

JUHLAJULKAISU

KAARLO JUHO
STÅHLBERG

1865 · 28/1 · 1945

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

**TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY
VAMMALA 1943**

ISBN 978-951-855-881-4 (PDF)

Perustaja- ja Kunniajäsenelleen, Presidentti

Kaarlo Juho Ståhlbergille

hänen täyttäessään kahdeksankymmentä vuotta

Kunnioittavasti

Suomalainen Lakimiesyhdistys

28 päivänä tammikuuta 1945

Einar Böök

Yhteiskunnallisen huollon käsite ja järjestelmä

Ruotsissa v. 1942 julkaistussa, siis verraten tuoreessa, yhteiskunnallisen huoltohallinnon järjestämistä koskevassa valtionkomitean mietinnössä on lausuttu epäilyksiä siitä, onko ns. yhteiskunnallista huoltoa (»socialvård» eli »social vårdnad»), sen eri haaroja sekä siihen rajoittuvia tai sitä sivuavia, julkisen oikeuden säännöstmää, sosiaalipolitiikkaan — sanan laajemmassa merkityksessä — kuuluvia valtion ja yhteiskunnan toimintamuotoja koskeva lainsäädäntö vielä kehittynyt niin täydelliseksi ja järjestelmältään selväpiirteiseksi, että sosiaalihuollon käsite ja huolto-oikeuden rajat voitaisiin aivan täsmällisesti määritellä. Joka tapauksessa ruotsalainen komitea on hahmotellut julkiseen oikeuteen perustuvan avun tarpeeseen joutuneiden yksilöiden sekä kokonaisten yksilöryhmien ja yhteiskuntaluokkien aseman parantamista tarkoittavien toimenpiteiden jaon kolmeen suureen pääalaan: sosiaalivakuutukseen, valtion rahoittamaan ja ohjaamaan kaavamaiseen avustustoimintaan ja näitä yksilökohtaisempaan yhteiskunnalliseen huoltotoimintaan.

Täällä Suomessakin on meidän syytä kysyä, kuinka yhteiskunnallinen huolto on oikein määriteltävä, — mikä on huolto-oikeuden asema yleisessä oikeusjärjestelmässä. Vastaamatta näihin kysymyksiin ei kyetä antamaan edes huolto-oikeutta opiskeleville tyydyttävää käsitystä siitä oikeuden alasta, joka on heidän opintojensa kohteena.

Samat kysymykset ovat toiselta taholta ikäänkuin itsestään, eräänlaisen rinnakkaisuuden ja vastakohtaisuuden johdosta, antautuneet

pohdittaviksi. Jo kuusi vuotta sitten professori *Arvo Sipilä* rikastutti oikeustieteellistä ja sen ohessa myös sosiaalipoliittista kirjallisuuttamme julkaisemalla huomattavan teoksen, joka koski »Suomen työoikeuden käsitettä ja järjestelmää sekä suhdetta sosiaaliseen lainsäädäntöön». Sellaisen tutkimuksen valmistuminen tyydytti ilmeistä ja ajankohtaista tarvetta. Siihen mennessä, kahdessakymmenessä vuodessa Suomen tultua itsenäiseksi valtioksi, oli maamme työlainsäädäntö läpikäynyt ennen näkemättömän kehitysvaiheen. Mutta siihen verrattava ripeä monipuolistuminen ja tehostuminen oli samanaikaisesti tapahtunut myös huolto-oikeuden ja siihen rajoittuvan, sekä yhteiskunnallista avustustoimintaa että sosiaalivakuutusta koskevan lainsäädännön osalta. Tämä oli tapahtunut ilman järjestelmällistä suunnitelmaa, aina sen mukaan, mikä yhteiskunnallinen avustusmuoto syystä tai toisesta oli sattunut joutumaan päiväjärjestykseen, paitsi silloin kun Eduskunnalle v. 1934 samanaikaisesti annettiin ns. »uusien huoltolakien» esitykset ja nämä lait v. 1936 vahvistettiin tulemaan voimaan seuraavan vuoden alusta. Varsin runsaaksi kasvaneen huoltolainsäädäntömme käsitteen määrittelemisen ja sen periaatteiden järjestelmällinen selvittäminen näyttää nyt sekin vuorostaan olevan ajan vaatima. Tehtävä on kiintoisa, ja seuraavassa yritetään se suorittaa, mikäli se on mahdollista lyhyen esityksen puitteissa. Työoikeuden osalta professori Sipilä on vastaavaan suoritukseen tarvinnut lähes 250 sivua. Mitä näistä asioista tässä kirjoitelmassa esitetään, supistuu siis ainoastaan ratkaisun luonnokseen. Tyhjentävä selvitys jäänee jonkun nuoremman tutkijan, varsinaisen tiedemiehen toimitettavaksi.

Kun tahdotaan määritellä yhteiskunnallisen huollon olemus ja työala, on lähdettävä ainakin astetta ylemmästä kategoriasta, sosiaalipolitiikan käsitteestä, jopa vielä astetta ylempää eli siitä kysymyksestä, kuuluuko yhteiskunnallinen huoltotoiminta todella sosiaalipolitiikkaan sen yhtenä osana vai kansantalouspolitiikkaan tai ehkä sosiaalietiikkaan. On kuitenkin mahdotonta tässä yhteydessä perinpohjaisesti syventyä noihin periaatteellisiin yleiskysymyksiin. Eikä se liene tarpeellistakaan, kun niiden osalta voidaan viitata katsauk-

seen, minkä Sipilä edellämainitun teoksensa ensimmäisessä luvussa on luonut lukuisain, enimmäkseen saksalaisten tutkijain näistä kysymyksistä esittämiin mielipiteisiin. Riittänee, kun muistutan mieliin muutamat niistä. Kuuluisa *Adolf Wagner* aikoinaan luki sosiaalipolitiikan yhteiskuntatalouden eli kansantalouden piiriin kuuluvaksi. Mainitakseni eräitä Wagneria jonkin verran nuorempia tiedemiehiä, joiden yhteiskuntapoliittiset teokset ovat meillä suomennoksina tunnettuja, on *J. Conrad* »Kansantalouspolitiikassaan» käsitellyt köyhäinhoitoa ja muutakin huoltotoimintaa, ja *R. van der Borcht* on taas »Yhteiskuntapolitiikan pääpiirteissään» nimenomaan sulkenut köyhäinhoidon ja muun huoltotoiminnan tämän alan ulkopuolelle. Myöhemmän polven saksalainen tiedemies *Leopold von Wiese* on »Einführung in die Sozialpolitik»-nimisessä teoksessaan sattuvasti luonnehtinut sosiaalipolitiikan kansantalouden täysikasvuiseksi tyttärekseksi, samalla kuin hän huomauttaa, ettei se ole vieras eettillisillekään virtauksille. Tässä yhteydessä sopii muistaa, että Tanskan filosofian suurmestari *Harald Höffding*, käsitellessään »Etiikassaan» omasta filosofisesta näkökulmastaan katsoen »filantrooppista kulttuuria», antoi sijan myös sosiaalipolitiikan merkitykselle yhteiskunnan henkis-siveellisessä elämässä ja toiminnassa. Omista tutkijoistamme sekä professori *Eino Kuusi* että *Sipilä* ovat lukeneet sosiaalipolitiikan erityiseksi, talouspolitiikasta erilliseksi alaksi ja molemmat samalla sulkeneet huoltopolitiikan sosiaalipolitiikan piiriin. *K. J. Ståhlberg* on taas tunnetussa »Hallinto-oikeudessaan» käsitellyt sekä työlainsäädännön että huoltolainsäädännön erottaen täten nämä oikeus- ja hallintoalat selvästi erityisestä yksityisoikeudesta eli taloudellisesta oikeudesta, mikä jako lainsäädännön järjestelmässä heijastaa sosiaalipolitiikan ja talouspolitiikan välistä eroavaisuutta. Viime aikoina ajatukset omassa maassamme ovat täten yhä selvemmin kallistuneet siihen suuntaan, että sosiaalipolitiikka ja sen lakisääteinen ilmaus, sosiaalioikeus, ei kuulu enää talouspolitiikkaan, vaan että sillä on oma erityinen asemansa valtion poliittisessa toiminnassa, siitä huolimatta, että valtionyliopistossamme sekä huolto-oikeus että työoikeus olivat kuuluneet talousoikeuden professuurin opetusalaan. Aikaisem-

min mainitsemassani Suomen työoikeuden käsitettä ja järjestelmää käsittelevässä teoksessaan (s. 70) Sipilä nimenomaan ja harventaen lausuu: »Valtion interventio yhteiskunnallisten olojen parantamiseksi sosiaalisen lainsäädännön tietä merkitsee julkisen vallan käyttöä määräävänä tekijänä niiden suhteiden ja olojen alalla, joihin se kohdistuu. Sosiaalioikeus on siten julkista oikeutta kaikkien siihen kuuluvien säännösten osalta.» —

Sosiaalipolitiikka-sanaa voidaan, kuten tunnettua, käyttää kahdessa eri merkityksessä. Puhutaan sosiaalipolitiikasta toiselta puolen tieteenä, toiselta puolen toimintana. Normatiivisen sosiologian alakäsitteenä sosiaalipolitiikka, tieteenä, on periaatteiltaan oppia yhteiskunnasta ja sen rakenteesta tietystä näkökulmasta tarkasteltuna. Tähän sosiaalipolitiikan puoleen ei kuitenkaan tällä erää ole aihetta eikä aikaa sen laajemmin kajota. Mitä sosiaalipolitiikka on toimintana, on kysymys, jota koetetaan seuraavassa tarkemmin selvittää. On kuitenkin tässä tyydyttävä siinä suhteessa tarkastelemaan ainoastaan muutamia kotimaassa esitettyjä määritelmiä.

Eino Kuusen määritelmän mukaan sosiaalipolitiikka käsittää kaikki ne pyrkimykset ja toimenpiteet, joiden tarkoitus on vaikuttaa eri yhteiskuntaluokkien elinehtojen ja keskinäisten suhteiden sekä näiden luokkien ja valtion välisten suhteiden muodostumiseen sellaisiksi, kuin valtiossa vallitsevan käsityskannan mukaan pidetään oikeimpana sekä yleis- ja yhteisetujen kannalta tarkoituksenmukaisimpana.

Lyhyemmin *Arvo Sipilä* on määritellyt sosiaalioikeuden ja, koska tämä sisältää valtiossa sen sosiaalipoliittiselle toiminnalle lailla säädetyt perusteet, myös sosiaalipolitiikan, lausuessaan, että sosiaalioikeus erottuu muusta lainsäädännöstä materiaaliselta tarkoitukseltaan, jonka mukaisesti tämä oikeus erityisesti pyrkii parantamaan vähäväkisten luokkien taloudellista ja henkis-siveellistä asemaa.

Niinkuin useimmat muut sosiaalipolitiikan ja sosiaalioikeuden tutkijat sekä Kuusi että Sipilä määritelmissään pitävät »vaakasuo-rasti» kerrostuneita yhteiskuntaluokkia ja näiden suhteita toisiinsa ja valtioon sosiaalipolitiikan pääasiallisina, jopa yksinomaisina kohteina.

Mutta jos *Werner Sombartin* mukaisesti köyhälistö luokkana ei ole mikään epämääräinen uinuva massa, vaan väestön alin, varaton tai ainakin vähävarainen kerrostuma, joka on tietoinen itsestään luokkana, päämäärästään entisen yläluokan vertaisena tai valtiaana ja tämän päämäärän saavuttamista tarkoittavista keinoista, ja jos toiselta puolen, niinkuin nykyään useimmat tutkijat ainakin täällä Suomessa tekevät, yhteiskunnallista huoltotoimintaa ja sen ohjeena olevaa huolto-oikeutta pidetään sosiaalipolitiikkaan ja sosiaalisuuteen kuuluvina, silloin sosiaalipolitiikan kohteeksi saattaa joutua lukuisastikin sellaisia yksilöitä, jotka hengeltään ja olemukseltaan eivät tietoisesti lukeudu taistelevaan alaluokkaan, köyhälistöön, proletariaattiin, miksi sitä sanottaneenkin, vaan päinvastoin perinteiltään ja elämänkatsomukseltaan, puutteenalaisesta asemastaan huolimatta, kuuluvat ainakin keskiluokkaan tai ehkäpä vielä ylempään kerrostumaan, vaikkakin he ovat joutuneet tai saattavat joutua ei ainoastaan huollon tarpeeseen, vaan myös sen kohteiksi, kun onnettomuudet heidät kohtaavat. Jo tässä kohden edellä kerrotut määritelmät kaipaavat korjausta. Määritelmä on siten laajennettava, että sen puitteisiin luokkien sivussa voivat sopia yksilötkin. Vielä on huomattava, että kaikkein uudenaikaisin, sosiaalipolitiikkaan kuuluva valtion avustustoiminta ja pakollinen sosiaalivakuutuskin pyrkivät laajenemistaan laajenemaan ja sulkemaan piiriinsä kaikki kulloinkin kysymykseen tulevat yhteiskunnan jäsenet heidän tulo-, omaisuus- ja luokkarajoistaan riippumatta.

Kuusen määritelmä tuntuu olevan liian avara sikäli, ettei hän lukenut sosiaalipolitiikkaan ainoastaan toimenpiteitä, vaan myös pyrkimyksiä, ja että toimenpiteisiinkin saattaa kuulua sellaisia, mitkä ovat luonteeltaan yksityistä armeliaisuutta tai hyväntahtoista filantropiaa, kuulumatta siltä yhteiskuntapolitiikkaan. Useinhan sellaisiin ryhdytään, vaikkei valtio puutu niihin lainsäädännöllään tai hallinnollaan eikä edes kunta avustuksillaan tai valvonnallaan.

Sipilä taas puhuessaan sosiaalisuuden materiaalisesta tarkoituksesta ajattelee vähävaraisten luokkien sekä taloudellisen että henkissiveellisen aseman parantamista. Tässä tapauksessa olisi mielestäni

parempi materiaalisen eli aineellisen tarkoituksen sijasta puhua asiallisesta tarkoituksesta.

Näiden huomautusten jälkeen voitaneen sosiaalipolitiikka määritellä seuraavasti:

Sosiaalipolitiikka toimintana on valtion ja tämän antamalla valtuudella, toimeksiannosta tai kannatuksella toimivien oikeussubjektien (julkisten yhdyskuntain tai yksityisten yhteisöjen) sellaisten toimenpiteiden kokonaisuus, jotka tarkoittavat yhteiskunnan vähävaraisten ainestentaloudellisen, terveydellisen ja henkissiveellisen aseman vakiinnuttamista ja parantamista sekä luokkana tai ryhmänä että myöskin yksilöinä ja siten valtion muodostajana ja kannattajana olevan kansakunnan sisäistä lujittamista.

Sosiaalioikeus on se lainsäädännön osa, joka sisältää asianomaisessa valtiossa harjoitetun sosiaalipolitiikan eli yhteiskuntapoliittisen toiminnan lakisäätteiset perusteet.

Sosiaalioikeus voidaan jakaa neljään pääryhmään:

I. Ehkäisevää yleistä yhteiskuntapolitiikkaa koskeva lainsäädäntö, jonka alaan kuuluu asutustoiminta, asuntopolitiikka, väestöpolitiikka, terveydenhoito yms.

II. Työoikeus, joka käsittää palkkatyöntekijäin suojelua itse työsuhteessa ja työoloissa tarkoittavat säännökset sekä yksityisoikeudelliset, erilaisia työ- ja työehtosopimuksia, niin myös työnvälitystä koskevat säännökset. Tätä ryhmää Sipilän mukaan kuitenkin olisi pidettävä aivan itsenäisenä oikeusalanana.

III. Sosiaalivakuutusta ja siihen verrattavaa avuntarpeessa olevien kaavamaisista, henkilökohtaista avustamista valtion varoista koskeva oikeus.

IV. Varsinainen huolto-oikeus, jossa säädetään yksilöjen huollon tarpeen tyydyttämisestä yhteiskunnan toimenpitein avuntarpeen laa-

dun, asteen ja kustannusten kussakin tapauksessa erikseen suoritettavan harkinnan nojalla. Tähän sisältyy myöskin suojelunluontoisia säännöstöjä, esim. lastensuojelulain 7 luku, mikä koskee lasten (ja nuorten henkilöiden) suojelemista heille sopimattomilta ansiotoimilta, ja saman lain 6 luku, missä säädetään kasvattilasten suojelunluontoisesta valvonnasta. Huoltoon voi niin ollen sisältyä sekä ehkäisevää suojelua että suoranaista hoitoa.

Tosin on huomattava, että sosiaalivakuutusta ja valtion varoista myönnettäviä henkilökohtaisia avustuksia koskevaan uusimpaan lainsäädäntöön on ilmaantunut huollonomaisia piirteitä. Nämä esiintyvät kuitenkin toistaiseksi poikkeuksina lain säätämistä, yleensä kaavamaisesta menettelystä. Ne eivät siis ole näiden toimintamuotojen kantavina ja johtavina periaatteina niinkuin varsinaisessa sosiaalihuollossa. Yleinen tarkoitus, puutteen alaisten tai sen uhkaamien henkilöiden elinehtojen turvaaminen, on näille yhteinen, mutta perusluonteeltaan menettely on niissä eriävä. Ruotsissa ollaan sitä mieltä, että sosiaalihuolto-käsitteen merkitys on toistaiseksi epäselvä, mutta sielläkin ryhmitetään yksityisten henkilöiden toimeentulon tukemista tarkoittavat toimenpiteet kolmeen päämuotoon, joista »avustus»-muoto on siltana sosiaalivakuutuksen ja sosiaalihuollon välillä. On helposti selitettävissä, että Ruotsissa ja Suomessa sosiaalihuolto-sanankäyttö tarkoin määrätyn käsitteen vastineena ei ole täysin vakiintunut. Kummassakin maassa on suhteellisen lyhyessä ajassa annettu monta uutta lakia, milloin sosiaalivakuutuksesta, milloin valtion varoista annettavista avustuksista, milloin ainakin Suomessa varsinaiseen huoltoon luettavasta toiminnasta. Nuo lait on valmistettu ja vahvistettu kukin erikseen ilman yhtenäistä suunnitelmaa, aina sen mukaan, mikä erityiskysymys kulloinkin on sukeltanut pinnalle, yleisen huomion kohteeksi. Niiden asettaminen selväpiirteiseen järjestelmään on nykyisen tutkimuksen ja ehkä vastaisen lainsäädännön asia.

Varsinaista yhteiskunnallista huoltoa koskevaan lainsäädäntöön on luettava ne sosiaalioikeuteen kuuluvat säännökset (oikeussäännöt), jotka tarkoittavat taloudellisen toimeentulon,

henkilökohtaisen terveydenhoidon ja henkis-siveellisen tuen antamista niiden puutteessa oleville henkilöille yhteiskunnan huolenpidolla ja toimenpiteillä siten, että toimenpiteiden laatu ja teho sekä niiden kustannukset kussakin tapauksessa henkilökohtaisesti harkitaan ja sovelletaan yksilöllisen huollontarpeen mukaisesti. Niiden rinnalla on kuitenkin huoltopolitiikkaa käsiteltäessä sekä huolto-oikeutta selitettäessä ja sovellettaessa kiinnitettävä huomio siihen lainsäädäntöön, joka koskee toisaalta sosiaalivakuutusta ja toisaalta siihen rinnastettavaa valtion rahoittamaa ja pääasiallisesti kuntien välityksellä harjoittamaa avustustoimintaa, sikäli kuin asianomaisessa laissa säädetään huollonomaisista erityistoimenpiteistä, etenkin sellaisista, joiden hoito on joltakin osalta uskottu valtion ja kunnan huoltoviranomaisille. Kuulumatta varsinaiseen huolto-oikeuteen viimeksimainitut säännöt tarkoittavat yhteiskunnallista huoltoa sen laajemmassa merkityksessä.

Edellä on jo määritelty huolto-oikeuden käsite ja sen asema sosiaalioikeudessa, jolle professori Sipilän mielipiteen mukaan olisi annettava oma asemansa yleisessä oikeusjärjestelmässä. Sosiaalioikeuden paikka olisi silloin joko siviilioikeuteen kuuluvan talousoikeuden alaosana tai julkiseen oikeuteen kuuluvassa hallinto-oikeudessa taikka aivan itsenäisenä näiden kahden välissä kosketuskohtineen kumpaankin suuntaan.

Sosiaalioikeuden sijoittaminen oikeaan yhteyteen yleisessä oikeusjärjestelmässä ei ole aivan helppoa. Niin on esim., kuten jo äsken mainittiin, työoikeus Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan opinto-ohjelmassa aikaisemmin luettu taloudelliseen oikeuteen ja samoin myös huolto-oikeuden alku ja juuri, köyhäinholtolainsäädäntö. Jälkimmäisen kuitenkin K. J. Ståhlberg suuressa Suomen hallinto-oikeutta koskevassa teoksessaan lukee tähän oikeusalaan, ja myöhemmin ilmestyneessä »Julkisen oikeuden lakikirjassaan» hän on sijoittanut köyhäinhoidon, kansaneläkkeet, äitiysavustuksen, lastensuojelun, sokeiden ja invalidien huollon, työsuojelun sekä työväen tapaturmavakuutuksen ja apu- ja työttömyyskassat sosiaalihallinnon alaisina julkisen oikeuden piiriin. Sosiaalivakuutusta koskevaa lain-

säädäntöä on kuitenkin toisaalta pidetty myös yhtenä vakuutuslainsäädännön erityisosana. Toisaalta taas vakuutusyhtiöitä koskeva lainsäädäntö luetaan talousoikeuteen ja vakuutus sopimusta koskeva säännöstö kauppaoikeuteen, jota jälkimmäistä silloin pidetään itsenäisenä oikeusalanana. Perheoikeus on siviilioikeuden alaosa, ja perheoikeuteen kuuluvassa laissa avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista on kosketuskohtia sekä lastensuojelu- että köyhäinhoitolaikiin. Lain pääsisältö kuitenkin määrää sen aseman oikeusjärjestelmässä. Sen säännön Sipilä aikaisemmin toistamissani lauseissaan on erityisesti mieliin teroittanut. Näin ollen on todettava, että sellaisten verraten uusien käsitteiden kuin sosiaalioikeuden ja huolto-oikeuden sijoittamisesta vanhaan oikeusjärjestelmään ei vielä ole aivan vakiintunutta tietoisopillista mielipidettä. Mutta siitä huolimatta voitaneen maassamme nykyään voimassa olevan lainsäädännön ja hallintojärjestelmän perusteella, Ståhlbergin mukaan, pitää huolto-oikeutta ja samaan sosiaaliseen hallintoalaan kuuluvia ns. avustuslakeja hallinto-oikeuteen kuuluvina, jollei noudattaen Sipilän työoikeuden kohdalta antamaa esimerkkiä lohkaista huolto-oikeutta aivan itsenäiseksi oikeusalaksi.

Kun nyt on yritettävä tehdä Suomen huolto-oikeuden erityisjärjestelmän pohjapiirros, on muistettava, mitä jo aikaisemmin on sanottu: Suomessa voimassa olevia sosiaalihuoltoa ja sosiaalisia avustusmuotoja sekä sosiaalivakuutusta koskevia lakeja ei ole laadittu ennakolta valmiin, yhtenäisen suunnitelman mukaan. Piirretäessä Suomen huolto-oikeuden perusviivoja on näin ollen ehkä paras valita tarjona olevista eri järjestelmistä eli jakoperusteista se, mikä on voimassa olevaan oikeuteen ja sosiaalihallintoon katsoen luonnollisin, silti unohtamatta käsitteellistä asiallisuutta ja selvyyttä.

Yhteiskunnallista huoltotoimintaa voidaan katsoa useasta eri näkökulmasta: historiallisesta, kansantaloudellisesta, eri rahoitusmuotojen mukaan, eri väestö- tai ikäluokkien mukaan, avuntarpeen eri syiden mukaan, avustuksen laadun tai sen tehokkuusasteen mukaan jne.

Seuraavassa esitettävän järjestelmän luonnos perustuu eräänlaiseen sovitteluun. Siinä seurataan sekä historiallisia että periaatteellisia ja myös asiallis-käytännöllisiä näkökohtia. Yleiskatsausta ei voida alkaa alhaalta käsin, vaan ylhäältä, — ei ensin perehtymällä kaavamaisimpien ja yksinkertaisimpien erityisavustusten eri muotoihin, sitten nousemalla niistä monimuotoisempiin ja monihaaraisempiin varsinaisen yhteiskunnallisen huollon eri aloihin ja päätymällä lopuksi näitä kaikkia työmuotoja johtavaan, toimeenpanevaan ja valvovaan huoltohallintoon, vaan aivan päinvastaisessa järjestyksessä.

Jos tahdotaan järjestelmällisesti esittää Suomen huolto-oikeuden pääpiirteet, on siis mielestäni alettava sillä, että ensin kuvataan sosiaalihuollon hallintoelimet, ei ainoastaan niitä, jotka hoitavat sosiaalihuollon erikoishallintoa kunnissa, suuremmissa hallintopiireissä ja koko maan keskushallinnossa, vaan myös ne hallintoelimet, jotka kuuluvat valtion yleishallintoon. Kun sitten edelleen kunkin huolto-, avustus- tai vakuutuslain kohdalla tulee kysymys sen säännösten täytäntöönpanosta, ovat tällaista esityksen järjestystä käyttäen itse toimeenpanijat edeltä päin tunnetut. Sellaista järjestystä on myöskin hallitussihteeri *Aune Mäkinen-Ollinen* noudattanut äskettäin julkaisemassaan »Huoltolautakunnan lakikirjassa».

Tämän jälkeen seuraisi lähinnä varsinaisen sosiaalihuoltomme historiallisen alkurungon, köyhäinhoidon, lakisääteisten perusteiden esittäminen. Köyhäinhoito-oikeutemme sisältää sosiaalioikeutemme vanhimmat säännöt. Varsinaisen sosiaalihuollon piirissä köyhäinhoidon kenttä on vieläkin kaikkein laajimpana osana. Se on sitä yhteiskunnan yleistä, tosin toissijaista, puutteen torjumista ja puutteenalaisen tukemista, hänen elatustaan ja hoitoaan tarkoittavaa toimintaa, mihin on lain velvoituksesta ryhdyttävä silloin, kun joko yksityinen tai muu yhteiskunnallinen apu ei riitä.

Köyhäinhoitoa lähimpänä seuraisi siitä verraten myöhään eri haaraksi eronnut ja laajaksi kasvanut lastenhuolto monine erikois- ja lisätehtävineen. Monipuolisena ja moniasteisena lastenhuolto kilpaillee köyhäinhoidon kanssa toisena yhteiskunnallisen huollon yleisosana. Sitä vastoin lastenhuollon jälkeen seuraavat alkoholistihuolto

ja irtolaishuolto kumpikin tietävät alaltaan ahtaampaa yhteiskunnallista erityishuoltoa. Joskin niillä kummallakin on oma tehtävänsä, esiintyy niiden asteissa ja hallinnollisessa menettelyssä useita yhteisiä piirteitä.

Nuo varsinaisen sosiaalihuollon neljää pääalaa koskevat lait: köyhäinhoitolaki, lastensuojelulaki, alkoholilaki ja irtolaislaki sekä niiden paikallista toimeenpanoa koskeva laki kunnallisesta huoltolautakunnasta, niitä täydentävine lisä- ja muutoslakeineen ja täytäntöönpanoasetuksineen, muodostavat varsinaisen yhteiskunnallisen huolto-oikeutemme. Ensiksi mainittujen neljän lain huoltolautakunnalle uskomien tehtävien lisäksi on kuitenkin samalle lautakunnalle määrätty erinäisten tärkeidenkin valmistus-, toimeenpano- ym. tehtävien paikallinen hoito sekä päätöstenkin teko kunnissa pantaessa täytäntöön useita lakeja, enimmäkseen varsin tuoreita, jotka koskevat valtion kustantamia erilaisia yhteiskunnallisia avustuksia. Ne ovat: äitiysavustuslaki, perhelisälaki, sokeanavustuslaki, lait sotaleskien ja sotaorpojen työhuollosta sekä ammattiopintojen avustuslaki.

Lopuksi on varsinaista yhteiskunnallista huoltoa koskevien lakien ja ns. avustuslakien ohessa otettava huomioon eräät sosiaalivakuutuslakeihin sisältyvät huollonomaiset poikkeussäännökset, joiden mukaisesti kunnallisen huoltolautakunnan on suoritettava määrättyjä virka-avun luontoisia erityistehtäviä sosiaalivakuutuksen eri haarojen viranomaisten tai hallintolaitosten apuelimenä.

Huolto-oikeutta tieteellisesti käsiteltäessä on tutkimus ja esitys tietenkin ensi sijassa ja pääasiassa kohdistettava varsinaista yhteiskunnallista huoltoa koskevaan lainsäädäntöön. Mutta niinkuin edellä on ehdotettu tehtäväksi, on asiallista ja tarkoituksenmukaista ja lieinee siis luovallistakin sen ohessa käsitellä myös ns. avustuslainsäädäntöä ja sosiaalivakuutusta sikäli, kuin näiden tarkoittamia hallinnollisia tehtäviä on annettu valtion ja kuntien sosiaalihuollon toimeenpanijoiksi asetetuille viranomaisille. Viimeksimainittuja oikeusaloja voitaneen ainakin kysymyksessä olevilta osiltaan lukea yhteiskunnallista huoltoa sen laajemmassa merkityksessä läheltä koske-

viksi, sikäli kuin ne välittömästi sivuavat viimeksimainittua oikeus-
alaa. Edemmäs varsinaisen huolto-oikeuden rajojen ulkopuolelle
ankaran tieteellinen käsittely ei saa ulottua.

Mutta kun on kysymys huoltohallinnon tarpeista, on vielä asian-
ja tarkoituksenmukaista, että huoltoviranomaisten, ei ainoastaan viran-
vaan myös toimenhaltijain, tietomäärään kuuluu perehtyminen eri-
näisiin, enimmäkseen hallinto-oikeudellisiin lakeihin ja asetuksiin,
jotka eivät kuulu huolto-oikeuteen eivätkä edes sitä välittömästi si-
vuakaan. Tällä tarkoitetaan sellaisia lakeja ja oikeussäännöstöjä,
joiden säätämällä julkisella toiminnalla toiselta puolen ja huoltotoi-
minnalla toiselta puolen on tai saattaa olla keskinäistä yhteyttä. On
syytä tässä yhteydessä viitata köyhäinhoitolain 15 §:n, huoltolauta-
kunnasta annetun asetuksen 3 §:n ja lastensuojelulain 5 §:n melkein
sanaan sanaan samoin kuuluviin säännöksiin, joilla huoltolautakunta
velvoitetaan tarpeen mukaan olemaan yhteistoiminnassa sellaisten
viranomaisten kanssa, joiden toiminnalla ja kulloinkin kysymyksessä
olevalla huoltotoiminnan haaralla on keskinäistä yhteyttä. Aivan eri-
koinen merkitys sellaisella yhteistoiminnalla on niissä tapauksissa,
joissa asianmukaista hoitoa ei voida huollettavalle antaa huoltolauta-
kurinan omassa hallinnossa olevissa laitoksissa, vaan huoltolautakun-
nan on huolehdittava huollon tarpeessa olevan sijoittamisesta muiden
viranomaisten kuin huoltoviranomaisten johdon ja valvonnan alai-
siin erityislaitoksiin, niinkuin esim. sairaaloihin, mielisairaaloihin,
keuhkotautiparantoloihin, sokeainkouluihin jne. Vaikka puheena
olleet lait ja asetukset eivät välittömästi kuulu huolto-oikeuteen,
eivätkä siihen aivan läheisesti rinnastu, on kuitenkin paikallaan tässä
omistaa niillekin muutama sana, koska siten selviää, kuinka laaja
ja monipuolinen vuorovaikutus on olemassa huolto-oikeuden ja huol-
tohallinnon toiselta puolen ja toiselta puolen monilukuisten muiden
oikeus- ja hallintoalojen kesken.

Sellaisia lakeja ovat perheoikeudessa avioliittolaki, laki ottolap-
sista, laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista ja holhous-
laki.

Niihin kuuluvat talousoikeudesta ne työsuojelulakien säännök-

set, jotka kokonaan kieltävät tai osaksi rajoittavat ja erikseen säännöstävät lasten ja nuorten henkilöiden käyttämistä ammattityössä.

Tähän kirjajaan ryhmään kuuluvat myöskin sellaiset työ- ja työtömyyshuoltoa koskevat lait kuin laki sotainvalidien työhuollosta, työnvälityslaki, laki työttömyyskassoista, työvelvollisuuslaki ja laki erikoistyyöleireistä, kaikki paitsi viimeksi mainittu täytäntöönpanoasetuksineen.

Kansanopetusta koskevasta lainsäädännöstä on huoltolautakuntien omassa toiminnassaan otettava huomioon niiden kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain säännösten vaikutus, jotka koskevat kansakoululapsille järjestettäviä koulukoteja, kouluaterioita, vaateusapua, ilmaisia opetusvälineitä yms. Sellaisillakin yleistä kansanvalistusta koskevilla laeilla kuin lailla kansanopistojen valtionavusta, lailla työväenopistojen valtionavusta ja kansankirjastolailla täytäntöönpanoasetuksineen on hyvinkin huomattava vaikutus vähävaraisten ja keskisäätyynkin kuuluvien kansalaisten henkis-siveelliseen kohottamiseen. Taloudellisesti taas on niillä monilla laeilla ja asetuksilla, joilla on järjestetty sekä maatalouden että teollisuuden ammattioppilaitoksia, suuri merkitys vähävaraisten kouluttamiselle omalla työllään toimeentuleviksi, varsinkin kun sosiaalihallinnon toimesta heitä vielä rahallisesti avustetaan saamaan sellaista ammat-
tiopetusta.

Aivan välttämättömänä edellytyksenä huoltoviranomaisten asianmukaiselle ja tehokkaalle toiminnalle on, kuten jo edellä viitattiin, kaikki se runsas erityislainsäädäntö, joka koskee yleistä terveyden- ja sairaanhoitoa. Siitä mainittakoon tärkeimpänä laki ja asetus sairaanhoitajattarien koulutuksesta ja samoin kunnallisesta kätilötoimesta sekä asetukset kätilöiden koulutuksesta ja kätilötoimen harjoittamisesta ynnä synnytyslaitoksista, lait terveyssisarista sekä kunnallisista äitiys- ja pientenlasten neuvoloista, mielisairaslaki asetuksineen, laki ja asetus kunnallisille mielisairaaloille, tuberkuloosia sairastavien hoitolaitoksille ja tuberkuloosin vastustamistyön edistämiseksi annettavasta valtionavusta sekä lopuksi, mitä erityisesti terveydenhoitoon ja erityistauteihin tulee, terveydenhoitolaki ja tervey-

denhoitosääntö, rokotuslaki asetuksineen, sukupuolitautilaki asetuksineen ja sterilisointilaki asetuksineen.

Tätä luettelointia voisi jatkaa pitemmältikin, mutta jo edellä esitetty riittänee antamaan käsityksen siitä, kuinka laajalla rintamalla varsinaisen sosiaalihuollon ja siihen läheisesti liittyvien julkisten toimialojen ulkopuolella valtio ja yhteiskunta lainsäädännöllään ja hallinnollaan toimivat kansamme taloudellisen, terveydellisen ja sivistyksellisen tason kohottamiseksi syvimpiä kansankerroksia myöten. Monet näistä toimialoista ovat sellaisia, joita vielä viime vuosisadan puolivälissä (*Rosenborg*) luettiin ehkäisevään köyhäinhoitoon. Niitä ei enää siihen lueta, ei edes laajempikäsitteiseen ehkäisevään sosiaalihuoltoon, joskin ne ovat sen edellytyksenä ja apuna. Ne eivät kuitenkaan saa olla yhteiskunnallisen huollon toimihenkilöille vieraita.

Niin monisäikeisesti punoutuvat toisiinsa laajalle haaraantuvan, sosiaalisen hengen täyttämän nykyaikaisen lainsäädännön eri oikeusalojen edellyttämät ja säännöstelemät toimintamuodot, niin vilkasta ja läheistä niiden vuorovaikutus on tai ainakin sen olisi oltava, niin nopean ja voimakkaan kasvamisen vaiheessa kaikki tämä lainsäädäntö on, että vanhojen oppijärjestelmien mukaisten selväpiirteisten ja ehdottomien rajaviivojen vetäminen saattaa tämän rehevän, toisten mielestä ehkä liian rehevän ja vanhan hyvän lakitekniikan muotokulttuurista liiaksi piittaamattoman, luomistyön ja sen tulosten tarkastelijasta tuntuu samalta kuin elävän elimistön leikkeleminen terävällä veitsellä. Mutta vaikeuksista huolimatta on pyrittävä systemaattiseen selvyYTEEN, sikäli kuin siihen kyetään.

Aikaisemmin oli jo puhe siitä, että sosiaalipolitiikka ja siihen sisältyvä sosiaalihuolto on aikoinaan luettu milloin kansantalouspolitiikkaan, milloin sosiaalietiikkaan kuuluviksi. Nykyään sosiaalipolitiikalle myönnetään jo oma erityinen ja itsenäinen asema noiden kahden naapurialan välillä. Aatteellisesti se saa voimaa ja tukea kummaltakin taholta. Ilman eettistä virtausta talouspolitiikka voi kyllä tarjota ihmisille jokapäiväistä leipää, mutta ihminen ei elä yksin leivästä. »Filantrooppinen kulttuuri» taas voi jäädä toteuttamattomaksi ihanteeksi, jollei sitä varmistamassa ja ohjaamassa ole

Einar Böök

taloudellinen järki. Sosiaalipolitiikka ja siihen sisältyvä sosiaalinen lainsäädäntö ja yhteiskunnallinen huoltotoiminta pyrkivät ratkaisemaan tämän antinomian ja niin yhdistämään nuo molemmat eri lähteistä tulevat pohjavirrat yhdeksi voimakkaaksi kymeksi.
