksi.

Avunsaajan yksilöllisen tilanteen tutkimisen ja seurannan myötä uskottiin mahdollistuvan myös avustuksen myöntämisen oikea-aikaisuus. Tähän liittyi tuen myöntäminen ajoissa ja ennaltaehkäisevästi, mutta kuitenkin niin, että avunsaaja kykenee jatkossa elättämään itsensä ilman pitkäaikaista riippuvaisuutta köyhäinhoidosta. Kirjalla elämiseen katsottiin liittyvän vaara jäädä pitkäaikaisesti köyhäinhoidon avun varaan. Asiakkaan ominaisuuksien, asenteen ja käytöksen on oltava sellaista, että hän ansaitsee tulla autetuksi (Posio 2018, 243) ja tämä edellyttää valvontaa ja ohjausta:

*On katsottava, että autetaan niin, että apuosaavan omanarvontuntoa, omaa vastuunalaisuutta ja tarmoa kaikessa vahvistetaan, Jos ulkonaisia elämänetuja parannettaessa veltoistutaan autettavan luonnetta, on hänelle täten tehty huono palvelus. Apu ei nimittäin ole merkityksetön: joko se on tarpeellinen tai tuottaa se vahinkoa saajalleen. Aikanaan annettu apu on kaksinkertainen apu, mutta liian aikainen apu kuolettaa itseluottamuksen ja vastuunalaisuuden tunteen. (A49)<sup>16</sup>*

Köyhäinhoitolakia kuvailtiin kirjoituksissa humanimmaksi ja edistykselliseksi, mutta toisaalta taas esitettiin arvioita humanin lähestymistavan rapauttavan avunsaajien vastuuta itsestään. Köyhäinhoidon asiakkuuteen liittyvää leimautumista voidaan sanoa korostettaneen tarkoituksena ohjata ihmisiä auttamaan itseään. Huoltotoimenpiteiden avulla siis katsottiin mahdollistuvan yksilön kasvattaminen yhteiskuntakelpoiseksi (Urponen 1994, 182).

### **6.1.2. Köyhäinhoidon virheellinen toiminta**

Väärinkäyttöön läheisesti kiinnittyä sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastainen toiminta paikantui aineistossa köyhäinhoidon virheellisen toimiminnan kautta määrittävänä, jolloin

<sup>16</sup> Nro (19)1922. *Muutamia neuvoja köyhäinhallituksille.*

katsottiin tapahtuvan avustuksen alikäyttöä ja avunsaajalle oikeutetun avun epäämistä. Avustuksen alikäyttöä katsottiin tapahtuvan tilanteessa, jossa apua ei ole annettu selkeästä tarpeesta huolimatta tai apua ei ole annettu köyhäinhoitolain määrittämänä ennaltaehkäisevänä apuna. Köyhäinmenojen kasvun hillitseminen korostui aineistossa, mutta nähtiin myös, että köyhäinhoitolaki velvoitti laajentamaan avustettavien piiriä köyhäinhoitolakia edeltäneeseen vaivaishoitoasetukseen verrattuna:

*Mutta köyhäinhoidon lisääntymisen tekijänä on myöskin otettava huomioon, ettei köyhien huoltaminen on aikaisemmin ollut liian suppea ja alhainen, joten sitä on uuden köyhäinhoitolainkin siihen velvoittavana tarvinnut kohottaa, mutta joka kylläkin on tietänyt avunsaajain luvun lisääntymistä ja menojen kasvamista. (A11)<sup>17</sup>*

*Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä tunnetusta ilmiöstä, että annetut kotiavustuksen niin usein ovat kovin pieniä, väliin aivan riittämättömiä. Näyttää varsinkin siltä kuin monella taholla olisi vielä vaikea käsittää, että rahanarvo todella on supistunut kymmenenteen osaan siitä, mitä se oli entisinä ”luonnollisina” aikoina. Jos tämä seikka otetaan huomioon ja samalla pidetään silmällä köyhäinhoitolain tarkoituksia, niin monetkin kotiavustuksen tuntuvasti kohoavat. (A17)<sup>18</sup>*

Köyhäinhoitolain kontekstissa avunsaajien piirin laajentuminen määriteltiin toisaalta avunsaajaa kohden humanimpana mutta myös köyhäinhoitoa enemmän velvoittavana. Annettavien avustusten tasoon kiinnitettiin huomiota osana avun myöntämiseen liittyvää keskustelua. Avustusten tasoa pidettiin matalana ja uuden lain mukanaan tuomaa avustettavien piirin laajenemista tuotiin esiin köyhäinhoitomenojen kasvun osoituksena. Näin ollen pyrittiin tuomaan esiin, että avustusten suurentunut määrä oli seurausta lain määrittämästä velvoitteesta antaa apua kaikille siihen oikeutetuille, eikä niinkään avustusten ylikäytölle tai perusteetottoman myöntämisen seurauksena.

Järjestelmävirheen aiheuttamia tilanteita pyrittiin kontrolloimaan avunsaajien yksilöllisen tilanteen tutkimisen, avunsaajan tarkkailun ja tuen käyttämisen valvonnan avulla, mutta myös antamalla avustusta ennaltaehkäisevästi lakiin kirjatun ehkäisevää köyhäinhoitoa koskevan säädöksen mukaan. Avunsaajan tilanteen ja tarpeen tutkiminen ja harkintavallan käyttö kuuluvat oleellisena osana ammatillisiin periaatteisiin, toisaalta työntekijät toimivat avun

<sup>17</sup> Nro (18)1927 Tampereen kaupungin köyhien huoltotoiminta.

<sup>18</sup> Nro (24)1926. Kotiavustukset ja sijoitukset.

myöntäjinä olemassa olevan lainsäädännön ja muun ohjeistuksen mukaisesti (Mäntysaari & Rajavaara 1999, 88).

Kirjoittajat esittivät huolta avustuksen kohdentumisen ongelmista. Ne, joille avustus lain mukaan kuuluisi, ei ole välttämättä sitä saanut. Virheellinen toiminta väärinkäyttönä paikantui avunsaajalta evättynä avustuksena sekä avunsaajan oikeuksien polkemisena. Alla olevissa aineistokatkelmissa kuvataan köyhäinhoidon virheellistä toimintaa sekä avun myöntämisenä ilman tutkittua tarvetta että apuun oikeutetun avustuksen myöntämättä jättämiseen:

*Yhtä väärin on auttaa sitä, joka ei ole avun tarpeessa kuin jättää auttamatta todella apua tarvitseva. (A49)<sup>19</sup>*

*Ensimmäisenä näistä köyhäinhoidon periaatteista on pidettävä kaikkien puutteenalaisten yhtäläistä oikeutta köyhäinhoidon saantiin. --- saantioikeuteen ei sentähden saa vaikuttaa se seikka, että avuntarpeessa oleva kuuluu siihen tai tähän seurakuntaan, tai on tämän tai tuon maan alamainen tai täyttää jonkun määrätyn ehdon. Köyhäinhoitolakimmehan oikeuttaa lyhyestisanoen jokaisen avunntarvitsijan saamaan apua. Laki on, suodessaan avunpyytäjälle oikeuden valittaa köyhäinhoidon päätöksestä, selvästi osoittanut, että köyhä ei suinkaan vastaanota almuja, vaan nauttii oikeuksiaan saadessaan hoitoa. (A6)<sup>20</sup>*

Katkelmissa tulee esiin asiakkaan oikeus saada apua puutteenalaisena mukaan sekä uuden köyhäinhoitolain mukaisesti laatia valitus köyhäinhoidon päätöksestä. Toimeentulotuki-asiakkaan hyvinvointia painottavassa puhetavassa painopisteen voidaan sanoa olevan asiakkaan oikeuksien turvaamisessa sekä asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa (Posio 2018, 243). Vaikka lain voidaan katsoa tunnustaneen ongelmien yhteiskunnallisen ulottuvuuden, perustui lain toimeenpano yksilöllisille perusteille. Myös auttamistilanteissa köyhyiden syyksi arvioitiin yksilön fyysistä, psyykkistä ja siveellistä rappiotilaa (Urponen 1994, 182), vaikka jalansijaa alkoikin saada yksilöllisten näkökulmien sijasta myös rakenteelliset avunsaajan tilanteeseen vaikuttavat tekijät.

Köyhäinhoitolaissa säädettyyn kotipaikkaoikeuteen liittyvää virheellistä menettelyä arvioitiin asiakkaan oikeuksien toteutumatta jäämisenä. Alla olevassa katkelmassa tulee esiin lainvastainen menettely, jossa toisessa kunnassa oleskeleva ei ole saanut apua ajoissa

<sup>19</sup> Nro (19)1922. *Muutamia neuvoja köyhäinhoitohallituksille.*

<sup>20</sup> Nro (8)1928. *Köyhäinhoidon johtavista periaatteista.*

virheellisen viranomaistoiminnan seurauksena. Toiminta määrittyi sekä lainvastaisena että asiakkaan oikeuksia polkevana menettelynä:

*Kuinka useinkaan sitten sattuu että oleskelukunnan köyhäinlaitokunta ajattelemattomuudessaan kehoittaa avunpyytäjää kääntymään kotipaikkakunnan puoleen avunpyynnöllään - - - Tällainen ajattelemattomuus ja sano-kaamme suoraan, myöskin lainvastainen menettely, on saanut paljon epä-järjestyksiä ja ikävyyksiä aikaan. Moni avunsaaja on saanut kohtuuttomasti odottaa enenkuin on tullut autetuksi ja juoksutettu turhaan toisesta köyhäin-hoidon kansliasta toiseen, siten kuluttaen varojaan ja aikaansa asianomaisten köyhäinhoidon toimehenkilöiden mielivaltaisuuden vuoksi. (A26)<sup>21</sup>*

Oikeuksien toteutumatta jäämisen seurauksena asiakas jää ilman hänelle kuuluvaa etuutta etuuden myöntäjän virheellisen toiminnan vuoksi. Apua tarvitseva henkilö kuvautuu olosuh-teiden uhrina. Avunsaajan oikeuksia painottava näkemys kiinnittyy avunsaajan hyvinvointia painottavaan diskurssiin, jossa avun tarpeessa olevalla on oikeus saada riittävä apu ilman syrjintää, leimaamista tai nöyryytystä (mukaiillen Posio 2018, 243.)

## **6.2. Tahallinen ja rangaistava väärinkäyttö**

Tahallinen ja rangaistava väärinkäyttö määriteltiin aineistossa köyhäinavun korvausvelvol-lisuuden sekä elatusvelvollisuuden laiminlyömisinä sekä norminvastaisena käyttäytymisenä ja työhaluttomuutena. Työn vieroksuminen ja avustuksen varaan jättäytyminen leimaa hel-posti marginaaliryhmään kuuluvaksi ja sosiaaliturvajärjestelmän hyväksikäyttäjäksi, joka ei kykene täyttämään kaikkia kansalaisvelvoitteita (Posio 2018, 49). Sosiaalipolitiikkaan kyt-keytyy näin ollen voimakas velvollisuusetiikka: avustusten myöntäminen nähtiin ongelmal-lisena henkilölle, joka ei ole jollain tapaa sitä ansainnut (Koskiahho 1986, 117).

### **6.2.1. Velvollisuuksien laiminlyönti**

Tahallinen väärinkäyttö nähtiin olevan tulosta moraaliltaan heikentyneestä ajattelusta ja toi-minnasta. Kun kotiaavustuksen väärinkäyttöön saattoi vielä liittyä tahatonta huolimatto-muutta ja ajattelemattomuutta, korostui velvollisuuksien laiminlyönnin osalta aineistossa nä-kemys valheellisesta avunpyytämisestä rangaistavana toimintana ja näin ollen köyhäin-hoitajärjestelmän hyväksikäyttönä. Kuten alla olevassa katkelmassa tulee esiin, avun

<sup>21</sup> (14)1925. *Enemmän yhteistyötä ja luottamusta köyhäinlaitokuntien kesken.*

ansaitsemiseen ja väärinkäytön välille haluttiin tehdä selkeä ero niin lainsäädännön tasolla kuin toimijoiden keskusteluissa:

*Näin valheellisten avunpyytäjien ja todellisten köyhäinavun tarvitsijain välille pyrkii uusi laki vetämään entistä selvemmän rajan ja kohtelevaan kumpaakin ryhmää näiden ansaitsemalla tavalla. (A47)<sup>22</sup>*

Puhe on moraalisesti sävyttynyt ja se vetää rajaa ansaitseviin ja ansaitsemattomiin. Renvallin ja Valtosen (1999, 135) sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevien puhetapojen tutkimuksessa liian helposti saatava sosiaaliturva katsotaan heikentävän moraalialia ja väärinkäyttö on oire yhteiskunnan pahenevasta moraalittomuudesta. Talousliberalistiseen ajatteluun perustuvaan vaivashoidolliseen asennoitumiseen voidaan sanoa sekoittuneen moraalialia elementtejä, jotka tulivat ilmaistuksi köyhäinhuoltolain aikana kontrollipolitiikan muodossa (van Aerscht 1996, 185). Tämä näkyi van Aerschtin (Mt.) mukaan esimerkiksi paheksuttavasti toimineiden korvausvelvollisten työlaitokseen ohjautumisessa.

Velvollisuuksien laiminlyömistä pidettiin rikokseen verrattavissa olevana, rangaistavana ja moraalialia paheksuttavana tekona. Avustuksen väärinkäyttö paikantui elatusvelvollisuuden ja avunsaajalle määrätyn korvausvelvollisuuden laiminlyömisenä. Koska laki ei erotellut korvauksen laiminlyönnin taustalla olevia syitä ja perusteita, jäi köyhäinhuoltolautakunnalle valtaa käyttää harkintaa työlaitokseen toimittamisessa korvauksen suorittamista varten. Laitisen (2005, 176) mukaan sellainenkin kontrolli, joka ei tunnu hyväksyttävältä tai joka osoitautuu tehottomaksi, voi olla juridiselta kannalta perusteltua.

Aineistossa toisaalta pohdittiin työlaitokseen määräytymistä myös humanin katsantokannan kautta. Nähtiin, että ilman omaa syytään korvausvelvollisuuteen joutunut tulisi armahtaa harkinnan perusteella työlaitoskohtalolta. Niin ikään perusteltiin työlaitokseen ohjautumista moraalialis perustein sekä tuotiin esiin mahdolliset lakimuutokset työlaitokseen lähettämisen helpottamiseksi. Työlaitokseen toimittamiselle ehdotettiin joustavampaa ja laajempaa päätösoikeutta. Ehdotusta perusteltiin työlaitoksen toiminnan tuloksellisuudella erityisesti velvollisuuksien rikkojien kurinpidollisena toimenpiteiden osalta.

*Uudessa laissa on kyllä säilytetty ankariakin kohtia köyhäinapuun turvautujille. Viittaamme edim. entistä selvempiin määräyksiin kunnallisten työlaitosten olemassaoloon. Laki on selvästi viittonut nämä laitokset pakkotyölaitokseksi sellaisille henkilöille, jotka aiheuttavat kunnille köyhäinhuoitomenoja*

---

<sup>22</sup> nro (1)1923. Vuodelle 1923 lähdeäessä.

*laiskuutensa, huolimattomuutensa ja velvollisuudentunnonpuutteen kautta. (A47)<sup>23</sup>*

Elatusvelvollisuuden laiminlyöjät sijoitettiin työlaitoksiin, joiden uskottiin kykenevän ohjaamaan ihmisiä elämän kaidalle polulle ja pitävän kunnan köyhäinhuitoimenot pieninä (Urponen 1994, 182). Köyhäinhuitoon ei kuulunut ajatus täysin vastikkeettomasta toimeentulosta ja annettu apu perustui työsuoritukseen. Köyhäinhoidon toimenpiteillä pyrittiin pitämään kustannukset kurissa sekä vaalittiin työmoraalia, säästäväisyyttä ja siveellisyyttä. (Mt.) Työntekoa pidettiin ensisijaisena elatusmuotona. Lisäksi työnteon katsottiin suojaavan kansalaisia siveettömyydeltä, joutilaisuudelta ja kunnan kirjoille joutumiselta. Niin ikään katsottiin, että avustusta tahallisesti väärinkäyttävät muodostivat jo lähtökohtaisesti moraalisesti kunniaattoman ja työtä pakoilevan joukon.

Työlaitokseen määrätyt eivät suoranaisesti olleet verrannollisia vankilaan tuomittaviin rikolisiin, koska työvelvolliset olivat köyhäinhoidon korvauksen eli velkansa suorittajia. Alla olevissa katkelmissa köyhäinapuun turvautuminen ja avustuksen saamisen maksamatta jättäminen määrittyy kuitenkin rangaistavaksi toiminnaksi, jossa tulisi voida soveltaa samantyyppistä oikeusmenettelyä kuin muissakin rikoksissa:

*Rikoslaadusta voidaan kuitenkin olla eri mieltä. Vankiloissa on monen monta, jotka ovat tehneet rikkomuksensa äkkipikaisuudessa, jolloin hermot eivät ole hallinneet tilannetta, mutta lieneekö työlaitoksissa ainoatakaan, jonka teko ei olisi jopa vuosien harkintaa, joka ei johtuisi puuttuvasta velvollisuuskäsitteestä tai tämän äänen kuulemisen tukahuttamisesta. (A8)<sup>24</sup>*

*Kunta on menettänyt antamansa avustuksen kun siitä ei saa korvausta. Kunta on näin vahingon kärsineenä asianomistaja ja oikeutettu vireille panemaan syytöksen. Korvauksen laiminlyöjä on taas kuntaan nähden rikollinen. --- lainjaatija on hyväksynyt rangaistavaksi samaan verrattavat asiat, mistä työlaitokseen toimittaminen johtuu, alleviivaten: korvaukseen täysin psytyvät, mutta siihen haluttomat ja sitä pakoilevat. Olisi näin ollen syytä lakisäännöksiä tässä suhteessa täydentää niin, että valtion tehtävänä olisi oikeusviranomaisen kautta pakon sovelluttaminen tuomioineen ja täytäntöönpanoineen.. (A5)<sup>25</sup>*

Ylempänä olevassa katkelmassa tulee esiin, kuinka korvauksen suorittaminen työlaitoksessa ei sekään vielä palauttanut avunsaajan mainetta. Jo itsessään velvollisuuksien laiminlyönti ja korvauksen maksamatta jättäminen – vaikka olisi toimitettu työlaitokseen

<sup>23</sup> Nro (1)1923. Vuodelle 1923 lähdeessä.

<sup>24</sup> Nro (5)1928. Henkinen kasvatustyö työlaitoksissa.

<sup>25</sup> Nro (9)1928. Kunnallisviranomaisten tarkoin harkittava työtuumioita täytäntöön pantaessa.

korvausvelvollisuutta suorittamaan – vertautui rikolliseksi ja väärinkäytön katsottiin edellyttäneen pitkää harkintaa.

Köyhäinavun varaan jättäytymistä voidaan aineistossa tarkastella siis jo itsessään paheksuttavana ja rangaistavana. Kyse ei siis ole pelkästään häiriöitä, uhkia ja vahinkoja aiheuttavien lainrikkojien valvonnasta. Laajempaan kysymyksenä voidaan tavoittaa valtaväestön turvallisuudelle ja asemalle mahdollisen uhan aiheuttavien ihmisryhmien valvonta. Organisaatiot käyttävät valtaa sekä oikeudellisen sääntelyn että painostuksen avulla. (Laitinen 2005, 176.) Yksilöiden oli määrä omaksua kunnollisen kansalaisen tapoja sen mukaisesti, mikä moraalikoodi kulloinkin oli kyseessä (Satka 1995, 17). Renvall ja ja Valtonen (1999, 135) kytkevät keskustelun väärinkäytöstä individualistiseen väärinkäyttöä koskevaan diskurssiin, jolloin väärinkäyttö nähdään rikollisuutena, josta tulee seurata rangaistus.

### 6.2.2. Norminvastainen käyttäytyminen ja työhaluttomuus

Väärinkäyttö määrittyi aineistossa norminvastaisen käyttäytymisenä ja työhaluttomuutena, jolloin väärinkäyttöä kiinnittyi suhteessa tuomittavaan ja pahennusta herättävään käytökseen ja elämäntapaan (ks. esim. Lahti 2007, 222) sekä työhaluttomuuteen ja työttömäksi tekeytymiseen. Pahennusta herättävä epäsiiveellinen käytös sekä köyhäinavun varaan jättäytymisen valheellisin ja liian kevyein perustein katsottiin uhkana niin köyhäinhoidon kuin yhteiskunnallisen ja kulttuurisen eheyden ja kunniallisen kansalaisen ihannetta. Haatanen (1993, 35) kirjoittaa, kuinka huoli todella tarvitsevien ja oikeudettomasti apua nauttivien erottamiseksi luonnehti köyhäinhoitoa. Yleiseen huonoon moraaliin vetoaminen voidaan taloudellisten tekijöiden ohella määrittää tyypilliseksi tavaksi ymmärtää ja perustella väärinkäytöksiä (Lahti 2007, 228).

*Sikäli kun olen havainnut, on myös monessa kunnalliskodissakin edelleen joku tai joitakin sellaisia hoidokkeja, joiden oikea paikka olisi työlaitos. Jotta kunnalliskodit todella voisivat muodostua siksi, mitä niiden pitäisi olla, on tarpeellista, että niissä ei ole hoidokkeja, jotka pahennusta herättävällä käytöksellään tuottavat vaikeuksia laitoksen johdolle ja tekevät elämän kiusalliseksi muille hoidokeille. (A18)<sup>26</sup>*

*Onko se armeliaisuuden ja laupeuden vaatimusten mukaista, että kunnialliset köyhät sijoitetaan saman katon alle paheellisten ja kadotettujen olioiden kanssa? --- Erilaatuisten k:h-laitoksen puutteessa katsovat kunnat olevansa pakoiyetut sijoittamaan köyhäintaloihinsa kaikki ne avunsaajat, jotka ovat*

<sup>26</sup> Nro (16)1926. Työlaitokseen soveltuvat kunnalliskotien hoidokit.

*laitoshoidon tarpeessa. Kun näiden joukossa löytyy myöskin paheellisia naisia ja miehiä, sekä muita sellaisia, jotka eivät koskaan ole tottuneet järjestettyihin oloihin --- (A52)<sup>27</sup>*

Aineistokatkelmassa tulee esiin laitosten lähtökohta pyrkiä erottamaan työtä pakoilevat ja paheellista elämää viettävät kunnallisen, työtä tehneiden ja vanhuuden vuoksi köyhäinhoidon apuun turvautuvasta väestä. Norminvastainen käyttäytyminen nähtiin avustuksen – tässä tapauksessa kunniallisen väen kunnalliskotipaikan – menettämiseen johtavana ja pakotyöhön määräytymisen perusteena. Alkoholin käytön, joutilaisuuden ja paheelliseksi määrittävän elämäntavan nähtiin aiheuttavan köyhäinhoidolle sekä ylimääräisiä kustannuksia, että vaikuttavan haitallisesti kunnalliskodin järjestykseen, kunnalliskodissa hoidettaviin ja siellä työskenteleviin.

Alkoholiongelmien kanssa painivien ja työntekoa välttelevien auttamista pidettiin niin ikään moitittavan elämäntavan edistämisenä (Urponen 1994, 182). Työlaitos katsottiin heidän kohdallaan miltei ainoaksi tarkoituksenmukaiseksi köyhäinhoidon muodoksi. Väärinkäyttöä koskevan puheen taustalla voidaan toisaalta tavoittaa myös käsitys köyhäinhoidon asiakkuuden vapaaehtoisuudesta, jolloin se johtuu yksilöllisistä syistä (Posio 2018, 119). Avun saaminen vanhuuden perusteella katsottiin oikeutetuksi ja ansaituksi. Sen sijaan järjestelmä, jossa jollain tapaa sopeutumattomat aikuiset saavat yhteiskunnan kustannuksella apua, sai osakseen arvostelua. Joutilaisuuden tuli perustua hyväksytyyn syyhyn. (Koskiahio 1986, 117–118.)

Paheennusta herättävä elämäntapa jäsenyi työn vieroksumisena (työn pakoiluna) ja epäsiiveellisenä käytöksenä, joita painotettiin myös sukupuoleen liittyvänä. Naisten paheellista elämää katsottiin määrittävän pääasiassa epäsiiveellisyys. Naiset, jotka katsottiin todennäköisimmin joutuvan työlaitokseen, arvioitiin suurimmaksi osaksi olevan aviottomia äitejä. Köyhyyteen liitettävät historialliset leimat yleensä ovat sukupuolisidonnaisia: Erityisesti rikollisuuteen ja irtolaisuuteen liittyvät leimat on useimmiten liitetty miehiin, kun taas naisia on luokiteltu taloudellisen, perhe-elämään tai siiveelliseen elämään liittyvien epäonnistumisien kautta. (Gans 1995, 17.)

*Ja minkälaisia ihmisiä tulee työlaitoksiin? Niihin tulee työtäpelkääviä, siiveellisesti turmeltuneita miehiä ja epäsiiveellisiä naisia. Tiedetäänhän, että*

---

<sup>27</sup> Nro (16)1922. *Tarvitsemmeko työlaitoksia?*



*köyhäinhoidolle tähän saakka on ollut hyvin paljon vastusta irstaista naisista, joista monet ovat enemmän tai vähemmän vaillinaisia sielullisessa suhteessa. (A41)<sup>28</sup>*

Yllä olevissa katkelmissa tulee esiin laitosten eriyttämisen tarve ja vaade. Huolenpitoa ja kuria ei enää voitu ajatella toteutettavaksi samassa paikassa (Satka 1994, 274). Aineistossa kunnalliskodissa moraalisesti arvelluttavalla tavalla käyttäytyvä ja paheellista elämää viettävä avunsaaja ei katsottu olevan oikeutettu kunnalliskotipaikkaan vaan tuli toimittaa työlaitokseen. Rankaisuun perustuvia työlaitoksia siis katsottiin tarvittavan erityisesti jollain tapaa paheksuttavaa ja yleisen moraalin ja lain vastaista elämää viettävien kontrolloimiseksi ja kasvattamiseksi. Väärikäytösten syinä voidaan pitää heikentyneitä moraalialman muuttumista (Heikkilä, Leppänen & Lahti 1999, 62).

Aineistossa työlaitoksiin määräytyneitten vähäistä määrää ei katsottu niinkään selittävän se, etteikö sopivia velvollisia löytyisi tarpeeksi. Kysymys oli pikemminkin siitä, että laitokseen lähettämistä pidettiin osittain monimutkaisena. Painotettiin köyhäinhoitoviranomaisten laillista perehtyneisyyttä sekä avunsaajan olosuhteiden tuntemista ja tutkimista työlaitokseen toimittamisessa. Niin ikään nähtiin, että työtuomioon toimeenpaneminen saattoi viivästyä, jolloin mahdollistui työtuomion saaneen pakeneminen ja piiloutuminen viranomaisilta.

*Mitä sitten tulee tavallisessa normaalitilassa olevien henkilöitten toimittamisesta laitoksiin, sellaisten, jotka huolimattomuuden, laiskuuden, juoppouden tai muun sellaisen takia ovat jättäneet perheittensä huollon, tulee tällaisia, saatavan rahasumman suuruudesta huolimatta, toimittaa viipymättä laitostyöhön. (A5)<sup>29</sup>*

Yllä olevassa katkelmassa kirjoittaja kuvaa työlaitokseen määräytymistä normaalitilassa oleville, jolla tarkoitetaan työhön kykenevää mutta paheksuttavaa elämäntapaa harjoittavaa henkilöä. Normaalitila nähtiin erotuksena työkyvyttömille henkilöille, joiden passittamista työlaitokseen ei nähty tarkoituksenmukaisena. Katkelmassa tulee myös esiin korvattavan rahasumman määrään liittyvä peruste. Katsottiin, että mikäli kunnallisviranomaiset arvioivat korvattavan summan pieneksi, ei työtuomiota kannattanut hakea. Tämän menettelyn arveltiin lisäävän väärinkäyttöä ja toimivan esimerkinomaisesti avunsaajille. Näin ollen periaatteellisesti avunsaajan väärinkäytöllään aiheuttama taloudellinen rasite kunnalle osoittautui

<sup>28</sup> Nro (22)1923. *Yhteisiäkö työlaitoksia?*

<sup>29</sup> Nro (9)1928. *Kunnallisviranomaisten tarkoin harkittava työtuomioita täytäntöön pantaessa.*

vähäpätöisemmäksi suhteutettuna työlaitoksen tuottoisampaan hyötyyn, eli pahatapaisten moraaliseen kasvatukseen ja kontrolliin.

Moraalisin perustein muodostetut tavat luokitella ihmisiä hyväksi ja pahaksi sekä uskolliseksi tai petolliseksi tuli tärkeä tapa organisoida köyhäinhoitoa. Ihmisten tutkiminen moraalisiin perustein oli sen yksi keskeisimmistä tehtävistä. Uutta puolestaan oli luokittelu, joka perustui avunsaajan moraalisiin piirteisiin suhteessa lakiin. (Satka 1995, 80.) Haluttiin tehdä ero apua todellisen ja itsestä riippumattoman syyn vuoksi saaneen ja toisaalta avunsaajan omaksi syyksi tulkittun avunsaamisen syyn perusteella.

Työlaitosten perustamista perusteltiin sekä niiden taloudellisella kannattavuudella, että kansaan kohdistuvan velvollisuudentunnon ja moraalisten käsitysten kasvattamispyrkimyksellä. Tämän katsottiin vähentävän aikojen kuluessa myös pakkokeinojen käyttöä. Väärinkäyttö määrittyi moraalien heikentymisen ja luonteen heikkouden aiheuttamaksi toiminnaksi. Köyhäinhuolain humanimman linjan katsottiin myös vaaraksi aiheuttaa lisää väärinkäytöksiä, kuten alla olevassa aineistokatkelmassa tulee esiin:

*Jos kansassa kaikki yksilöt olisivat kylliksi ryhdikkäitä, niin mitään vaaraa ei tässä köyhäinhoidon humanisoimisessa olisi, vaikkapa se kehitettäisiin äärimmilleenkin. Asianlaidan ollessa näin, siveellisen kansalaiskunnan ollessa kylliksi korkealla, ei kukaan pyrkisi missään tapauksessa väärinkäyttämään köyhäinhoidon antamaa apua. --- heikkoja luonteita on kansassamme runsaastikin, henkilöitä, jotka pienemminkin taloudellisen ahdingon painamina ovat valmiit jättäytymään yhteiskunnan avun varaan, vaikkapa köyhäinhoidonkin muodossa. (A48)<sup>30</sup>*

Kirjoittaja kuvaa, kuinka mahdollinen väärinkäytösten voitiin ennustaa lisääntyvän sellaisten henkilöiden keskuudessa, jotka jollain tapaa elävät moraalisesti arvelluttavaa ja epäsiiveellistä elämää ja joiden arvellaan jättäytyvän köyhäinavun varaan. Köyhäinhuotoviranomaisille tuli varmistaa tarpeeksi tehokas valta ja hallinta julkista apua nauttivia kohtaan (Hellsten 1993, 20). Katkelmasta luettavissa oleva väärinkäytön lisääntymistä koskeva uhkakuva kytkeytyy ajatukseen avun saamisen ansaitsemisesta työn tekemisen ja näin ollen yhteiskunnallisesti merkittävän ja hyödyllisen toiminnan kautta. Ainoastaan tarpeeksi ahkerilla pulaan joutuneilla oli oikeus turvautua köyhäinapuun (Mt., 20). Käsityksen voidaan sanoa velvoittaneen kansalaisilta pyyteetöntä käytöstä ja tätä kautta mittavaa työpanosta järjestelmän hyväksi (mukaillen Leisti & Vähä 2001, 126).

<sup>30</sup> Nro (1)1923. *Muutama miete köyhäinhoidon alaisesta lastenhuollosta.*

Katkelmassa luodaan kuvaa siveellisestä kansalaisista ”meinä” ja tuodaan näkyviin kuvaa moraalittomista yksilöistä, jotka ovat valmiita käyttämään järjestelmää hyväksi (ks. esim Renvall & Valtonen 1999, 131). Samalla siveellinen kansankunto kuvautuu kunnon kansalaisille ominaisena elämäntapana, jolloin ei tulisi mieleen käyttää avustusta hyväkseen. Moraalin rapautumisen näkökulmasta avustus mielletään riippuvuutta aiheuttavaksi ja kannus-  
tamattomaksi tukimuodoksi (Posio 2018, 244).

Työlaitosjärjestelmä ei siis toiminut pelkästään elämäntavan korjaamispaikkana, vaan sillä katsottiin olevan myös ennaltaehkäisevä vaikutus aiheettoman avun hakemiselle (Urponen 1994, 183). Työlaitokseen toimittamista perusteltiin aineistossa eräänlaisena pelotteena ja työntekoon pakottavana. On selvää, että köyhäinavun varassa eläminen leimasi silloinkin, kun työlaitos ei vielä konkreettisesti uhannut (Karisto ym. 1988, 153). Työlaitosten perustamista ja olemassaoloa perusteltiin taloudellisilla ja moraalisisilla perusteilla. Katsottiin, että paheellista elämää viettävät eivät kuuluneet kunnalliskotiin vaan heille tuli perustaa eräänlainen vankilan ja kunnalliskodin välimuoto työlaitoksen muodossa.

## 7 YHTEENVETO JA POHDINTA

Tutkielman aiheena oli tutkia työkykyisiä avunsaajia koskevaa ja sosiaaliturvan väärinkäyttöön liittyviä köyhäinhoidon alalla vaikuttavien ja ammattilehteen kirjoittaneiden toimijoiden käsityksiä vuonna 1922 säädetyin ja vuonna 1923 voimaantulleen köyhäinhuoltolain kontekstissa. Tutkielmassani hain vastausta siihen, miten kirjoittajat määrittivät avustuksen väärinkäyttöä. Aineisto koostuu vuosina 1922–1928 Huoltaja-lehdessä julkaistuista kirjoituksista, joita oli 39 kappaletta. Tutkielman menetelmänä on käytetty konstruktivismiin kiinnittyvää ja teoriaohjaavaa temaattista analyysia.

Analyysin tuloksena väärinkäyttö määrittyi sekä avun myöntämisen liittyvään että tahallisen väärinkäytön pääteemoihin. Tuloksista voidaan päätellä, kuinka erityisesti velvollisuuksien laiminlyönti ja norminvastainen käyttäytyminen määrittyi rangaistavana ja erityisen paheksuttavana köyhäinhoitojärjestelmän väärinkäyttönä. Kotiavustuksen väärinkäyttöä koskevissa käsityksissä korostui näkemykset väärinkäytöksistä tahattomuuteen, ymmärtämättömyyteen ja huolimattomuuteen liittyvänä toimintana. Velvollisuuksien laiminlyönti katsottiin yksinomaan olevan tahallista. Tuloksista voidaan päätellä pyrkimys ohjata yksilöitä oikeaan suuntaan avustuksen käytössä sekä luokitella avunsaajia sen mukaan, käytetäänkö annettua avustusta väärin tarkoituksella vai tahattomasti. Jaottelu voidaan katsoa kuvaavan eroja petoksen ja virheen sekä syyllisen ja syyttömän välillä (Chunn & Cavigan 2013, 471).

Tuloksista voi päätellä, kuinka avustuksen myöntäminen ja väärinkäytön estäminen velvoittivat köyhäinhoitojärjestelmää kontrolloimaan ja valvomaan avustusten käyttöä. Toimenpiteiden tarkoituksena oli sekä säästää kunnan köyhäinhuoitomenoja että kohdistaa avunsaajaan moraalista kasvatusta ja ohjausta. Kasvatus ja ohjaus suuntasi avunsaajia kohti vastuullisen työtätekevän kansalaisuuden velvoitteita ja ihannetta. Lisäksi se pyrki vahvistamaan perheiteitä ja elatusvelvollisen vastuuta omasta sekä perheensä elatuksesta.

Köyhäinhuoltolaki asetti köyhäinhoidon toimijoille runsaasti valtaa sen suhteen, mitä väärinkäytölle tuli tehdä. Kotiavustuksen kieltämiseen liittyi valtavasti harkintaa. Harkinta liittyi avunsaajan kannalta parhaaseen vaihtoehtoon, köyhäinhoidon määrittämään avoimen köyhäinhoidon ensisijaisuuteen, sekä kunnan talouden kannalta oikeaan ratkaisuun. Uuden köyhäinhuoltolain velvoitteet ja tavoitteet ennustivat ja suuntasivat sekä avustusten väärinkäytön

tarkkailua, valvontaa ja rangaistavuutta että tilanteen yksilöllistä selvittämistä ja orastavaa rakenteellisten tekijöiden huomioimista.

Aineistossa tuli esiin moniäänisyyttä sen suhteen, painottuiko kirjoitus humaaniin ja avunsaajien oikeuksia painottavaan vai tiukkaan moraalissävytteiseen, kontrollipolitiikan sävyttämään ja avunsaajien yksilöllisiä ominaisuuksia painottavaan lähestymistapaan. Vaikka tuloksista voidaan tulkita humaani ja kontrollipolitiikkaan kiinnittyvä katsantokanta, yhtä mieltä oltiin siitä, että velvollisuuden laiminlyövätkä epäsiiveellistä ja kunniallisen työtätekevän kansalaisen ihanteesta poikkeavat avunsaajat kuuluivat työlaitokseen. Tuloksia lukiessa tulee kuitenkin ottaa huomioon aineiston pieni koko sekä rajattu kirjoittajakunta.

Asiakkaisiin kohdistuneiden käsitysten lisäksi suhtautuminen köyhyyteen ja toimeentulojärjestelmiin ovat vaihdelleet eri aikakausina (van Aerschot 1996, 34). Van Aerschot (Mt.) kirjoittaa, että sekä suhtautumista että auttamisjärjestelmiä onkin tarkasteltava kunkin aikakauden sosiaalisten ja taloudellisten olosuhteiden valossa. Eri aikoina virallisten avustusorganisaatioiden lähestymistapa on vaihdellut esimerkiksi taloudellisen, moraalisen, kontrolloivan tai ennaltaehkäisevän näkökulman mukaan. Myös köyhäinhoidon tehtävistä ja toimintatavoista on ollut poliittisten mielipidesuuntausten keskuudessa erimielisyyksiä. Köyhäinhoidon toimijat olivat sitä mieltä, että avuntarvitsijoita oli autettava. (Peltola 2008, 161.) Peltola kuitenkin huomauttaa, että tulkinnat avun tarpeesta ja avuun oikeuteista vaihtelivat. Tällöin köyhäinhoito-organisaatioiden huomion voidaan sanoa perustuneen enemmänkin avun antamisen tarveharkintaan kuin köyhyyden syihin. Näin oli siitäkin huolimatta, että laissa säädettiin ehkäisevästä avusta. (Peltola 2008, 161.)

Tutkielmassa analyysin tuloksia on syytä lukea suhteessa sen historialliseen kontekstiin. Aikaa määrittä sota, kansallisen identiteetin etsintä sekä sosiaalisten luokkien väliset olosuhteiden erot ja eturistiriidat. Kansalaissodalla oli vaikutuksensa sekä valtio-osajärjestelmään, että ideologisia arvoja luovaan osajärjestelmään eli vallitsevaan kulttuuriin. Itsenäistyminen merkitsi uudistumista ja itsenäisen valtion syntyä. Sosiaalipoliittiset uudistukset valjastettiin ideologisiin muokkauksiin osana kansalaissodan seurauksia ja valtion kehitystä. (Koskiahon 1986, 255.) Taloudellinen liberalismi edusti Suomessa jonkin tietyn oppirakennelman sijaan omistavien yhteiskuntaluokkien etupolitiikkaa. Ajatusta yleisestä sosiaalivakuutuksesta vastustettiin, koska sen nähtiin sotivan kansalaisen omavastuun periaatetta vastaan. (Kallioinen ym. 2010, 57.)

Samoin kun luvussa kolme esiin tulevassa köyhäinhuololakeja koskevasta kirjallisuudessa, myös tässä tutkielmassa tulee esiin lakia koskevia ideologisia kiistoja ja kamppailuja. Ideologia ehkäisevästä ja avoimesta köyhäinhoidosta sekä avustusvelvollisuuden laajenemisesta alkoi olla humanimpi, mutta myös tiukan kontrollin sävyttämä ja moraalisesti ladattu. Toikon (2005, 140) mukaan köyhäinhuololakeja voidaan kuvata hengeltään humanimmaksi kuin sitä edeltänyt vuoden 1879 vaivashoitoasetus. Inhimillisemmästä lähestymistavasta ja edistyksestä huolimatta laki oli kuitenkin ankara niitä työkykyisiä kohtaan, jotka jättivät huolehtimatta oman tai huoltovelvollistensa toimeentulon (Karisto ym. 1988, 152; Toikko 2005, 141).

Yhteiskunnan ja yksilön suhde määrittyi köyhäinhoidon tehtävien laajentumisesta huolimatta samoin kuin vuoden 1879 vaivashoitoasetuksessa. Periaatteena oli omillaan toimeen tuleminen yhteiskuntaan tukeen turvautumatta. Mikäli tukea sai, oli kyseessä vähin ”tarpeenmukainen” ja se oli maksettava lainan tavoin takaisin. (Piirainen 1974 107.) Satka (1995, 81) kuvaa sisällissodan jälkeistä aikaa köyhäinhoidossa työnteon etiikan ja perhe-etiikan moraalisia puolia köyhäinhuolosektoria määrittävinä piirteinä. Se, mille moraalille perustelulle annettiin painoarvoa, riippui tapauksesta ja siitä, mitä moraalista koodia milloinkin katsottiin rikottaneen tai olleen uhattuna. (Mt.) Koska suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän perustelut nojaavat vahvaan työn etiikkaan, voidaan sosiaaliturvaa ja väärinkäyttöä koskeva kritiikki katsoa kiinnittyvän voimakkaasti vallitsevaan työn eetokseen (Forma & Marski 1999, 114).

Pohjola (2010, 22) kytkee nykyisen aktivoitavista asiakkaista aktiivisiin ja passiivisiin liittyvän jaon jo yli 200 vuotta sitten vallinneeseen ajatteluun, jonka mukaan kansalaiset erotuivat toisistaan sen mukaan, tekivätkö he töitä vai eivät. Sosiaalihuollon varhaiset toimijat toteuttivat sekä yksilölliseen huolenpitoon pohjautuvaa velvollisuutta antaa köyhäinapua että samaan aikaan sosiaalipoliittista ja valtionmuodostukseen kiinnittyvää moraalisideologista ja kontrolloivaa tehtävää osana kunniallisen kansalaisen kasvatustehtävää. Posion (2018, 17) mukaan 2000-luvulla sosiaalipoliittikkaa koskevassa keskustelussa on korostunut kaksi keskenään ristiriidassa olevaa lähtökohtaa. Perusteluissa painottuu sekä asiakkaan oikeuksia ja riittävää sosiaaliturvaa korostava asiakaslähtöisyyteen ja oikeudenmukaisuuden toteuttamiseen kiinnittyvä diskurssi että moralisoivana ja työtä korostava keskustelu yksilön vastuun ja velvollisuuksien sekä viranomaiskontrollin ja vallan lisäämisestä (Mt.).

Tutkielman tekeminen historiaan suuntautuvana oli haasteellista. Oli tärkeää, että tutkimustehtävän laatiminen kesti kauan, jolloin mahdollistui sosiaalitieteelliseen ja historian tutkimukseen liittyvän tematiikan tarkastelu ja pohdinta. Keskustelua voisi jatkaa loputtomiin ja teemaa kiinnostaisi tulvaisuudessa tutkia tarkemmin. Historiallisen kontekstin näkökulma antoi työkaluja reflektoida aineistoa, jolloin mahdollistui pyrkimys ymmärtää aikakauteen liittyvät juonteet osana ilmiöstä tehtäviä päätelmiä. Paynen (2005, 10) tavoin kuitenkin ymmärrän, että tutkielmassani kompastun väistämättä jo aiemmin tässä tutkielmassa esiin tulleisiin, sosiaalityön historiaan suuntautuvan tutkimuksen kritiikin esittämiin sudenkuoppiin.

Toikon (2005) ja Markkolan (2016) tavoin aineistoon tuli suhtautua ymmärtävällä otteella. Tämä ei tarkoita, etteikö historiaan suuntautuvaa aineistoa voisi tarkastella myös kriittisesti. Voisi ajatella, että ilman kriittistä tarkastelua moni asia tulee hyväksytyksi koska se on osa menneisyyttä. Lähestymistapa ja tiedonintressi on kuitenkin aiheen valinnan ohella tärkeä sosiaalityön tutkimusetiikkaan kiinnittyvä kysymys. Tätä teemaa avasin lyhyesti luvussa viisi.

Ei ole yhdentekevää minkä lähestymistavan tutkielman tekijänä valitsen ja miten aineistoon suhtaudun. Historiaan suuntautuva tutkimuksessa on syytä ymmärtää kielen luonne, historiallinen konteksti, sekä vallitsevat olosuhteet ja tietoperusta, jossa ammattilaiset tuottivat väärinkäyttöä koskevia käsityksiä. Tutkielman tekemisen aikana olen pohtinut sitä, voiko sosiaalityön tutkimus olla ottamatta kriittisesti kantaa esimerkiksi asiakkaan oikeuksia koskeviin kysymyksiin ja Rauhalaa ja Virokannasta (2011, 246) lainaten: ”ihmiselämän haavoittuvuuteen ja niitä tuottaviin ehtoihin ja ympäristöihin?”

Väärinkäyttöä koskeva keskustelu on moraalisesti ladattu ja monimuotoinen. Yksiselitteistä vastausta tai määritelmää väärinkäytöstä ja siihen puuttumisesta ei voida määrittää. Näkökulmat koskien ilmiötä ovat moniulotteisia liittyen niin lainsäädännön ja politiikan (Posio 2018), kansalaisuuden ja viranomaistoiminnan (Mäntysaari & Rajavaara 1999; Regev-Masalem 2013; Mosegaard-Sjoberg 2018), kuin myös julkisuudessa käydyn keskustelun ja käsitysten (Renvall & Valtonen 1999; Lundström 2013) näkökulmiin. Sosiaalityön näkökulmasta on tärkeää ymmärtää, kuinka väärinkäyttö kiinnittyy läheisesti sosiaaliturvan kohtaanon ongelmiin samoin kuin esimerkiksi poiskäännyttämisen kysymyksiin (ks. esim. Lahti 2007).

Temaattinen analyysin avulla oli mahdollista tavoittaa aineistosta tutkimustehtävän kannalta merkityksellisiä ja tutkimuskysymyksiin vastaavia teemoja. Tutkielman tekemisessä

haasteelliseksi koin sopivien käsitteiden ja teoreettisten näkökulmien soveltamisen historialliseen aineistoon ja kääntäen: historiallisessa aineistossa käytetyn kielen ja ymmärryksen soveltaminen nykyaikaiseen käsitteistöön. Aiemmin luvussa viisi esiin tuomani, aineiston avoimen katsomisen tapa ei ole tarkoittanut teoriasta vapaata lähestymistapaa, koska puhtaasti aineistolähtöistä tutkimusta on vaikea – ellei mahdotontakin – määrittää.

Keräsin aineistoa jo siinä vaiheessa, kun olin päättänyt tutkia köyhäinhuitolakia ja aikuisia avunsaajia sekä avun myöntämiseen ja vastaanottamiseen liittyvää keskustelua. Tässä kohtaa huomioni kiinnittyi järjestelmään itseensä kohdistuviin kriittisiin huomioihin, joita kirjoittajat toivat esiin. Tehdessäni päätöksen väärinkäyttöä koskevan aiheen valinnasta, löytyi myös käsitteellinen tulkintakehys koskien avun väärinkäyttöä sekä avunsaajan tahallisenä toimintana että myös köyhäinhoidon virheelliseen toimintaan väärinkäyttönä.

Voidaan siis ajatella, että teoreettiset lähtökohdat suuntasivat sekä aineiston keräämistä että lopulta toimivat käsitteellisenä jäsennyksenä aineiston analyysissä ja tulosten raportoinnissa. Tämä on kuitenkin vaatinut pohdintaa sekä kirjoittamisen ja lukemisen välistä tiivistä vuoropuhelua. Mikään teoreettinen malli tai käsittekokonaisuus ei suoraan ole sovellettavissa etenkin historialliseen aineistoon. Olen tutkielmassa soveltanut käsitteitä aineiston luonteen sekä köyhäinhoitojärjestelmän kontekstiin. Olen lisäksi avannut historiallista taustaa, köyhäinhoidon järjestelmää ja kehitystä, jolloin historiallinen konteksti on tullut näkyviin. Se, mikä tuloksista voidaan päätellä väärinkäyttötutkimusta täydentäväksi tulokseksi, on köyhäinhoidon varaan jättäytyminen jo itsessään järjestelmän väärinkäyttönä. Tematiikkaa koskeva keskustelu voidaan sanoa olevan ajankohtainen myös tässä ajassa.

Olen tässä tutkielmassa tarkastellut väärinkäyttöä sekä varsinaisena väärinkäyttönä että siihen juonnettavissa olevaan sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastaisena toimintana. Tutkielmani teoreettiset ja käsitteelliset kiinnepohdat ovat kiinnittyneet näihin teemoihin. Tutkielmassa sivutaan toki sosiaaliturvan väärinkäyttöön läheisesti kiinnittyviä kansalaisuuden ja asiakkaan oikeuksien tematiikkaa, mutta sitä syvemälle ei tässä tutkielmassa ole lähdetty. Tämä luettakoon sekä tutkielman rajausta koskevaksi valinnaksi että tutkielman rajoitukseksi. Samalla se voidaan määrittää jatkotutkimuksen kannalta relevantiksi.

Tutkielman aineiston avulla mahdollistui saada käsitys lain säätämisen ja voimassaolon aikaisista keskustelun piirteistä, joita köyhäinhoidon ammattilehteen kirjoittavat varhaisen sosiaalihuollon toimijat teksteissään tuottivat. Laajempaa synteesiä toimijanäkökulmasta ei kuitenkaan ollut mahdollista tässä tutkielmassa saavuttaa, kuten luvussa viisi jo tulee esiin.



Laajempi kirjoittajien toimijuuden ja esimerkiksi aseman huomioiminen tutkielmassa ja olisi vaatinut laajemman ja monimuotoisemman aineiston käyttämistä sekä henkilöhistorian tutkimista ja tähän liittyvää syvällisempää perehtyneisyyttä (ks. esim. Satka 1995).

Tutkielman tekemisen aikana kiinnostukseni suuntautui työkykyisten avunsaajien myötä työttömistä rakennettuihin käsityksiin ja pitkäaikaistyöttömyyden historialliseen käsittämiseen. Mona Mannevuon mukaan työn järjestyksiin 2010-luvulla merkityksellisesti vaikuttavia figuureita – kuten esimerkiksi pitkäaikaistyötön – tulisi historiallistaa ja tarkastella analyytisesti. Mannevuotooteaa, kuinka tarkastelunäkökulma mahdollistaa kunniallisuuden tuottamiseen ja epäämiseen liittyvän lähestymistavan. Eräänlaisten työttömistä tuotettujen figuurien kautta määritellään meidän ja muiden sekä itsen ja toisen välisiä rajoja, jolloin ne mahdollistavat erilaisten agendojen esiin nousemisen. (Mannevuoto 2015, 33.)

Tutkielmassa esiin tulleet työlaitokseen toimitetut ja paheelliseksi ja epäsiiveelliseksi määrittynyttä elämää viettäneiden näkökulma jäi tässä tutkielmassa kuulematta.<sup>31</sup> Mielenkiintoista olisi jatkossa tutkia tarkemmin keitä he olivat, kuinka vakavista väärinkäytöksistä todella oli kyse ja miten he rangaistuksensa ja kohtelunsa käsittivät. Kun ammattilaisnäkökulmasta katsottuna tutkielmani kiinnittyy osaksi varhaisen sosiaalisen työn kehitykseen ja ajatusmalleihin, voidaan sosiaalityön asiakkaiden oman elämän kokemukset ja tieto määrittää kytkeytyvän empansipatoriseen tiedonintressiin: Tutkimuseettisesti kestäväksi voidaan ajatella tutkimusta, jossa kuuluu kokevien subjektien ääni (Rauhala & Virokannas 2011, 251). Historiallisessa tutkimuksessa historian marginaaliin joutuneiden ihmisiä koskevan aineistoon liittyy kuitenkin rajoitteita esimerkiksi saatavuuden suhteen (Henriksson & Kastari 2001, 137).

Asiakkaan ja palvelujärjestelmän väliseen suhteeseen tuovat osansa historiallisesti vaikuttavat ajattelumallit, ideologiat ja yhteiskunnallinen järjestys sekä palveluita koskevat poliittiset suhdanteet. Kysymys on moninaisesta ja monikerroksisesta suhteiden kirjosta. (Pohjola 2010, 19.) Pohjola kirjoittaa, kuinka asiakkaan käsitteeseen liittyviä merkityksiä säätelevät historialliset perinteet ja painolastit. Vaikka puhe huutolaisista, ruotiukoista, irtolaisista, hlohokeista ja huollettavista on muuttunut, liitetään köyhyyteen ja yhteiskunnalliseen apuun turvautuviin henkilöihin tiettyjä automatisoituneita ajatuksia ja oletuksia. Asiakas on siis jollain tapaa aina erityinen. (Pohjola 2010, 22.) On tärkeää ymmärtää, kuinka muutokset

---

<sup>31</sup> Tämä on toki luonnollista, koska tutkielmassani oli ns. ”ammattilaisnäkökulma”, eli köyhäinhoidon alalla toimivien käsitykset. Olen avannut tutkielmani näkökulman, kontekstin ja rajaukset luvussa kaksi.

arvoissa ovat ajan saatossa tulleet ilmaistuksi myös sosiaalisen työn normatiivisissa vaatimuksissa (Satka 1994, 264).

Kuten Tavastähti (1919) tutkielman johdannon alussa olevassa sitaatissa kirjoittaa, asiat, jotka nyt ovat tuomittavia tai suoranaisia vääryyksiä, ovat joskus ollut vallitsevia ja edistyksellisiä. Historiasta löytyy edistyksellisten ja sosiaalisen työn ja hyvinvointivaltion rakentamiseen liittyviä tärkeitä kehitysaskelaita. Näiden hyvien asioiden ohella historiasta voidaan tavoittaa myös inhimillistä kärsimystä ja tragedioita<sup>32</sup> (Löfström 2012, 5), joista emme tosin ole vapaita nykyajassa tai tulevaisuudessakaan.

Menneisyyden ja nykyisyyden välillä voidaankin havaita jatkuvuuksia. Myös sosiaalityön ydinkysymysten voidaan katsoa pysyvän joiltain osin samoina, vaikka sosiaalityön käytännön ajallinen konteksti muuttuisi merkittävästi. Sosiaalityön historioita tutkimalla on mahdollista tavoittaa jotain siitä, kuinka muutokset näissä jatkuvuuksissa uudistavat ja muokkaavat sosiaalityötä, sosiaalipolitiikkaa ja sen käytäntöjä. (Payne 2005, 2; Cree & Meyers 2011, 16.) Satka ja Skehill (2011, 192) peräänkuuluttavat vaihtoehtoa aikakaudellemme ominaiselle ”tässä ja nyt” – ajattelulle muutosten tutkimisessa. Kirjoittajien (Mt.) mukaan tulisi pyrkiä tutkimaan laajempia näkökulmia ja olosuhteita pidemmällä aikavälillä. Tästä tarpeesta on helppo olla samaa mieltä.

---

<sup>32</sup> Tematiikan kannalta tärkeä on lastensuojelun sijaishuollon epäkohtia ja lasten kaltoinkohtelua (1937–1983) koskeva monitieteellinen tutkimus (Hytönen, K-M., Malinen, A., Salenius, P., Haikari, J., Markkola, P., Kuronen, M. & Koivisto J. 2016), jossa esiintulleet kokemukset johtivat lopulta valtiovallan anteeksipyyntöön kaltoinkohtelua kokeneita kohtaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016).

## LÄHTEET

- Ahava, I. 1922. Köyhäinhoitolaki ja kerjäämistä koskevat vaivahoitoasetuksen säännökset. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Ahola-Launonen, J. 2018. Lopuksi: Meidän ja muiden oikeudenmukaisuus. Teoksessa: Häyry, M., Takala, T. & Ahola-Launonen, J. (toim.) 2018. Oikeudenmukaisuuden ongelma. Helsinki: Gaudeamus. s. 287–295.
- Ahvenainen, J. & Vartiainen, H.J. 1988. Itsenäisen Suomen talouspolitiikka. Teoksessa: Ahvenainen, J., Pihkala, E. & Rasila, V. (toim.) 1982. Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Helsinki: Tammi. s. 175–191.
- Alasuutari, P. 2005. Yhteiskuntatutkimuksen etiikasta. Teoksessa: Räsänen, P., Anttila, A-H., Melin, H. (toim.). 2005. Tutkimusmenetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. Jyväskylä: PS-kustannus. s. 15–28.
- Annola, J. 2016. Elli Tavastähti ja 1920-luvun sosiaalipolitiikka maailmankuvien murroksessa. Teoksessa: Sulkunen, I., Niemi, M. & Katajala-Peltomaa, S. (toim.) Usko, tiede ja historiankirjoitus. Suomalaisia maailmankuvia keskiajalta 1900-luvulle Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. s. 131–173.
- Anttila, A-H. 2005. Miten sosiologisia teorioita käytetään historiallisen sosiologian tutkimuksissa? Teoksessa: Andersson, A., Anttila, A-H., & Rantanen, P. (toim.) 2004. Kahden muusan palveluksessa: Historiallisen sosiologian lähtökohdat ja lähestymistavat. Turku: Turun Historiallinen Yhdistys. 101–134.
- Autio, S., Katajala-Peltomaa, S. & Vuolanto, V. Ongelma, oivallus ja onnistumisen ilo. Teoksessa: Autio, S., Katajala-Peltomaa, S. & Vuolanto, V. (toim.) 2001. Historijoitsijan arki ja tutkimuksen prosessi. Tampere: Vastapaino. s. 145–155.
- Braun, V. & Clarke, V. 2006. Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 77–101. Saatavilla: [https://www.researchgate.net/publication/235356393\\_Using\\_Thematic\\_Analysis\\_in\\_Psychology](https://www.researchgate.net/publication/235356393_Using_Thematic_Analysis_in_Psychology). Haettu 1.10.2017.
- Burr, V. 2003. Sosiaalipsykologisia ihmiskäsityksiä. Tampere: Vastapaino.
- Chunn, D.E. & Cavigan, S. A. M. 2004. Welfare Law, Welfare Fraud, and the Moral Regulation of the "Never deserving" Poor. *Social & Legal Studies* 13(2), 219–243.
- Cree, V.E. & Myers, S. 2008. Making a Difference: Lessons from History. Teoksessa: Cree, V.E. & Myers, S. 2008. *Social Work: Making a Difference*. Bristol, The Policy Press. s. 15–30.
- Dean, H. & Melrose, M. 1996. Unravelling citizenship. The significance of social security benefit fraud. *Critical Social Policy* 48 (16), 3–31.
- Eduskunnan internetsivut. Saatavilla: [www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi). Haettu 1.3.2019.
- Elomaa-Krapu, M. 2015. Hoitamisen halusta ja velvollisuuden tunnosta. Lääkintälottien kokemukset koulutuksesta ja hoitotyöstä Suomen sodissa. vuosina 1939–1945. Tampereen

- yliopisto. Terveystieteiden yksikkö. Väitöskirja. Saatavilla: <https://tampub.uta.fi/handle/10024/96990>. Haettu 3.10.2018.
- Eräsaari, L. 1991. Yksilöllistävä sosiaalityö. Historian tarkastelua. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntapolitiikan laitoksen tutkimuksia.
- Fairburn, Miles. 1999. *Social History. Problems, Strategies and methods*. MacMillan Press: St. Martin's Press.
- Fairclough, N. 1997. Miten media puhuu. Alkuperäisteos *Media Discourse 1995*. suom. Blom, V. & Hazard, K. Tampere: Vastapaino.
- Feather, N.T. 1999. *Values, Achievement, and Justice: Studies in the Psychology of Deservingness*. Kluwer Academic/Plenum Publishers cop. Ebook Central Academic Complete. Saatavilla Jyväskylän yliopiston verkossa: <https://jyu.finna.fi/Record/jykdok.1005576>. Haettu 7.2.2018.
- Forma, P. & Marski, J. 1999. Mitä väestötiedustelut kertovat väärinkäytöksistä? Teoksessa: Hellsten, K. & Uusitalo, H. (toim.) 1999. *Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön*. Raportteja 245. Helsinki: Stakes. s. 107–117.
- Gans, H.J. 1995. *The War against the Poor. The Underclass and Antipoverty Policy*. New York: Basic Books.
- Haapala, P. 1989. *Sosiaalhistoria*. Johdatus tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus.
- Haatanen, P. 1993. *Suomalaisen hyvinvointivaltion kehitys*. Teoksessa: Riihinen, O. (toim.) 1993. *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. WSOY: Juva. s. 31–68.
- Haatanen, P. 1992. *Elämän varjopuolelle joutuneiden parissa. Sosiaaliministeriö 1917–1939*. Teoksessa: Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti: *Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Sosiaali- ja terveysministeriö*. Helsinki: VAPK-kustannus. s. 17–322.
- Harjula, M. 2012. *Köyhät ja kipeät – Sosiaalinen kansalaisuus ja terveyspalvelujen saataavuus Suomessa 1900-luvulla*. Teoksessa: Forssén, K., Roivainen, I., Ylinen, S. & Heino, J. (toim.) 2012. *Kohtaako sosiaalityö köyhyyden? Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2011*. UNIPress. s. 31–54.
- Heikkilä, M. 2001. *Lama, nälkä ja sosiaaliturvan väärinkäyttö*. Tutkimuskohde eettisenä ongelmana yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisessä tutkimuksessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 66 (6), 545–551.
- Heikkilä, M., Leppänen, A. & Lahti, T. 1999. *Viranomaisen tietoon tullut sosiaaliturvan väärinkäyttö*. Teoksessa: Hellsten, K. & Uusitalo, H. (toim.) 1999. *Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön*. Raportteja 245. Helsinki: Stakes. s. 49–80.
- Heikkinen, H.L.T. 2015. *Kerronnallinen tutkimus*. Teoksessa: Valli, R. & Aaltola, J. (toim.) 2015. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. 4. uudistettu painos. Jyväskylä: PS-kustannus. s. 149–167.

- Heinonen, J. 2015. Rakenteellinen sosiaalityö muutoksessa ja muuttajana. Teoksessa: Pohjola, A., Laitinen, M. & Seppänen, M. (toim.) 2015. Rakenteellinen sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2014. Toinen painos. United Press Global. s. 37–63.
- Heiskala, R. 1990. Sosiologinen kulttuuritutkimus. Teoksessa: Mäkelä, K. (toim.) 1990. Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus. s. 9–29.
- Hellsten, K. & Uusitalo, H. 1999. Mikä on sosiaaliturvan väärinkäyttöä? Teoksessa: Hellsten, K. & Uusitalo, H. (toim.) 1999. Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Raportteja 245. Helsinki: Stakes. s. 13–24.
- Hellsten, K. 1993. Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsingin yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Tutkimuksia 2/1993.
- Henriksson, K. & Kastari, P-L. 2001. Kun politiikka muuttuu historiankirjoitukseksi – lähihistorian haaste. Teoksessa: Autio, S., Katajala-Peltomaa, S. & Vuolanto, V. (toim.) 2001. Historijoitsijan arki & tutkimuksen prosessi. Tampere: Vastapaino. s. 131–144.
- Hyrkkänen, M. 2002. Aatehistorian mieli. Tampere: Vastapaino.
- Hytönen, K-M., Malinen, A., Salenius, P., Haikari, J., Markkola, P., Kuronen, M. & Koivisto J. 2016. Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22. Saatavilla: <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/51794>. Haettu 3.5.2019.
- Hällström, Juusela & Sarlin 1919. Vuosi 1919. Lukijoillemme. Huoltaja (1–2)1919. Kansalliskirjaston digitoitu aikakauslehtiarkisto. Kansalliskirjaston internetsivut. Saatavilla: <https://digi.kansalliskirjasto.fi/aikakausi/binding/897677?page=1>. Haettu 17.5.2017.
- Jaakkola, J., Pulma, P., Satka, M. & Urponen, K. (toim.) 1994. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Jaakkola, J. 1994. Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta. Teoksessa: Jaakkola, J., Pulma, P., Satka, M. & Urponen, K. (toim.) 1994. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto. s. 71–152.
- Jaakkola, J. 1993. Kun valtio ei auttanut – työväen keskinäinen apu Suomessa. Teoksessa: Haapala, P. (toim.) 1993. Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Tampere: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura. s. 25–56.
- Jackson, A.Y. & Mazzei, L.A. 2012. Thinking with theory in qualitative research. Viewing Data across Multiple Perspectives. New York: Sage.
- Jokinen, A. & Juhila, K. 2008. Johdanto. Teoksessa: Jokinen, A. & Juhila, K. (toim.) 2008. Sosiaalityö aikuisten parissa. s. 7–13.
- Jousimaa, K. 1987. Näkökulmia suomalaiseen yhteiskuntaan. Köyhäinhoitolehti-Huoltaja-Sosiaaliturva 1912–1987. Jyväskylä: Gummerus.
- Juhila, K. 2006. Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Tampere: Vastapaino.
- Kansalliskirjaston internetsivut. Saatavilla: <https://www.kansalliskirjasto.fi>. Haettu 17.5.2017.
- Kalela, J. 2000. Historiantutkimus ja historia. Gaudeamus.

- Kallioinen, M., Keskinen, J., Lähteenmäki, L., Paavonen, T. & Teräs, K. 2010. Kilpailun voittokulku: Kartelleista ja säännöstelystä globaaliin markkinatalouteen. Teoksessa: Pietikäinen, P. (toim.) 2010. Valta Suomessa. Helsinki: Gaudeamus. s. 56–78.
- Karisto, A., Takala, P. & Haapola, I. 1988. Elintaso, elämäntapa, sosiaalipolitiikka – suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta. Helsinki: WSOY.
- Karvinen, S. 2000. Sosiaalityön tutkimuksen metodologiset jännitteet. Teoksessa: Karvinen, S., Pösö, T. & Satka, M. (toim.) 2000. Sosiaalityön tutkimus. Metodologisia suunnitoksia. Jyväskylän yliopisto SoPhi 48. s. 7–34.
- Kettunen, P. 2006. Pohjoismaiden hyvinvointivaltio yhteiskunnan käsittämisen historiana. Teoksessa: Saari, J. (toim.) 2006. Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus. s. 217–256.
- Koskiaho, B. 1986. Yhteiskunnan muutos ja sosiaalipolitiikka. Helsinki: Tammi
- Kröger, T. 2014. Yli-ikäinen sosiaalihuolto. Teoksessa Haverinen, R. & Kuronen, M. & Pösö, T. (toim.) 2014. Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino. s. 25–41.
- Lahti, T. 2007. Onhan se niin väärin mutta. Teoksessa Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.) Pääsy kielletty. Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus Stakes. s. 210–234.
- Laihiala, T. 2018. Kokemuksia ja käsityksiä leipäjonoista: huono-osaisuus, häpeä ja ansaitsevuus. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, 163. Tampere: Suomen yliopistopaino Oy
- Laitinen, A. 2005. Oikeussosiologian perusteet. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden sarja A 27. Turku: Turun yliopisto.
- Leisti, S. & Vähä, E. 2001. Tutkija ja maailmankuva – neuvostoideologian jäljillä. Teoksessa: Autio, S., Katajala-Peltomaa, S. & Vuolanto, V. (toim.) 2001. Historijoitsijan arki & tutkimuksen prosessi. Tampere: Vastapaino. s. 113–130.
- Liljeström, M. 2004. Kokemukset ja kontekstit historiankirjoituksessa. Teoksessa: Liljeström, M. (toim.) 2004. Feministinen tietäminen. Keskustelua metodologiasta. Tampere: Vastapaino. s. 141–166.
- Lundström, R. 2013. Framing fraud: Discourse on benefit cheating in Sweden and the UK. *European Journal of Communication*. 28(6), 630–645.
- Löfström, J. 2012. Johdanto. Teoksessa: Löfström, J. (toim.) 2012. Voiko historiaa hyvittää? Historiallisten vääryyksien korjaaminen ja anteeksiantaminen. Helsinki University Press. s. 9–26.
- Mannio, N.A. 1967. Sosiaalipolitiikon kokemuksia. 50 itsenäisyysvuoden ajalta. Porvoo: WSOY.
- Mannevuori, M. 2015. Affektitehdas. Työn rationalisoinnin historiallisia jatkumia. Turun yliopisto. Historian, kulttuurin ja taiteiden tutkimuksen laitos. Väitöskirja. Saatavilla: <https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/113529/AnnalesC406Mannevuori.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Haettu 1.1.2019.

- Markkola, P. 2016. Mitä opittavaa historian tutkimuksella ja sosiaalityön tutkimuksella on toisiltaan? Pääpuheenvuoro 12.2.2016. Sosiaalityön tutkimuksen päivät, Jyväskylän yliopisto.
- Markkola, P. 1996. Marginaali historian keskipisteessä. Teoksessa: Peltola, J. & Markkola, P. (toim.) 1996. Kuokkavieraiden pidot. Historian marginaalista marginaalihistoriaan. Tampere: Vastapaino. s. 7–22.
- Mills, W.C. 1982. Sosiologinen mielikuvitus. Alkuperäisteos *The Sociological Imagination*. Suom. Karisto, A., Konttinen, E., Takala, P. & Uusitalo, H. Gaudeamus.
- Moilanen, J. 2015. Tutkimus lastensuojelun tukihenkilötoiminnan muutoksista. Relationaalinen näkökulma. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Väitöskirja. Saatavilla: <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/46741>. Haettu 6.9.2017.
- Mosegaard Soberg, L. 2018. Benefit Fraud and Policy Alienation Among Civil Servants. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 22 (3), 109–128.
- Mäntysaari, M. & Rajavaara, M. 1999. Sosiaalityön ammattilaisten näkökulmia toimeentulotuen väärinkäyttöön. Teoksessa: Hellsten, K. & Uusitalo, H. (toim.). 1999. Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Raportteja 245. Helsinki: Stakes. s. 81–106.
- Pajukoski, M. 2006. Preventio, sosiaaliikeus ja kunnat: ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden laitos. Helsinki: Edita.
- Park, Y. 2006. Constructing Immigrants. A Historical Discourse Analysis of the Representations of Immigrants in US Social Work, 1882–1952. *Journal of Social Work* 6(2), 169–203.
- Payne, M. 2005. *The Origins of Social Work. Continuity and Change*. Palgrave Macmillan.
- Peltola, J. 2008. Työllisyys, työttömyys ja huolenpito. Yhteiskunta Tampereella 1928–1938. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Peltola, J. & Markkola, P. (toim.) 1996. Kuokkavieraiden pidot. Historian marginaalista marginaalihistoriaan. Tampere: Vastapaino.
- Piirainen, V. 1974. Vaivaishoidosta sosiaaliturvaan: sosiaalihuollon ja sen työntekijäjärjestöjen historiaa Suomen itsenäisyyden ajalta. Hämeenlinna: Karisto.
- Pohjola, A. 2018. Asiakkaan pitkä tie palveluihin vaikuttajaksi. Teoksessa: Pohjola, A., Kairala, M., Lyly, H. & Niskala, A. (toim.) 2018. Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveystaloudessa. s. 308–325.
- Pohjola, A. 2010. Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa: Laitinen, M. & Pohjola, A. (toim.) 2010. Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus. s. 19–74.
- Posio, S. 2018. Kontrollin ongelmallisuus. Toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyden ja kontrolloinnin määräytyminen valtiopäiväasiakirjojen valossa vuosina 1997–2014. Väitöskirja. Turun yliopisto. Sosiaalitieteiden laitos. Saatavilla: <https://www.utupub.fi/handle/10024/144988>. Haettu: 18.1.2019.
- Rauhala, P-L. & Virokannas, E. 2011. Sosiaalityön tutkimuksen etiikka, opettaminen ja tietoarvo. Teoksessa: Pehkonen, A. & Väänänen-Fomin, M. (toim.) 2011. Sosiaalityön arvot ja etiikka. Jyväskylä: PS-kustannus. s. 235–256.

- Rauhala, P-L. 2017. Sosiaaliturvan reformikaudet Suomessa. Teoksessa: Tuulia-Henriksson, A., Kallioma-Puha, L. & Rauhala, P-L. (toim.) 2017. Harkittu, tutkittu, avoin. Marketta Rajavaaran juhlakirja. Helsinki: Kela. s. 143–166. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/178926>. Haettu 13.1.2019.
- Rauhala, P-L. 1996. Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi sosiaaliturvaa? Väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Raunio, K. 2005. Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.
- Regev-Massalem, S. 2013. Claiming Citizenship: The Political Dimension of Welfare Fraud. *Law & Social Inquiry*. 38(4), 993–1018.
- Renvall, M. & Valtonen, S. 1999. Miten sosiaaliturvan väärinkäytöstä puhuttiin julkisuudessa? Teoksessa: Hellsten, K. & Uusitalo, H. (toim.). 1999. Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Raportteja 245. Helsinki: Stakes. s. 119–144.
- Saari, J. 2006. Sadan vuoden sosiaalipolitiikka – muutoksen jaksottaminen Suomessa. Teoksessa: Saari, J. (toim.) 2006. Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus. s. 257–288.
- Saarialho, A. 1935. Köyhäinhoitolainsäädäntö. Kunnallisen keskustoimiston käsikirjoja IV. Porvoo: WSOY.
- Salo, U-M. 2015. Simsalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet. Teoksessa: Aaltonen, S. & Högbacka, R. (toim.). 2015. Umpikujasta oivallukseen: Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa. Tampere University Press. s. 166–190.
- Sihvo, T. 1991. Kansalaisuus ja sosiaalihuolto. Sosiaali- ja terveyshallituksen tutkimuksia 9/1991. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Satka, M. 2017. Sosiaalityön tieto ja tietäminen muuttuvan hallinnan oloissa. Satka, M. 2017. Teoksessa: Tuulia-Henriksson, A., Kallioma-Puha, L. & Rauhala, P-L. (toim.) 2017. Harkittu, tutkittu, avoin. Marketta Rajavaaran juhlakirja. Helsinki: Kela. s. 69–76. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/178926>. Haettu 2.1.2019.
- Satka, M. & Skehill, C. 2011. Michel Foucault and Dorothy Smith in case file research: Strange bed-fellows or complementary thinkers? *Qualitative Social Work* 11(2), 191–205.
- Satka, M. 2000. Käsitteellistyneet käytännöt sosiaalityön teoretisoinnin välineenä. Teoksessa: Karvinen, S., Pösö, T. & Satka, M. (toim.) 2000. Sosiaalityön tutkimus. Metodologisia suunnistuksia. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto SoPhi 48. s. 35–67.
- Satka, M 1995. Making Social Citizenship. Conceptual Practices from the Finnish Poor Law to professional social work. Väitöskirja. Jyväskylän yliopisto.
- Satka, M. 1994. Sosiaalinen työ peräänkatsojamiehestä hoivayrittäjäksi. Teoksessa: Jaakkola, J., Pulma, P., Satka, M. & Urponen, K. (toim.) 1994. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto. s. 261–340.
- Sipilä, J. 1996. Sosiaalityön jäljillä. Helsinki: Tammi.
- Soydan, H. 2012. Understanding Social Work in the History of Ideas. *Research on Social Work Practice*. 22 (5), 468–480.



Sosiaali- ja terveysministeriö 2016. Lastensuojelun sijaishuollossa kaltoin kohdelluilta pyydettiin anteeksi. Tiedote 212/2016. Sosiaali- ja terveysministeriön internet-sivut. Saatavilla: [https://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/lastensuojelun-sijaishuollossa-kaltoin-kohdelluilta-pyydettiin-anteeksi](https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lastensuojelun-sijaishuollossa-kaltoin-kohdelluilta-pyydettiin-anteeksi). Haettu 2.5.2019.

Suoranta, J. 2015. Populaarikulttuurin tuotteiden analyysistä. Teoksessa: Valli, R. & Aaltonen, J. (toim.) 2015. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. 4. uudistettu painos. Jyväskylä: PS-kustannus. s. 294–302.

Suurpää, L. 2002. Erilaisuuden hierarkiat. Suomalaisia käsityksiä maahanmuuttajista, suvaitsevuudesta ja rasismista. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura. Julkaisuja 28. Helsinki: Yliopistopaino.

Tavastähti, E. 1919. Köyhäinhuoltolainsäädännön uudistus. Huoltaja (7)1919. Saatavilla: <https://digi.kansalliskirjasto.fi/aikakausi/binding/897697?page=8&term=Köyhäinhuoltolainsäädännön&term=uudistus>. Haettu 1.6.2018.

Tavastähti, E. 1926. Köyhäinhoidon käsikirja. Porvoo: WSOY.

Toikko, T. 2005. Sosiaalityön ideat. Tampere: Vastapaino.

Urponen, K. 1994. Hyvinvointiyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon. Teoksessa: Jaakkola, J., Pulma, P., Satka, M. & Urponen, K. (toim.) 1994. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto. s. 163–260.

van Aerschoot, P. 1996. Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.

van Oorschot, W. 2000. Who should get what and why? On deservigness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy and Politics* 28 (1), 33–48.

Väliverronen, E. 1998. Mediatekstistä tulkintaan. Teoksessa A. Kantola, I. Moring & E. Väliverronen (toim.) Media-analyysi. Tekstistä tulkintaan. Helsinki: Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, 13–39.

Waris, H. 1980. Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 5. Seitsemäs painos. WSOY: Porvoo

## LIITE 1. Artikkeliaineisto

**TAULUKKO 3.** Artikkeliaineisto koottuna lehden numeron ja vuosikerran, kirjoitustyypin, otsikon sekä artikkelin kirjoittajan ja/tai artikkelin sisällön perusteella. Taulukossa tulee esiin artikkelissa mainitut ammatinimikkeet, siteeratut tai käsitellyt esitelmät sekä puheet ja kokoukskoosteet, joita kirjoittaja tai toimitus on kirjoituksessa käsitellyt. Pääkirjoitukset, joissa kirjoittajia ei ole mainittu, olen tehnyt oletuksen, että kirjoittajat ovat toimituksen edustajia.

| Lehden numero ja julkaisu vuosi | Kirjoitustyypin | Otsikko   | Kirjoittaja ja/tai kirjoittajan siteeraamat ammattilaiset tai esitelmät   |
|---------------------------------|-----------------|---|---|
| (11)1922                        | Artikkeli       | <i>Petsamon köyhäinhuolto-olot</i>                            | L.F.R. Tekstin sisältö pohjautuu köyhäinhuollon tarkastajan antamaan lausuntoon kruununvouden maaherralle tekemän selvitykse pohjalta |
| (16)1922                        | Pääkirjoitus    | <i>Tarvitsemmeko työläitoksia?</i>                            | A.Nilsson   |
| (17)1922                        | Pääkirjoitus    | <i>Tarvitsemmeko työläitoksia? Jatkoa.</i>                    | A.Nilsson   |
| (18)1922                        | Artikkeli       | <i>Muutamia neuvoja köyhäinhuoltohallituksille</i>            | A.Nilsson   |
| (19)1922                        | Artikkeli       | <i>Kiertokirje köyhäinhuoltohallituksille</i>                 | Köyhäinhuollon ylitarkastajan kirje   |
| (1)1923                         | Artikkeli       | <i>Muutama miete köyhäinhuollon alaisesta lastenhuollosta</i> | Katkelma esitelmästä. Kirjoittajaa tai esitelmän tekijää ei mainita.  |
| (1)1923                         | Pääkirjoitus    | <i>Vuodelle 1923 lähdetessä</i>                               | Toimitus  |
| (5)1923                         | Artikkeli       | <i>Työläitoksia suunnitellaan Hämeeseen</i>                   | Köyhäinhuollontarkastajan kiertokirje   |
| (15)1923                        | Artikkeli       | <i>Liian vähän huomiota saavuttanut yhteiskunnallinen ala</i> | A.Nilsson   |
| (20)1923                        | Pääkirjoitus    | <i>Yleinen asevelvollisuus sodassa köyhyyttä vastaan</i>      | Toimitus  |
| (22)1923                        | Pääkirjoitus    | <i>Yhteisiäkö työläitoksia?</i>                               | A.Nilsson   |
| (1)1924                         | Artikkeli       | <i>Köyhäinhuolto-olot Oulun läänissä.</i>                     | Köyhäinhuollontarkastajan antama selvitys   |
| (1)1924                         | Artikkeli       | <i>Ohjeita kaitsijoille.</i>                                  | Piiritarkastaja G. Gauffin  |
| (2)1924                         | Artikkeli       | <i>Ohjeita kaitsijoille 2</i>                                 | Piiritarkastaja G. Gauffin  |
| (7)1924                         | Pääkirjoitus    | <i>Yleisen työläitoksen perustaminen Viipurin läänin</i>      | Toimitus  |
| (20)1924                        | Pääkirjoitus    | <i>Köyhäinhuollolautakuntien kokoukset</i>                    | L.F.R.  |
| (21)1924                        | Artikkeli       | <i>Työläitosten perustaminen</i>                              | Toimitus  |

|          |              |  |   |
|----------|--------------|--|---|
| (23)1924 | Pääkirjoitus | <i>Työolot maalaiskuntain kunnalliskodeissa.</i>                                   | M.K.  |
| (1)1925  | Pääkirjoitus | <i>Vuoden alkaessa.</i>  | Toimitus  |
| (4)1925  | Pääkirjoitus | <i>Eräs köyhäinhoidon vaikeimpia ja arkaluontoisimpia asioita</i>                  | L.F.R.  |
| (14)1925 | Pääkirjoitus | <i>Enemmän yhteistyötä ja luottamusta köyhäinhoidotolautakuntien kesken</i>        | Toimitus  |
| (10)1926 | Pääkirjoitus | <i>Ehkäisevää köyhäinhoidtoa.</i>  | J.H.  |
| (16)1926 | Pääkirjoitus | <i>Työlaitokseen soveltuvat kunnalliskotien hoidokit</i>                           | Tarkastajan laatima alustus   |
| (24)1926 | Artikkeli    | <i>Kotiavustukset ja sijoitukset.</i>  | L.F.R.  |
| (1)1927  | Artikkeli    | <i>Hyljättävä avustusmuoto</i>   | E. T-i.   |
| (2)1927  | Pääkirjoitus | <i>Havaintoja Skandinavian matkalta (Jatk.)</i>                                    | W.A. Eloniemi   |
| (8)1927  | Artikkeli    | <i>Työlaitosten kehitys</i>  | H.W.  |
| (11)1927 | Pääkirjoitus | <i>Kunnallisten työlaitosten tarkoituksesta ja perustamisesta sananen</i>          | J.Päivärinta  |
| (15)1927 | Artikkeli    | <i>Suomen köyhäinhoitovirkailijain yhdistyksen palsta</i>                          | Kunnalliskodin johtajan pitämä puhe köyhäinhoidoväen kesäkokouksessa  |
| (18)1927 | Pääkirjoitus | <i>Tampereen kaupungin köyhien huoltotoiminta</i>                                  | Emil Viljanen   |
| (20)1927 | Artikkeli    | <i>Työlaitokseen toimittaminen. Onko se aina mutkallista?</i>                      | Nimimerkki Kunnallismies  |
| (24)1927 | Artikkeli    | <i>Kunnallisviranomaiset ja työlaitoksiin toimittaminen</i>                        | J.L.  |
| (5)1928  | Artikkeli    | <i>Henkinen kasvatustyö työlaitoksissa</i>   | Juho L.   |
| (8)1928  | Artikkeli    | <i>Köyhäinhoidon johtavista periaatteista</i>                                      | Köyhäinhoitokurssin toimitusjohtajan köyhäinhoidon virkailijoilleen pitämä esitelmä kirjattuna                                  |
| (9)1928  | Artikkeli    | <i>Kunnallisviranomaisten tarkoin harkittava työtuomioita täytäntöön pantaessa</i> | J.L.  |
| (11)1928 | Artikkeli    | <i>Työlaitokseen lähettämisen perusteista ja yksi ehdotus</i>                      | Artikkeli perustuu tohtori Viljo Hytösen alustukseen  |
| (14)1928 | Artikkeli    | <i>Työlaitosten hallintoelämistön neuvotteluja</i>                                 | J.L. Artikkelissa käsitellään Lammin ja Punkalaitumen työlaitosten ja valtuuskunnan jäsenten kokouksessa esiin tulleita teemoja |
| (18)1928 | Pääkirjoitus | <i>Karjalan työlaitos</i>  | Selvitys työlaitoksen vihkijäisissä pidetyistä  |

|          |           |   |  |
|----------|-----------|---|--|
|          |           |   | puheista ja esitelmistä: puhujina köyhäinhuolto- ja työlaitoksen edustajiston puheenjohtaja, kansanedustaja. |
| (28)1928 | Artikkeli | <i>Hämeen köyhäinhuolto- ja työlaitoksen edustajainkokous Toijalassa. Työlaitosasioita.</i> | Kahden kunnankirjurin näkemyksiä edustajainkokouksessa toimituksen kirjaamana                                |