

JUHLAJULKAISU

KAARLO JUHO
STÅHLBERG

1865 · 28/1 · 1945

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

**TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY
VAMMALA 1945**

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

Aune Mäkinen-Ollinen

Ahvenanmaan maakunnassa voimassa olevasta huoltolainsäädännöstä ja huoltohallinnosta

Ahvenanmaan maakunnan itsehallintolainsäädäntöä sovellettaessa on siinä havaittu puutteellisuuksia ja epäselvyyksiä. Toimivallan jako maakunnan ja valtakunnan kesken ei ole aina täysin selvä.

Tunnettua on, että viime aikoina on toiminut kaksi komiteaa Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lainsäädännön tarkastamiseksi, nimittäin komitea, jonka valtioneuvosto asetti v. 1938 ja joka antoi mietintönsä valtioneuvostolle 20 p:nä helmik. 1939,¹ sekä komitea, jonka Ahvenanmaan maakuntapäivät asettivat v. 1941 ja joka vielä saman vuoden lokak. 24 p:nä jätti mietintönsä Ahvenanmaan maakuntalautakunnalle.² Komiteain mietinnöissään esittämät ehdotukset ovat toteuttamatta.

Ahvenanmaan itsehallinnosta toukok. 6 p:nä 1920 annetun lain, as.kok. N:o 124, 9 §:ssä säädetään tasavallan lainsäädäntöelimien yksinomaisesta lainsäädäntövallasta. Ahvenanmaan maakuntapäivillä taas on valta hyväksyä maakuntalakeja muista kuin sanotussa pykälässä tarkoitetuista asioista. Mainitun lain 10 §:n mukaan jäivät lait ja asetukset, jotka olivat valtakunnassa voimassa itsehallintolain tullessa voimaan, edelleen maakunnassa noudatettaviksi. Samoin-

¹ Mietintöä ei ole julkaistu painettuna.

² Mietintö on ilmestynyt painettuna Maarianhaminassa ja on nimeltään »Förslag till reviderad lag om självstyrelse för Åland; kommittébetänkande».

kuin lainsäädännössä on Ahvenanmaan maakunnalla myös hallinnossa laajat mahdollisuudet vallankäyttöön, kuten erityisesti itsehallintolain 17 §:stä selviää.

Ahvenanmaan vallasta antaa maakuntalakeja mm. joillakin yhteiskunnallisen huollon aloilla on viime aikoina ollut monesti kysymys. Huoltolainsäädännön viime vuosien aikaisten kehittämisyhtymysten yhteydessä on ilmaantunut toimivaltasuhteissa epäselvyyksiä sekä varsinaisen yhteiskunnallisen huollon piirissä että myös huoltolainsäädännölle läheisillä aloilla, joissa ylin hallinto on valtakunnassa yhdistetty samalle elimelle, sosiaaliministeriölle. Seuraavassa selvitetään Ahvenanmaalla voimassa olevaa tällaista lainsäädäntöä ja käytännön esilletuomia pulmia.

Itsehallintolain 9 ja 12 §:n nojalla katsotaan, että maakuntapäivillä on oikeus säätää köyhäinhoidoa koskevia maakuntalakeja. Tätä oikeutta maakuntapäivät ovat käyttäneet siten, että toukok. 29 p:nä 1923 julkaistiin Ahvenanmaan köyhäinhoidosta maakuntalaki, Ahvenanmaan as. kok. N:o 9. Se kumottiin 15 p:nä toukok. 1938 julkaistulla maakuntalailla, N:o 4, jota taas on muutettu elok. 12 p:nä 1939 julkaistulla maakuntalailla, N:o 7. Ahvenanmaan köyhäinhoitolaki on miltei samasanainen kuin valtakunnan 1 p:nä kesäk. 1922 annettu köyhäinhoitolaki, N:o 145, nykyisessä muodossaan, paikallisten clojen aiheuttaessa kuitenkin joitakin muutoksia. Ne hallintotehtävät, jotka valtakunnassa kuuluvat valtioneuvostolle, sosiaaliministeriölle ja viimeksimainitun alaisille tarkastusviranomaisille sekä lääninhallituksille, on maakunnassa annettu maakuntalautakunnalle. Niinpä vastaavat köyhäinhoidon korvaukset, mitkä valtakunnassa köyhäinhoitolain 49 ja 50 §:n mukaan, sellaisina kuin ne ovat huhtik. 7 p:nä 1933 annetussa laissa N:o 112, muualla lääninhallitukset suorittavat kunnille valtion varoista, myöntää Ahvenanmaan kunnille maakuntalautakunta maakuntalain 49 ja 50 §:n mukaan maakunnan varoista.

Köyhäinhoitoa sivuaa erään kansainvälisen sopimuksen soveltamisesta johtuva kysymys. Ruotsin, Norjan ja Tanskan kansalaisten täällä saamasta köyhäinhoidosta Suomi saa korvauksen 25 p:nä lokak.

1928 mainittujen maiden kesken tehdyn ns. pohjoismaisen köyhäinhoitosopimuksen, as.kok. N:o 309, mukaan asianomaisen kotimaalta. Suomi on vastaavasti velvollinen korvaamaan köyhäinhoidon, jota Suomen kansalaiset saavat näissä Pohjoismaissa. Sen johdosta, että Ahvenanmaalla on viime vuosinakin oleskellut köyhäinhoitoa saavia Ruotsin kansalaisia ja että maakunta myöntää korvaukset Ahvenanmaan kunnille ulkomaalaisten köyhäinhoidosta maakunnan varoista, on maakuntalautakunta kolmena eri vuonna sosiaaliministeriöltä anonut, että se saisi osuuden siitä korvauksesta, minkä Ruotsi on vuosittain antanut Suomelle täällä oleskelleiden Ruotsin kansalaisten saaman köyhäinhoidon korvaukseksi. Sosiaaliministeriö on kuitenkin hylännyt kunkin tällaisen anomuksen, ja Ahvenanmaalle tuleva hyvitys on otettu huomioon selvitettyäessä Ahvenanmaan taloudellisia kysymyksiä itsehallintolain 26 §:n edellyttämässä järjestyksessä. V:n 1942 jälkeen ei tämänlaatuista anomusta ole enää tehty maakunnan taholta. Sosiaaliministeriön hylkäävä kanta on oikea, sillä kansainvälinen sopimus tuo oikeuksia ja velvoituksia valtakunnalle eikä sen jollekin osalle. Jos verrataan Ahvenanmaan köyhäinhoidosta julkaistun maakuntalain 50 §:n 3 mom:ia itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 3 ja 12 kohtiin sekä 17 §:n 1 mom:n 1 kohtaan, havaitaan lopputuloksen oikeutus.³

Raajarikkoisten huollon järjestämiseksi on viime aikoina tehty suunnitelmia, mutta sitä ei ole vielä erityislainsäädännöllä järjestetty. Koska se on nykyään eräs köyhäinhoidon muoto, ei siitä valtion menosääntöön otetusta ehkäisevän köyhäinhoidon määrärahasta, josta on raajarikkaisille myönnetty vuosittain avustuksia sosiaaliministeriön jakamana, ole anottu eikä annettu avustuksia ahvenanmaalaisille.

Sokeain avustaminen on sosiaalisen huollon muoto, joka lähenee köyhäinhoitoa ja josta säättämisen on katsottava kuuluvan Ahvenanmaan toimivaltaan. Siellä onkin voimassa maakuntalaki

³ Tästä kysymyksestä on kirjoittanut tarkemmin *Beckman*, Bidrag till tolknin-gen av den nordiska fattigvårdskonventionen, juhlaulkaisussa Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 s. 224 ss.; Helsinki 1943.

Ahvenanmaan sokeanavustuksesta toukok. 18 p:ltä 1942, N:o 9, siihen maakuntalailla jouluk. 7 p:ltä 1944, N:o 22, tehtyine muutoksineen. Se on ns. sekamuotoinen laki, joka pääkohdiltaan kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntöalaan, mutta johon on sisällytetty myös valtakunnan lainsäädäntöalaan kuuluvia säännöksiä. Käytäntö tällaisiin lakeihin nähden on ollut sellainen, että nuo lait on hyväksytty maakuntalaeiksi, mikäli niiden valtakunnan lainsäädäntöalaan kuuluvat säännökset ovat asiallisesti yhtäpitävät valtakunnan laeissa olevien säännösten kanssa.

Maakuntalaki sokeanavustuksesta jäljittelee verraten tarkkaan valtakunnan toukok. 16 p:nä 1941 annettua sokeanavustuslakia, N:o 331, jota on muutettu lailla huhtik. 21 p:ltä 1943, N:o 357. Valtakunnan lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä on mm. maakuntalain 14 §:ssä sokeanavustuksen siirtämistä ja panttaamista tarkoittavan sopimuksen pätevydestä ja tällaisen avustuksen ulosmittauksen kiellosta samoin kuin 18 §:ssä siitä, että valtakunnan hallituksen vastavuoroisuuden perusteella vieraan valtion kanssa tekemää sopimusta sokeanavustuksen antamisesta sen kansalaiselle on noudatettava, niinkuin siitä on erikseen säädetty. Maakuntapäivien päätös ulottuu näissä kohdin sellaisille aloille, joilla yksinomainen lainsäädäntövalta itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 8 ja 12 kohdan nojalla kuuluu valtakunnan lainsäädäntöelimille. Samoilta elimille kuuluu myös lain säätäminen kunnallisesta huoltolautakunnasta, jonka tehtävistä sisältyy säännöksiä tähän maakuntalakiin.⁴ Jos valtakunnassa muutettaisiin sokeanavustuslain vastaavia säännöksiä, tulisivat muutokset niinmuodoin voimaan myös Ahvenanmaalla.

Lastensuojelulainsäädäntö on erityisen tärkeä osa huoltolainsäädäntöä. Kysymys tämän alan lainsäädäntökompetenssista itsehallintolainsäädännön järjestelmässä on aiheuttanut erilaisia mielipiteitä. Maakuntapäivät ovat kaksi eri kertaa v. 1939 tehneet

⁴ Tässä maakuntalaissa ei tehtäviä ole annettu köyhäinhuoltolautakunnalle, vaan huoltolautakunnalle. Vrt. itsehallintolain 18 §:ää, jonka mukaan voidaan, maakuntalautakunnan suostumuksella, määrääjäksi tai toistaiseksi siirtää tasavallan yleisen hallinnon alaisia tehtäviä maakuntahallinnolle ja maakuntahallinnon alaisia tehtäviä tasavallan yleiselle hallinnolle.

aloitteen lastensuojelua koskevan maakuntalain säätämiseksi, mutta kummallakaan kerralla ei presidentti ole, korkeimman oikeuden annettua asiasta lausunnon,⁵ hyväksynyt ehdotusta, koska maakuntapäivät olivat ylittäneet lainsäädäntövaltansa.⁶

Koska Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta köyhäinhoidon alalla, seuraa siitä, että tähän kuuluu myös sellaisia lapsia ja nuoria henkilöitä koskeva lastensuojelulainsäädäntö, joiden hoito ja kasvatusta vaarantuu varattomuuden takia. Sitä vastoin on kysymys muusta lastensuojelusta epäselvempi. Tammik. 17 p:nä 1936 annettu lastensuojelulakimme, N:o 52, sisältää muun ohella säännöksiä, jotka kuuluvat perhe-, holhous- ja rikoslainsäädännön alaan, ja sitä paitsi siinä on säännöksiä, joiden on katsottava kuuluvan opetustoimen perusteisiin, mitkä kaikki lainsäädännön alat itsehallintolain 9 §:n mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntöelinten toimivaltaan. Muilta osilta voidaan lastensuojelusta periaatteessa säätää maakuntalakina. Asian järjestämiseksi olisi käytännöllisintä, mihin tähänastiset yhtykset viittaavatkin, säätää sekaluontoinen laki, joka osittain kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntöalaan, mutta johon on sisällytetty myös valtakunnan lainsäädäntöalaan kuuluvia säännöksiä.

Siksi kunnes sekaluontoinen laki saadaan aikaan, on katsottava, että valtakunnan yleinen lastensuojelulaki on osittain voimassa Ahvenanmaalla. Lastensuojelulain 9 §:n 2 mom:n a kohdan mukaan on asia käsiteltävä köyhäinhoitoasiana, kun kodin varattomuus näyttää olevan syynä lapsen tai nuoren henkilön epätyytyttävään hoitoon tai muihin häntä koskeviin epäkohtiin. Tältä osalta asioiden hoito on köyhäinhoitona maakunnan itsenäisessä määräysvallassa. Lastensuojelulain 6 ja 7 §:n säännökset lasten kotikasvatuksen tukemisesta eivät myöskään liene siellä voimassa, koska nämä säännökset perustuvat valtakunnan köyhäinhoitolain 1 §:ään ja kun niiden nojalla

⁵ Ks. Ahvenanmaan itsehallinnosta annetun lain 12 §:n 3 mom:ia. Vrt. 35 §:ää ja *Erich*, Suomen Valtio-oikeus I s. 121 s., jonka mukaan korkeimman oikeuden viimeksimainitussa pykälässä tarkoitetuilla kompetenssikysymysten ratkaisuilla on sitovan lausunnon luonne.

⁶ Ks. Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden VI s. 144, 167; Helsingfors, 1941.

annetulla taloudellisella huollolla on köyhäinhoidon luonne. Sitä vastoin niiltä osin, miltä lastensuojelulaki ei koske sellaisten henkilöiden huoltoa, joiden hoito ja kasvatusta on vaarassa ainoastaan varattomuuden vuoksi ja jotka eivät saa kasvatusta ja hoitoa vanhempiensa kodissa, voi lain soveltaminen tulla Ahvenanmaallakin kysymykseen. Niinpä säännökset lasten huostaanottamisesta ja sen yhteydessä olevista toimenpiteistä ovat siellä voimassa, ja tältä osin on lastensuojelulakia joissakin Ahvenanmaan kunnissa sovellettukin. Huomautettakoon vielä, että kasvattilasten valvontaa koskevat säännökset ovat mielestämme maakunnassa voimassa sikäli kuin eivät ole kysymyksessä sellaiset toimenpiteet, joihin on ryhdytty yksinomaan köyhäinhoitolain nojalla.

Lastensuojelulain yhteydessä mainittakoon 27 p:nä heinäk. 1922 annettu laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista, N:o 173, ja asetus avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten valvonnasta 26 p:ltä marrask. 1943, N:o 941. Mainittu laki, jossa on julkisoikeudellisia säännöksiä kunnan avustamisvelvollisuudesta, kuuluu pääasiassa perheoikeuden alalle eli valtakunnan lainsäädäntöön ja on voimassa Ahvenanmaalla. Eräänä tämän lain soveltamisessa ilmaantuneena pulmakysymyksenä mainittakoon, että 17 p:nä tammik. 1936 annettu laki, N:o 56, mikä muuttaa mm. kysymyksessä olevan lain 11 §:ää, on katsottava tulleeaksi voimaan Ahvenanmaalla, joten kunnallinen huoltolautakunta tai sen puuttuessa kunnallislautakunta vahvistaa tässä laissa tarkoitettua elatusapua koskevat sopimukset, eikä niiden vahvistaminen enää kuulu holhouslautakunnalle. Tässä on perimmältään kysymys valtakunnan lainsäädännön edellyttämän kunnallisen hallintoelimen toimivallasta, mitä kysymystä selvitetään jäljempänä tarkemmin.

Lastensuojelulle läheinen on myös 31 p:nä toukok. 1940 annettu laki nuorista rikoksentekeijöistä, N:o 262, joka sivuaa huoltotoimintaa. Rikoslain 3 luvun 1 §:n säännös erottaa viisitoista vuotta nuoremman lapsen tekemät, rikoksiin verrattavat teot lastensuojelulain toimenpiteiden alalle, ja laki nuorista rikoksentekeijöistä antaa erityisiä säännöksiä toimenpiteistä alaikäisen, viisitoista, mutta

ei kahtakymmentäyhtä vuotta täyttäneen henkilön tekemäin rikosten johdosta. Laki on voimassa myös Ahvenanmaalla, sillä rikoslakia koskeva lainsäädäntö on itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 8 kohdan mukaan pidätetty valtakunnan lainsäädäntöelinten toimivaltaan.

Irtolaisten käsittely on itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 8 kohdan mukaan valtakunnan asia. Huomautettakoon erityisesti, että tammik. 17 p:nä 1936 annetun irtolaislain, N:o 57, 44 § on kumonnut köyhäinhoitolainsäädännössä olleet kerjäämistä koskevat säännökset.

Alkoholistolain, joka on annettu tammik. 17 p:nä 1936, N:o 60, on niinkään katsottava olevan voimassa Ahvenanmaalla, ja sitä on siellä sovellettu. Kuitenkin on soveltaminen siellä, niinkuin moniaalla muuallakin valtakunnassa, ollut laimeata ja harvoin tapauksiin puuttuvaa. Alussa mainittu valtioneuvoston itsehallintolainsäädäntöä tarkastamaan asettama komitea on, yhden jäsenen ollessa eri mieltä, katsonut, että alkoholisteja koskeva lainsäädäntö olisi nimenomaan määrättävä kuuluvaksi valtakunnan lainsäädännön alaan.⁷ Samaa mieltä on maakuntapäivien asettama komitea.⁸

Kysymys siitä, onko elok. 8 p:nä 1940 annettu laki sotasiirtolaisten yhteiskunnallisesta huollosta, N:o 423, tullut voimaan Ahvenanmaalla, on vaikea ratkaista. Tämän lain tarkoituksena on, että siirtoväkeen kuuluvat pysyvää huoltoa kaipaavat henkilöt, lähinnä lapset ja nuoret henkilöt, jotka on otettu huoltolautakunnan huostaan, sekä täysikasvuiset, jotka ovat yhteiskunnan täydessä huollossa, saisivat valtion kustannuksella kunnallisten huoltolautakuntain toimesta tarpeellisen elatuksen ja toimeentulon ja että heihin kohdistettaisiin muunkin yhteiskunnallisen huollon toimenpiteitä. Näiden sotasiirtolaisiksi nimitettyjen henkilöiden aineellinen huolto käsittää, paitsi köyhäinhoito-, lastensuojelu-, alkoholisti- ja irtolaislaissa tarkoitettuja toimenpiteitä, myöskin sel-

⁷ Ks. komiteanmietinnön s. 7, 75.

⁸ Ks. komiteanmietinnön s. 30.

laista toimintaa, joka kuuluu avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista annetun lain alaan.

Sosiaaliministeriöllä on valta määrätä, että määrätyn kunnan on otettava huolehtiakseen tällaisen henkilön huollosta. Huollon antamisvelvollisuus ei niinmuodoin perustu siihen, missä kunnassa henkilö oleskelee tai missä kunnassa hänellä on köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus, vaan hallinnollisen viranomaisen päätökseen. Jos henkilö, joka siten annetun määräyksen mukaisesti on siirrettävä tai siirretty määrätyn kunnan huollettavaksi, kieltäytyy määräystä noudattamasta tai huollon tai sen tarpeen vielä jatkuessa omavaltaisesti poistuu tästä kunnasta, on kunnan huoltolautakunnan asiana ryhtyä sellaiseen toimenpiteeseen, että määräys tulee noudatetuksi tai että kysymyksessä oleva henkilö palautetaan asianomaisen kunnan huoltoon. Huoltolautakunnalla on oikeus pyynnöstä saada tähän poliisipäälliköltä tarpeellista virka-apua, mistä on säännös puheena olevan lain 5 §:ssä siinä muodossa kuin se on laissa toukok. 8 p:ltä 1942, N:o 375.

Voitaneen katsoa, että sotasiirtolaisten yhteiskunnallisesta huollosta annettu laki on itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 13 kohdan nojalla periaatteessa voimassa Ahvenanmaalla, koska se koskee alaa, jota ei ole ennen lainsäädännössä edellytetty. Jos näin on laita, herää kysymys, onko tämän lain mukaisen menettelytavan köyhäinhoitotoimenpiteiden osalta Ahvenanmaan kunnissa nojauduttava maakunnan vai valtakunnan lainsäädäntöön. Muihin edellämainittuihin peruslakeihin paitsi köyhäinhoitolakiin nähden asia on selvä.

Tällä teoreettisella kysymyksellä ei ole paljoa merkitystä, koska köyhäinhoidon antamisen osalta Ahvenanmaan maakuntalaki ja valtakunnan köyhäinhoitolaki ovat miltei samansisältöiset ja kun sosiaaliministeriölle ei ole yhdessäkään tapauksessa tehty esitystä sotasiirtolaisen määräämisestä hoidettavaksi jossakin Ahvenanmaan kunnassa. Kaksi Hangon kaupungista olevaa lastenkotia sijoitettiin maakuntaan talvisodan jälkeen, mutta niitä hoiti yksityinen järjestö saaden siihen maakuntahallinnolta apurahaa, eikä virallisten huoltoelinten ole tarvinnut puuttua asian välittömään hoitoon tähän men-

nessä eikä todennäköisesti vast'eduskään. Jos lain soveltaminen tulee maakunnassa kysymykseen, olisi kohtuudenmukainen ratkaisu, että Ahvenanmaalla saataisiin soveltaa köyhäinhoitoa koskevaa maakuntalakia, jonka pohjalla siellä oleskelevien henkilöiden köyhäinhoidon antaminen yleensä tapahtuu. Sotasiirtolaisten yhteiskunnallisesta huollosta annettu laki viittaa kuitenkin köyhäinhoitolain määrättyihin kohtiin ja edellyttää täytäntöönpanoelimeksi valtakunnan lainsäädännöstä johtuvaan hallintoon kuuluvan elimen, kunnallisen huoltolautakunnan, jonka ei voida katsoa voivan soveltaa maakuntalakia. Niinpä näyttääkin siltä, että tätä sotasiirtolaishuoltoa myös köyhäinhoitotoimenpiteiden osalta on toteutettava valtakunnan lain pohjalla.

Toisen kuin tässä omaksutun mielipiteen mukaan taas ei sosiaali-ministeriö voisi ensinkään antaa määräystä köyhäinhoitoa tarvitsevan henkilön huoltamiseksi Ahvenanmaan jossakin kunnassa, vaikkakin muuta huoltoa voitaisiin antaa. Tällainen johtopäätös veisi omituisiin tuloksiin, koska samaan henkilöön täytyy voida soveltaa usean peruslain mukaisia toimenpiteitä. Ei voitane ajatella, että määräys henkilön huoltamisesta jossakin kunnassa äkkiä peruutettaisiin, jos esim. ensin irtolaislain mukaisesti huolettavana ollut henkilö joutuisi köyhäinhoidon tarpeeseen.

Marrask. 10 p:nä 1944 on annettu ammattiopintojen avustuslaki, N:o 796, joka tuli voimaan vuoden 1945 alussa. Tässä laissa säädetään, että Suomessa asuva vähävarainen Suomen kansalainen tai täällä turvapaikkaoikeutta nauttiva henkilö on oikeutettu saamaan valtion varoista apurahaa ammattiopintojaan varten. Vähävaraisuuden kriteeriona on määrätyn verorajan alittaminen.

Ammattiopetus, vaikka sitä hoidetaankin hallinnollisesti sangen useilla tahoilla ja monen ministeriön alaisena, on periaatteelliselta luonteeltaan opetustoimeen kuuluvaa. Itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 6 kohdan mukaan opetustoimen perusteita koskeva lainsäädäntö kuuluu valtakunnan lainsäädännön alaan. Ammattiopintojen avustuslaki, jota ei ole vielä tätä kirjoitettaessa sovellettu, kuuluu siis itsehallintolain mainitun kohdan valossa tulkittavaksi. Samalla se

lähenee huoltolainsäädäntöä ja hoidetaan hallinnollisesti sosiaalimisteriöstä käsin. Kun sen ei kuitenkaan voida katsoa koskevan ammattiopetustoimen perusteita eikä myöskään olevan valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvaa lastensuojelua, ei se ole voimassa Ahvenanmaalla, vaan Ahvenanmaa saanee itse hoitaa tämän kysymyksen maakuntalain muodossa. Samaten on jo vakiintuneen käsityksen mukaan ammattikouluja koskeva lainsäädäntö katsottu maakunnan asiaksi, paitsi mikäli on kysymys ammattiopetustoimen perusteista.⁹ Aivan eri asia on, että valtion avustuksia on annettu ammattiopetukseen sosiaaliministeriöstä lastensuojeluasioiden yhteydessä. Ammattiopetus on näissä myönteisissä tapauksissa perustunut lastensuojelulain 39 §:n säännökseen, miltä osin tämä laki, kun kysymyksessä on huoltolautakunnan huostaan otetun lapsen kasvatus ja hoito, on voimassa myös Ahvenanmaalla.

Sotaorpojen ja sotaleskien työhuoltolainsäädäntö kuuluu puolustuslaitosta koskevana itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 4 kohdan mukaisesti valtakunnan lainsäädäntöelimille. Huhtik. 30 p:nä 1943 annetut lait sotaorpojen työhuollosta, N:o 363, ja sotaleskien työhuollosta, N:o 364, perustuvat tammik. 10 p:nä 1941 annettuun sotatapaturm lakiin, N:o 15. Viimeksimainitun lain 5 §:n mukaan annetaan työhön kykenevälle korvauksensaajalle työhuoltona tilaisuus ansiotulojen saantiin hänen voimiaan ja kykyjään vastaavalla työllä. Työhuoltoa annetaan sotaorvolle yleensä ammatikoulutuksena ja erikoistapauksissa muunakin koulutuksena sekä lisäksi työhönsijoituksena tai siihen avustamisena. Sotaleskien työhuolto taas käsittää ennen muuta työhönsijoitusta, työvälinaapua sekä erinäisin edellytyksin ammattikoulutusta ja opintolainan myöntämistä.

Tämä lainsäädäntö on sodan aiheuttama. Koska, niinkuin aikaisemmin mainittiin, puolustuslaitosta koskeva lainsäädäntö on annettu valtion elimille, niin siihen liittyvän, sodasta johtuvan tapaturmalainsäädännön pitäisi myös ulottaa vaikutuspiirinsä Ahvenanmaalle.

⁹ *Tollet-Ugglä, Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland* s. 45; Helsingfors, 1930.

Itsehallintolain 27 §:n 1 mom:n mukaan ovat Ahvenanmaan maakunnan asukkaat velvolliset avustamaan isänmaan puolustusta palvelemalla asevelvollisuuden suorittamisen sijasta vastaavasti luotsijaj majakkalaitoksessa, »niinkuin siitä lailla erikseen säädetään». Lakia ei toistaiseksi ole asiasta annettu, ja niinpä kysymyksessä oleva työhuoltolainsäädäntö koskee sellaisten ahvenanmaalaisten leskiä ja lapsia, jotka ovat vapaaehtoisesti ottaneet osaa sotaan tahi sellaisia, jotka ovat muuttaneet Ahvenanmaalle vasta 12 vuotta täytettyään ja sen johdosta tulleet asevelvollisiksi itsehallintolain 27 §:n 2 mom:n nojalla. Lisäksi voi tulla kysymykseen, että työhuoltoon periaatteessa oikeutettu henkilö muuttaa maakuntaan, ennenkuin työhuoltoa on hänelle järjestetty, joten työhuollon toteuttamisesta huolehtiminen tulee Ahvenanmaalla asianomaisen kunnan asiaksi.

Samoilta elimille, joiden toimeenpantavaksi yhteiskunnallinen huolto on kunnissa annettu, on uskottu myös tehtäviä huollolle läheisen, vaan ei perusluonteeltaan varsinaisesti siihen luettavan lainsäädännön soveltamisessa. Tällaista lainsäädäntöä on viime vuosina syntynyt.

Äitiysavustusten antamisesta aiheutuvat kustannukset suoritetaan viime kädessä valtion varoista, mutta käytännöllisistä syistä on äitiysavustusten myöntäminen ja suorittaminen kesäk. 13 p:nä 1941 annetun äitiysavustuslain, N:o 424, mukaan annettu kunnallisten huoltolautakuntain asiaksi. Lakia, joka periaatteelliselta luonteeltaan kuuluu väestöpoliittiseen lainsäädäntöön, sovelletaan myös Ahvenanmaalla. Tämä lopputulos, johon asiassa käydyn mielipiteiden vaihdon jälkeen on päädytty, nojautuu itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 13 kohdan mukaiseen tulkintaan.¹⁰ Sen mukaan äitiysavustuslaki kuuluu lähinnä väestöpoliittisena lakina lainsäädäntöalalle, jota ei ole Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetyn lain antamisen aikoihin vielä edellytetty, ja niinmuodoin Ahvenanmaallakin voimassa olevan valtakunnan lainsäädännön alaan.

¹⁰ Presidentti määräsi kesäk. 22 p:nä 1939, että maakuntapäivien helmik. 27 p:nä 1939 tekemä päätös maakuntalaiksi Ahvenanmaan maakunnan äitiysavustuksesta oli raukeava. Ks. Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden VI s. 136.

Samoilla perusteilla kuuluu huhtik. 30 p:nä 1943 annettu perhelisälaki, N:o 375, valtakunnan lainsäädännön alaan ja on voimassa Ahvenanmaalla. Tämän lain nojalla valtio ottaa perhelisäksi nimitettävän avustuksen muodossa osaa lasten aiheuttamiin lisäkustannuksiin helpottaen vähävaraisten suurten perheitten toimeentuloa. Perhelisään oikeutetulla suurella perheellä tarkoitetaan mainitussa laissa yleensä perhettä, jossa on vähintään viisi perheen huolehdittavana olevaa kuuttatoista vuotta nuorempaa lasta ja jonka maksettava omaisuusvero ja kunnallisvero eivät nouse määrättyjä enimmäismääriä suuremmiksi. Nämä verorajat eivät kuitenkaan ole ehdottomat.

Samoin kuin perhelisälaki on 24 p:nä marrask. 1944 asevelvollisille sotatilanaikaisen palveluksen perusteella myönnettävistä kodinperustamislainoista annettu laki, N:o 834, väestöpoliittiseen lainsäädäntöön ja niinmuodoin valtakunnan lainsäädännön alaan kuuluva. Sen mukaan voidaan sotatilanaikaisessa palveluksessa olevalle tai olleelle asevelvolliselle ja hänen vaimolleen tai kihlakumppanilleen myöntää oman kodin perustamiseen tarpeellisen asunto- ja muun irtaimiston hankkimista varten korotonta kodinperustamislainaa. Tämä laki tuli voimaan v:n 1945 alussa.

Lainsäädännön tarkastelun tapahduttua siirryttäköön vielä tarkastamaan yhteiskunnallisen huoltotoimen hallintoa Ahvenanmaan erityisasemaa silmälläpitäen.

Sosiaaliministeriölle on meillä uskottu yhteiskunnallisen huollon yleinen johto ja valvonta. Koska kuitenkin Ahvenanmaan maakunnalla on määrättyissä asioissa lainsäädäntövalta, on hallintotehtävät, jotka valtakunnassa kuuluvat sosiaaliministeriölle, annettu maakunnassa tällaisissa asioissa sen omien elinten hoidettaviksi. Mainittakoon esimerkiksi, että valtakunnan köyhäinhoitolain 32 §:n mukaan sosiaaliministeriölle kuuluvat tehtävät ovat maakuntalain 32 §:n mukaan maakuntalautakunnan asiana.

Koska valtakunnan lastensuojelulaki on suurimmaksi osaksi voimassa maakunnassakin, on lastensuojelu yleensä alistettu sosiaaliministeriön johtoon ja valvontaan. Niinpä on lastensuojelulain 33

§:n mukaan kunnallista ja yksityistä kasvatustalosta tai muuta kunnallista lastensuojelulaitosta perustettaessa haettava rakennuspiirustusten vahvistus sosiaaliministeriöltä, ja laitokset on sosiaaliministeriön hyväksyttävä ennen käyttöä. Myöskin pitää tällaisilla lastensuojelulaitoksilla olla sosiaaliministeriön hyväksymä ohjesääntö. Samoin on sosiaaliministeriön edustajalla oikeus olla läsnä huoltolautakunnan tai sen osaston kokouksessa, ja huoltolautakunnan päätös lapsen tai nuoren henkilön huostaanotosta on alistettava sosiaaliministeriön vahvistettavaksi. Sitä paitsi ratkaisee sosiaaliministeriö eräitä valitusasioita.

Edellisen lisäksi mainittakoon lyhyesti, että sosiaaliministeriöllä on irtolais- ja alkoholistasioissa, äitiysavustus-, työhuolto- ja perhelisäasioissa valtakunnan lainsäädännössä määrätyt tehtävät. Samoin tulee olemaan myös v:n 1945 alussa voimaan tulleisiin ammattiopintojen avustamislakiin ja kodinperustamislainoista annettuun lakiin nähden.

Valtakunnan elinten ja maakunnan elinten toimivallan kahtiajako vaikuttaa myös piiritarkastuksen tehtäviin. Yhteiskunnallisen huollon paikallista tarkastusta varten maa on jaettu seitsemään piiriin, joissa kussakin toimii sosiaaliministeriön alainen huoltotoimen piiritarkastaja. Huhtik. 30 p:nä 1942 annetun valtioneuvoston päätöksen, N:o 334, mukaan luetaan Ahvenanmaan maakunta ensimmäiseen huoltotoimen tarkastuspiiriin Uudenmaan läänin ohella. Tämän piirin piiritarkastajan velvollisuudet ja valtuudet Ahvenanmaan maakunnassa kohdistuvat niihin yhteiskunnalliseen huoltotoimintaan kuuluviin toimenpiteisiin, jotka perustuvat maakunnan huoltotoiminnassa noudatettavaan, valtakunnan yksinomaiseen lainsäädäntövaltaan kuuluvaan lakiin tai asetukseen. Itsehallintolaissa luetellaan joitakin aloja, jotka jäävät tasavallan yleiseen hallintoon, ja joukossa mainitaan nimenomaan ne hallinnolliset tehtävät, jotka johtuvat sellaisista asioista, joihin nähden lainsäädäntövalta kuuluu valtakunnan lainsäädäntöelimille. Piiritarkastaja on kuitenkin oikeutettu ja velvollinen suorittamaan maakunnassa maakuntalautakunnan toimeksiannosta sellaisiakin maakunnan huolto-

toiminnan tarkastukseen kuuluvia tehtäviä, jotka perustuvat maakuntalakiin.

Yhteiskunnallisen huollon alempi hallinto on meillä järjestetty kunnittain. Kunnallisesta huoltolautakunnasta tammik. 17 p:nä 1936 annetun lain, N:o 51, mukaan on entisen kunnallisen huoltoelimen, köyhäinhuoltolautakunnan sijaan luotu uusi elin, jolle kuuluu yleensä valtakunnan kaikkien yhteiskunnallisen huollon alojen hoitaminen.¹¹ Ahvenanmaalla, joka saa itse määrätä köyhäinhuoltohallinnostaan, hoitaa köyhäinhuoltoasioita kuitenkin edelleen köyhäinhuoltolautakunta, josta on perussäännös köyhäinhoidosta annetun maakuntalain 8 §:ssä. Maakuntapäivien v. 1939 hyväksymää maakuntalakia Ahvenanmaan kunnallisesta huoltolautakunnasta ei presidentin toimivaltaa käyttävä pääministeri kesäk. 22 p:nä 1939 hyväksynyt.¹² Päätös perustui korkeimman oikeuden lausuntoon, jonka mukaan ehdotusta ei ollut hyväksyttävä, koska valtakunnan lainsäädäntö edellyttää huoltolautakunnan olemassaoloa ja kun oli katsottava, että laki kunnallisesta huoltolautakunnasta on voimassa samoilla oikeusaloilla, joilla valtakunnan lainsäädäntöä on Ahvenanmaalla noudatettava.

Tässä yhteydessä mainittakoon, että kunnallisesta huoltolautakunnasta annetun lain 13 §:ään sisältyy säännös eräiden köyhäinhoidolain pykälien kumoamisesta, jotka koskevat köyhäinhoidon hallintoa. Ahvenanmaan maakuntalaki köyhäinhoidosta on annettu myöhemmin kuin laki kunnallisesta huoltolautakunnasta, eikä tämä lainkohta senkään johdosta kumoa maakuntalain niitä säännöksiä, jotka vastaavat valtakunnan köyhäinhuoltolain kumottuja pykäläiä ja jotka säännöstelevät muun ohella Ahvenanmaan köyhäinhuoltolautakunnan kokoonpanon ja velvollisuudet, mikäli on kysymys varsinaisen köyhäinhoidon hallinnosta eikä esim. äitiysavustus- tai irtolaisasioiden tai muiden valtakunnan yleiseen lainsäädäntöön kuulu-

¹¹ Huoltolautakunta ei ole monipuolisissa tehtävissään yksinomaan sosiaaliministeriön, vaan joissakin eräiden muiden ministeriöiden alainen. Ks. tarkemmin Mäkinen-Ollinen, Huoltolautakunnan Lakikirja s. XI, Helsinki, 1944.

¹² Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden VI s. 140.

vien asioiden hallinnosta. Lisäksi, jos asiaa pohditaan tarkemmin, on selvää, ettei valtakunnan laki voi määrätä Ahvenanmaan köyhäinhoitohallinnosta, vaan se on maakunnan yksinomainen asia. Maakuntalaki köyhäinhoidosta ei ole ns. sekamuotoinen laki, johon valtakunnan lainsäädäntöelinten toimenpiteet voisivat vaikuttaa.

On syytä mainita, että köyhäinhoitoa koskevan maakuntalain mukaan voi maakuntalautakunta vapauttaa ahvenanmaalaisen maalaiskunnan köyhäinhoidon tarpeen vähäisyyden vuoksi asettamasta köyhäinhoitolautakuntaa ja että maakuntalautakunta vahvistaa köyhäinhoito-ohjesäännön. Mutta tämä koskee ainoastaan köyhäinhoitoa. Muissa suhteissa ovat sosiaaliministeriön hallintotehtävät selvästi määrättyt. Maalaiskunnan on sosiaaliministeriöltä anottava vapautus huoltolautakunnan asettamisesta ja sille tehtävä huolto-ohjesäännön vahvistamista tarkoittava anomus.

Viimeksimainitusta selviääkin jo Ahvenanmaan köyhäinhoitolautakunnan suhde huoltolautakuntaan. Köyhäinhoitolautakunta hoitaa köyhäinhoitoa, ja huoltolautakunta on oleva olemassa valtakunnan lainsäädännön alaan kuuluvien asiain hoitamista varten, jota paitsi sille on annettu sokeanavustusta koskevassa maakuntalaissa tehtäviä.

Yhteiskunnallisen huollon hallinnon tällainen kahdelle suunnalle jakautuminen ylintä hallintoa myöten ei ole asiain hoidolle eduksi, vaan on kieltämättä hankaloittanut ja hidastuttanut kehitystä. Molemmipuolisella hyvällä tahdolla saataneen kuitenkin vielä päiväjärjestyksessä olevia epäselvyyksiä ja eturistiriitoja tasoitetuksi Ahvenanmaan huoltoasioiden tasaisen kehityksen hyväksi.¹⁸

¹⁸ Yritys erään vanhan pulman ratkaisemiseksi oli komitean asettaminen Maarianhaminassa lokak. 8 p:nä 1943 pidettyjen yhteiskunnallisten huoltopäivien toimesta laatimaan Ahvenanmaan kuntia varten ehdotusta huolto-ohjesäännöksi. Komiteaan kuului jäseniä sekä valtakunnan hallinnon että maakuntahallinnon piiristä, ja sen laatima ehdotus käsitti niin köyhäinhoidon kuin muunkin yhteiskunnallisen huollon hallinnon alan. Kun jokin kunta hyväksyy tällaisen huolto-ohjesäännön, on se sekä sosiaaliministeriön että maakuntalautakunnan vahvistettava niiltä osin kuin kummankin toimivaltaan kuuluu.