

2021

Oikeus terveyteen kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ: ASIAKKAAT JA PALVELUT –
OSASTO, PALVELUJÄRJESTELMÄYKSIKKÖ
AMANDA LINDSTRÖM

Sisällys

Johdanto	3
YK:n ihmisoikeussopimukset	5
1 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus.....	5
1.1 Sopimusvaltioiden yleiset oikeudelliset velvoitteet	5
1.2 Syrjinnän kieltö	6
1.3 Kansallinen alkuperä ja kansalaisuus kiellettyinä syrjintäperusteina	7
1.4 TSS-sopimuksen turvaamien oikeuksien rajoittaminen.....	8
1.5 Oikeus terveyteen.....	8
1.5.1 Accessibility ja affordability -näkökulmat.....	9
1.5.2 Toimenpiteet terveyttä koskevan oikeuden toteuttamiseksi	10
1.5.3 Oikeus terveyteen, syrjinnän kieltö ja tasapuolinen kohtelu.....	12
1.5.4 Terveyttä koskevasta oikeudesta johtuvat yleiset oikeudelliset velvoitteet.....	12
1.5.5 Terveyttä koskevasta oikeudesta johtuvat vähimmäisvelvoitteet	13
1.6 TSS-komitean muut kannanotot terveyttä koskevasta oikeudesta	14
1.7 Yhteenveto	15
2 Lapsen oikeuksien yleissopimus	18
2.1 Sopimusvaltioiden yleiset oikeudelliset velvoitteet	18
2.2 Syrjimättömyys	19
2.3 Lapsen etu johtavana periaatteena ja sopimusvelvoitteena.....	20
2.4 Lapsen oikeus terveyteen	21
2.4.1 Oikeus terveyteen ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen johtavat periaatteet	22
2.4.2 Toimenpiteet terveyttä koskevan oikeuden edistämiseksi	23
2.4.3 Terveyttä koskevasta oikeudesta johtuvat oikeudelliset velvoitteet	24
2.5 Lapsen oikeuksien komitean muut kannanotot lasten terveyttä koskevasta oikeudesta.....	26
2.6 Yhteenveto	27
3 Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus	30
3.1 Sopimusvaltioiden yleiset oikeudelliset velvoitteet	30
3.2 Oikeus terveyteen.....	31
3.3 Naisten oikeuksien komitean muut kannanotot terveyttä koskevasta oikeudesta.....	33
3.4 Yhteenveto	34
4 Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus	36
4.1 Sopimusvaltioiden yleiset velvollisuudet ja oikeus terveyteen.....	36
4.2 CERD-komitean muut kannanotot terveyttä koskevasta oikeudesta	38
4.3 Yhteenveto	38

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset	40
5 Uudistettu Euroopan neuvoston sosiaalinen peruskirja	40
5.1 Sopimusvaltioiden yleiset oikeudelliset velvoitteet	41
5.2 Oikeus terveyteen.....	42
5.3 Oikeus lääkintäapuun	44
5.4 Lasten oikeus terveyteen ja lääkintäapuun.....	45
5.5 Terveyttä koskevan oikeuden henkilöllinen soveltamisala.....	46
5.5.1 International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France, 2004	47
5.5.2 Defence for Children International (DCI) v. Netherlands, 2009	48
5.5.3 Defence for Children International (DCI) v. Belgium, 2012	48
5.5.4 Médecins du Monde – International v. France, 2012	50
5.6 Yhteenveto	52
6 Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeus terveyteen	55
Euroopan unionin perusoikeuskirja	57
7 Euroopan unionin perusoikeuskirja ja oikeus terveyteen	57
Lähteet.....	58

Johdanto

Tässä selvityksessä tarkastellaan Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten säännöksiä, jotka koskevat eri henkilöryhmien ja erityisesti paperittomien henkilöiden oikeutta terveyteen tai terveydenhuoltoon (”right to health” tai ”right to health care”) sekä näiden säännösten Suomelle synnyttämiä velvoitteita. Oikeus terveyteen on tunnustettu useissa kansainvälisissä ihmisoikeusinstrumenteissa ja -sopimuksissa, joihin Suomi on liittynyt. Keskeisimmät näistä sopimuksista kuuluvat Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmiin.

Ihmisoikeussopimusten sopimusmääräykset on muotoiltu jokseenkin avoimiksi, minkä vuoksi niistä valtioille niistä seuraavat velvoitteet saavat täsmällisen sisältönsä vasta tulkinnan kautta. Ihmisoikeussopimusten tulkinnassa olennaisen lähteen muodostavat niiden toimeenpanoa valvovien kansainvälisten elinten kannanotot. Selvityksessä käsitellään tämän vuoksi Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovien elinten kannanottoja ja tulkintoja sekä aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä. Tarkastelu keskittyy terveydenhoitoa koskevan oikeuden laajuudesta ja asiakkaiden kustannusvastuusta tai *affordability* -käsitteestä tehtyihin tulkintoihin.

Tässä selvityksessä THL:n ja STM:n määritelmien mukaisesti ”paperiton henkilö” on:

- maassa ilman oleskelulupaa, muualta kuin EU- tai Eta-valtiosta tai Sveitsistä tullut henkilö, jonka oleskelulupa on umpeutunut, maahan tulo tai maassa oleskelu ei ole laillista.
- tullut Suomeen muualta kuin EU- tai Eta-valtiosta tai Sveitsistä, jonka oleskeluluvan tai viisumin edellytyksenä on ollut yksityinen sairausvakuutus, mutta vakuutusturva on päättynyt tai se ei ole kattava.

Paperittomien kanssa samassa asemassa ovat henkilöt, joilla on laillinen oikeus oleskella Suomessa, mutta he ovat sosiaali- ja terveystalouden ulkopuolella:

- EU-kansalaiset, jotka eivät kotimaassaan kuulu sosiaaliturvan piiriin, esimerkiksi Itä-Euroopan romanit, joilla ei ole vakuutusturvaa kotimaassaan.
- ulkomaiset opiskelijat, joiden sairausvakuutus on päättynyt tai ei ole kattava.
- henkilö, joka on saapunut maahan viisumilla, mutta ei ole kattavaa sairausvakuutusta.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät kansainvälisiä oikeudellisia velvoitteita, joita sopimusvaltioiden on noudatettava. Tässä selvityksessä käsiteltävien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset sitovat Suomea, sillä Suomi on allekirjoittanut ja saattanut sopimukset voimaan. Suomen yleisenä velvollisuutena on noudattaa huolellisesti sopimusvelvoitteitaan ja sellaisen lainsäädännön soveltaminen, joka on ristiriidassa kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen kanssa, voi merkitä sopimusvelvoitteiden rikkomista. Suomen perustuslain 22 §:ssä on lisäksi asetettu julkiselle vallalle velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksestä seuraa julkiselle vallalle velvollisuus tulkita lainsäädäntöä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla sekä turvata ja edistää erilaisilla toimenpiteillä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimuksen määräykset ja niistä tehdyt tulkinnat vaikuttavat kansallisten säädösten tulkintaan, laatimiseen ja soveltamiseen sekä yksittäisten ihmisten oikeusasemaan. Etenkin TSS-oikeuksien osalta yleinen lähtökohta kuitenkin on, ettei sopimuksissa määritellä kovin yksityiskohtaisesti, miten oikeudet tulisi käytännössä toteuttaa, vaan ihmisoikeussopimusten mää-

räykset jättävät tietyiltä osin valtioille harkintavaltaa käytännön toteutuksen ja keinovalikoiman suhteen. Myös paperittomien terveydenhuollon osalta on lähtökohtaisesti kunkin sopimusvaltion harkinnassa, miten laajasti palveluja tarjotaan. Ihmisoikeussopimuksista seuraa tiettyjä reunaehtoja ja ydinvelvoitteita, joiden osalta valtion harkintamarginaali on pienempi.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa vuodelta 2019 on kirjaus paperittomien oikeuden julkisen terveydenhuollon palveluihin laajentamisesta kiireellisestä hoidosta välttämättömään hoitoon. Sosiaali- ja terveysministeriössä on aloitettu lainsäädäntötyön valmistelu kyseiseen hallitusohjelman kirjaukseen liittyen ja tätä selvitystä voidaan hyödyntää lainvalmistelutyössä koskien paperittomien oikeutta julkisen terveydenhuollon palveluihin.

YK:n ihmisoikeussopimukset

1 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) osapuolena olevat valtiot sitoutuvat turvaamaan tietyt oikeudet paitsi omille kansalaisilleen, myös kaikille muille alueellaan oleville ihmisille. TSS-sopimus sisältää kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön kattavimman artiklan oikeudesta terveyteen ja sopimuksen lähtökohtana on, että oikeus terveyteen tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille valtion lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Yleisesti ottaen TSS-sopimus asettaa valtioille toimeksiannon kehittää taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia toteuttavia kansallisia järjestelmiä sekä toisaalta kiellon heikentää jo saavutettua toteutustasoa. TSS-sopimuksen määräykset eivät perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia, joihin olisi mahdollista vedota välittömästi viranomaisissa.

TSS-sopimuksen toimeenpanoa valvoo YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea), jolla on toimivalta antaa yleiskommentteja (*general comments*) sopimusartiklojen tulkinnasta. Komitea on antanut 25 yleiskommenttia vuoteen 2021 mennessä. Yleiskommenteilla on huomattava merkitys sopimusmääräysten tulkinnalle ja niissä määritellään tarkemmin sopimusvaltioiden velvollisuuksien ja ihmisten oikeuksien luonnetta ja laajuutta.

1.1 Sopimusvaltioiden yleiset oikeudelliset velvoitteet

TSS-sopimuksen 2 artiklassa kuvataan niiden yleisten oikeudellisten velvollisuuksien luonnetta, joihin sopimusvaltiot ovat sitoutuneet. TSS-komitean mukaan yleissopimuksen 2 artiklaa ja kaikkia muita sopimusmääräyksiä tulee tulkita yhdessä, joten 2 artiklalla on erityinen merkitys sopimuksen täyden ymmärtämisen kannalta. TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen tämän yleissopimuksen sopimusvaltio sitoutuu sekä erikseen että varsinkin talouden ja tekniikan alalla kansainvälisen avun ja yhteistoiminnan kautta täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvuin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksiensa toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan.

TSS-komitea on antanut 2 artiklan 1 kohdan tulkinnasta ja sopimusvaltioiden velvoitteista yleiskommentin nro 3.¹ TSS-sopimus tähtää siinä turvattujen oikeuksien täysimääräiseen toteuttamiseen asteittain kokonaisuudessaan (*progressive realization*) eli ajan kuluessa. Yleiskommentin mukaan tämä merkitsee sitä, että TSS-sopimuksessa tunnustetaan valtioiden käytössä olevien resurssien rajallisuus ja tosielämän realiteetit sekä se, ettei kaikkien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista täysimääräisesti yleensä voida saavuttaa lyhyessä ajassa.

Kun arvioidaan valtioille koituvien sopimusvelvoitteiden täsmällistä luonnetta, erityisen tärkeä on sopimuksen 2 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu ryhtymään toimenpiteisiin (*undertakes to take steps*), jotta sopimuksen tavoitteet saavutetaan. Yleiskommentin mukaan sopimusvaltioilla on välitön velvollisuus ryhtyä toteuttamaan toimenpiteitä oikeuksien täysimääräisen toteutumisen saavuttamiseksi kohtuullisen lyhyessä ajassa siitä, kun TSS-sopimus on astunut voimaan sopimusvaltioissa.

¹ General comment No. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1).

Sopimusvaltion toimenpiteiden tulisi olla harkittuja ja konkreettisia ja niiden tulisi suunnata mahdollisimman selvästi sopimusvelvoitteiden täyttämiseen. Kuten yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdasta ilmenee, kaikki soveltuvat keinot ja varsinkin lainsäädäntötoimenpiteet on otettava sopimusvaltiossa käyttöön tavoitteiden saavuttamiseksi. Yleiskommentissa todetaan, että sopimusvelvoitteita täytettäessä on hyödynnettävä lainsäädäntötoimien ohella esimerkiksi soveltuvat hallinnolliset, taloudelliset, sosiaaliset ja koulutukselliset keinot.

Yleiskommentissa korostetaan sitä, että yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan ilmaisua ”asteittain kokonaisuudessaan” ei tule tulkita niin, että sopimusvaltion velvollisuus toimia TSS-oikeuksien täysimääräisen toteutumisen saavuttamiseksi menettää kaiken merkityksensä. Ilmaisua ”asteittain kokonaisuudessaan” merkitseekin, että sopimusvaltioiden velvollisuutena on pyrkiä TSS-oikeuksien täysimääräistä toteutumista kohti niin nopeasti ja tehokkaasti kuin on mahdollista rajallisten resurssien puitteissa ja kulloinkin vallitsevissa oloissa.

TSS-komitea on katsonut yleiskommentin nro 3 kohdassa 10, että jokaisen sopimusvaltion perustavanlaatuisena vähimmäisvelvoitteena on varmistaa kunkin yleissopimuksen suojaaman oikeuden vähimmäistason toteutuminen.² Yleiskommentin 10 kohdassa todetaan, että näin ollen esimerkiksi sopimusvaltio, jossa jokin merkittävä määrä ihmisiä jää ilman välttämättömiä elintarvikkeita, välttämättömää perusterveydenhuoltoa, tavanomaista suojaa ja majoitusta tai kaikista tavanomaisinta koulutusta, näyttäisi epäonnistuvan sopimusvelvoitteidensa täyttämässä. TSS-sopimuksen koko olemus menettäisi yleiskommentin mukaan merkityksensä, jos valtiolla ei katsottaisi olevan velvollisuutta turvata edes TSS-oikeuksien vähimmäistason toteutuminen.

Jos valtio ei toteuttaisi edes vähimmäisvelvollisuuttaan ja vetoaisi resurssiensa olemattomuuteen, sen tulisi yleiskommentin 9 kohdan mukaan osoittaa, että se on kaikin tavoin yrittänyt käyttää hallussaan olevat resurssit ensi sijassa vähimmäisvelvollisuutensa täyttämiseksi. Yleiskommentin 11 kohdassa kuitenkin todetaan, että siinäkin tapauksessa, että sopimusvaltion resurssit osoitettaisiin riittämättömiksi, valtion tulisi pyrkiä toteuttamaan TSS-sopimuksen suojaamia oikeuksia niin täysimääräisesti kuin vallitsevissa olosuhteissa on suinkin mahdollista.

1.2 Syrjinnän kieltö

TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa kielletään syrjintä: sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan, että tässä yleissopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa syrjintää. Säännös on erilaisten väestöryhmien ja etenkin paperittomien oikeuksien kannalta keskeinen.

TSS-komitea on antanut 2 artiklan 2 kohdan tulkinnasta ja sopimusvaltioiden velvoitteista yleiskommentin nro 20.³ Yleiskommentissa todetaan, että sopimusvaltioiden velvollisuus taata, että yleissopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista syrjintää, on koko TSS-sopimuksen

² “— the Committee is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party.” General comment No. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1).

³ General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

läpäisevä, sopimusvaltioilta välittömästi toimenpiteitä edellyttävä velvollisuus. Myös TSS-sopimuksen johdannossa painotetaan sitä, että ihmiskunnan kaikkien jäsenten yhtäläisten ja luovuttamattomien oikeuksien tunnustaminen muodostavat vapauden, oikeudenmukaisuuden ja rauhan perustan maailmassa. TSS-sopimuksen mukaan jokaisella ihmisellä on oikeus nauttia taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksistaan. Lähtökohtana on, että myös oikeus terveyteen tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille valtion lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille.

Yleiskommentin nro 20 mukaan syrjintä merkitsee kaikenlaista erottelua, poissulkemista, rajoittamista, erityiskohtelua tai muuta erilaista kohtelua, joka perustuu suoraan tai välillisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin ja jonka tarkoituksena tai seurauksena on mitätöidä tai heikentää yleissopimuksen turvaamien oikeuksien tunnustamista, nauttimista tai käyttämistä tasavertaisesti. Yleiskommentin 10 kohdan mukaan suorasti ja epäsuorasti ilmenevä erilainen kohtelu voi merkitä syrjintää, joko välitöntä tai välillistä. TSS-komitea edellyttää syrjinnän kaikenlaisten muotojen poistamista.

Yleiskommentin 13 kohdassa käsitellään erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä. Erilainen kohtelu kielletyn syrjintäperusteen nojalla on syrjintää, ellei sille ole hyväksyttävää ja objektiivista oikeutusta, jonka arviointi perustuu seuraavaan: erilaisen kohtelun tarkoitus ja valtion toimenpiteet tai toimimattomuus voivat olla sallittuja vain, jos ne ovat hyväksyttäviä ja sopuoinnussa TSS-sopimuksen turvaamien oikeuksien luonteen kanssa, ja jos niiden tarkoituksena on yksinomaan edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa. Tavoiteltujen päämäärien sekä käytettyjen keinojen ja niiden vaikutusten on oltava selvästi ja perustellusti kohtuullisessa suhteessa toisiinsa.

Yleiskommentin 13 kohdan mukaan sopimusvaltion puutteelliset resurssit eivät ole objektiivinen ja perusteltu oikeutus erilaiselle kohtelulle, ellei sopimusvaltio kykene osoittamaan, että se on kaikin keinoin pyrkinyt käyttämään hallussaan olevat resurssit puuttuakseen syrjintään ja poistaakseen sen ensi tilassa. Yleiskommentin 14 kohdassa todetaan, että kansainvälisen oikeuden mukaan kyse on sopimusrikkomuksesta, jos valtio tietoisesti laiminlyö TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaisen velvollisuutensa taata se, että sopimuksen turvaamia oikeuksia käytetään ilman kielletyllä perusteella tapahtuvaa syrjintää. Sopimusvaltio ja sen viranomaiset voivat syyllistyä oikeudenloukkauksiin joko suorilla toimillaan tai laiminlyönneillään.

1.3 Kansallinen alkuperä ja kansalaisuus kiellettyinä syrjintäperusteina

TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohta sisältää luettelon kielletyistä syrjintäperusteista. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi ja yleiskommentissa on käsitelty muitakin seikkoja, jotka voivat olla kiellettyjä syrjintäperusteita. Paperittomien kannalta erityisen olennaisia ovat kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään perustuva syrjintä sekä kansalaisuuteen perustuva syrjintä.

Yleiskommentin 24 kohdassa käsitellään kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Kansallinen alkuperä viittaa henkilön valtioon, kansakuntaan tai syntypaikkaan, ja se on usein perusteena systemaattiselle syrjinnälle, vaikka kyseessä on kielletty syrjintäperuste. Kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää käsitellään yleiskommentin 30 kohdassa, jonka mukaan kansalaisuusperusteen ei pitäisi estää pääsyä sopimuksen mukaisiin oikeuksiin. Esimerkiksi valtion lainkäyttöpiirissä olevilla kaikilla lapsilla, myös paperittomilla, on oikeus muun muassa kohtuuhintaiseen terveydenhuoltoon (*”right to access affordable health care”*). Edelleen yleiskommentin 30 kohdassa todetaan, että TSS-sopimuksen turvaamat oikeudet ulottuvat kaikkiin ihmisiin ja myös kansalaisuutta

vailla oleviin, kuten pakolaisiin, turvapaikanhakijoihin, valtiottomiin henkilöihin, siirtotyöläisiin sekä kansainvälisen ihmiskaupan uhreihin, riippumatta heidän oikeudellisesta statuksestaan ja dokumentaatiostaan.

Yleiskommentin 36 kohdassa todetaan, että sen lisäksi, että sopimusvaltioiden tulisi pidättäytyä syrjivistä toimista, niiden tulisi toteuttaa konkreettisia, harkittuja ja kohdennettuja toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että syrjintä yleissopimuksen mukaisissa oikeuksissa poistetaan. Syrjintään puuttuvan lainsäädännön säätäminen katsotaan välttämättömäksi 2 artiklan 2 kohdan mukaisen velvollisuuden täyttämiseksi. Sopimusvaltioiden tulisi myös varmistaa, että käytössä on strategioita, politiikkoja ja toimintasuunnitelmia, joilla puututaan sekä julkisten että yksityisten toimijoiden harjoittamaan muodolliseen ja tosiasialliseen syrjintään yleissopimuksen alalla. Sopimusvaltioiden on erikseen toimitava aktiivisesti systemaattisen syrjinnän ja segregaaation poistamiseksi.

1.4 TSS-sopimuksen turvaamien oikeuksien rajoittaminen

TSS-sopimuksen 4 artiklan mukaan tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat, että niiden oikeuksien nauttimisen osalta, jotka valtio on tämän yleissopimuksen mukaisesti suonut, valtio voi rajoittaa näitä oikeuksia laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaan tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa.

TSS-sopimuksen 4 artikla sisältää yleisen oikeuksien rajoituslausekkeen. TSS-komitea ei ole antanut erillistä yleiskommenttia sopimuksen 4 artiklan tulkinnasta, mutta yleiskommentissa nro 25 komitea on todennut, että 4 artiklan mukaisen rajoituksen on perustuttava lakiin.⁴ Rajoituksen tulee myös edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa ja sen on oltava sopusoinnussa rajoituksen kohteena olevan oikeuden luonteen kanssa. Tällä tarkoitetaan TSS-komitean mukaan sitä, että kun jotakin oikeutta rajoitetaan, oikeudesta seuraavia vähimmäisvelvoitteita on silti kunnioitettava. Rajoituksen on myös oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Jos rajoituksella tavoiteltu hyväksyttävä päämäärä voidaan saavuttaa usealla eri keinolla, on valittava se keino, joka vähiten rajoittaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Rajoittamisesta koituvien hyötyjen pitäisi olla suuremmat kuin oikeuden rajoittamisesta aiheutuvien haittojen.

1.5 Oikeus terveyteen

Edellä mainitut 2 artiklan ja 4 artiklan määräykset on otettava huomioon, kun tulkitaan yleissopimuksen 12 artiklaa, jossa määrätään oikeudesta terveyteen seuraavasti:

1. *Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä.*
2. *Tämän yleissopimuksen sopimusvaltioiden tulee ryhtyä tämän oikeuden täydellisen toteuttamisen saavuttamiseksi toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä:*

⁴ General comment No. 25 (2020) on science and economic, social and cultural rights (article 15 (1) (b), (2), (3) and (4) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

- a) *kuolleena syntyvien lasten määrän ja lapsikuolleisuuden vähenemisen aikaansaamiseksi sekä lasten terveen kehityksen parantamiseksi;*
- b) *kaiken ympäristö- ja teollisuushygienian piiriin kuuluvan parantamiseksi;*
- c) *kulku- ja tarttuvien tautien sekä ammattitautien ja muiden tautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi;*
- d) *sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelukset sairaustapauksissa.*

TSS-komitea on esittänyt yleiskommentissa nro 14 tulkintansa ihmisarvoista elämää edistävästä jokaisen oikeudesta nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. TSS-komitea on antanut 12 artiklan tulkinnasta myös seksuaali- ja lisääntymisterveyttä koskevan yleiskommentin nro 22.⁵ Yleiskommentin nro 14 kohdassa 3 todetaan, että oikeus terveyteen liittyy läheisesti muiden ihmisoikeuksien toteutumiseen ja riippuu siitä. Terveyttä koskevaan oikeuteen liittyvät esimerkiksi oikeus ravintoon, asumiseen, koulutukseen, ihmisarvoon, elämään, syrjimättömyyteen ja tasa-arvoon, kidutuksen kielto, yksityisyydensuoja, oikeus tietoon sekä yhdistymis-, kokoontumis- ja liikkumisvapaus.

Yleiskommentin mukaan 12 artiklassa turvattua oikeutta terveyteen ei tule ymmärtää vain oikeudeksi olla terve tai oikeudeksi saada terveydenhuollon palveluja, vaan oikeutta ”korkeimpaan saavutettavissa olevaan ruumiin- ja mielenterveyteen” tulkitaan laajasti. TSS-komitean mukaan oikeus terveyteen on ymmärrettävä oikeudeksi nauttia erilaisista mahdollisuuksista, hyödykkeistä, palveluista ja olosuhteista, jotka ovat välttämättömiä korkeimman saavutettavissa olevan terveystason saavuttamiseksi. Oikeus terveyteen pitää myös sisällään monia sosioekonomisia tekijöitä, jotka edistävät olosuhteita, joissa ihmiset voivat elää terveellistä elämää. TSS-komitean tulkinnan mukaan 12 artiklan 1 kohdassa määritelty oikeus terveyteen on kattava oikeus, joka ulottuu oikea-aikaisen ja asianmukaisen terveydenhuollon lisäksi terveyteen vaikuttaviin tekijöihin, joita ovat esimerkiksi turvallisen juomaveden sekä asianmukaisen sanitaation saatavuus, turvallisten elintarvikkeiden riittävä saanti, ravitsemus ja asuminen, terveelliset työskentely- ja ympäristöolosuhteet sekä pääsy terveyttä ja seksuaali- ja lisääntymisterveyttä koskevaan koulutukseen ja tietoon.

1.5.1 Accessibility ja affordability -näkökulmat

TSS-komitean mukaan saatavuus (*availability*), saavutettavuus (*accessibility*), hyväksyttävyys (*acceptability*) ja laatu (*quality*) ovat terveyttä koskevan oikeuden olennaisia elementtejä. Sopimusvallitsevista olosuhteista riippuu, kuinka niitä sovelletaan ja millaisen merkityssisällön kukin elementti saa. Saatavuudella viitataan siihen, että toimivan julkisen terveydenhuollon sekä terveydenhuollon hoitopaikkojen, hyödykkeiden, palvelujen ja ohjelmien on oltava riittävässä määrin saatavilla sopimusvaltiossa.

⁵ General Comment No. 14 The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights); General comment No. 22 (2016) on the right to sexual and reproductive health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

Paperittomien terveysoikeuksien kannalta olennainen on komitean tulkinta saavutettavuudesta. Saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, että terveydenhuollon hoitopaikkojen, tarvikkeiden ja palvelujen täytyy olla jokaisen sopimusvaltion lainkäyttöpiirissä olevan ihmisen saatavilla ilman syrjintää. Saavutettavuuteen sisältyy muun muassa syrjimättömyys (*non-discrimination*), joka merkitsee sitä, että terveydenhuollon hoitopaikkojen, hyödykkeiden ja palvelujen on oltava muodollisesti ja tosiasiallisesti kaikkien, myös haavoittuvaisimpien ja marginalisoiduimpien väestönosien, saatavilla ilman syrjintää minkään kielletyn perusteen nojalla.

Taloudellinen saatavuus tai kohtuuhintaisuus (*economic accessibility, affordability*) edellyttää TSS-komitean mukaan sitä, että terveydenhuollon tarvikkeiden ja palvelujen on oltava kaikille kohtuuhintaisia. Terveyspalvelujen ja terveyteen vaikuttaviin tekijöihin liittyvien palvelujen maksujen on perustuttava kohtuullisuusperiaatteeseen, jotta varmistetaan, että nämä palvelut ovat yksityisesti tai julkisesti tarjottuina kohtuuhintaisia kaikille, myös sosiaalisesti epäedullisessa asemassa oleville ryhmille. Kohtuullisuusperiaate edellyttää, että köyhempiä kotitalouksia ei rasieta suhteettomasti terveyskuluilla rikkaampiin kotitalouksiin verrattuna.

1.5.2 Toimenpiteet terveyttä koskevan oikeuden toteuttamiseksi

TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti sopimusvaltioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin kaikin soveltuvien keinoin 12 artiklassa tunnustetun oikeuden toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. TSS-komitea toteaa yleiskommentin 53 kohdassa, että jokaisella sopimusvaltiolla on tietty harkintamarginaali sen suhteen, mitkä toimet parhaiten toteuttavat oikeutta terveyteen kyseisen valtion erityisolosuhteissa. Yleissopimus kuitenkin edellyttää selvästi, että kunkin valtion on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kaikilla on pääsy hoitopaikkoihin, terveys- ja hyödykkeisiin ja terveyspalveluihin, jotta jokainen ihminen voisi mahdollisimman pian nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta fyysisen ja psyykkisen terveyden tasosta. TSS-komitean mukaan terveyttä koskevan oikeuden asteittainen toteuttaminen tarkoittaa sitä, että sopimusvaltioilla on erityinen ja jatkuva velvollisuus siirtyä mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti kohti 12 artiklan täysimääräistä täytäntöönpanoa.

Yleiskommentin 47 kohdassa TSS-komitea toteaa, että sopimusvaltio rikkoo 12 artiklasta seuraavia velvoitteitaan, jos se on haluton hyödyntämään mahdollisimman paljon käytettävissä olevia resurssejaan toteuttaakseen terveyttä koskevan oikeuden täysimääräisesti. Jos taas resurssien rajallisuus estää sopimusvaltiota noudattamasta täysimääräisesti sopimusvelvoitteitaan, valtiolla on todistustaakka sen suhteen, että kaikki käytettävissä olevat resurssit on kuitenkin pyritty kaikin keinoin hyödyntämään ensi sijassa terveyttä koskevasta oikeudesta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Kuten muuhinkin TSS-sopimuksen suojaamiin oikeuksiin, myös terveyttä koskevaan oikeuteen ulottuu oikeuksien heikentämisen kielto, ja vahva lähtökohta on, että toimenpiteet, joilla heikennetään terveyteen liittyvää oikeutta, ovat kiellettyjä.

Sopimusvaltiot voivat loukata terveyttä koskevaa oikeutta suorilla toimillaan tai siten, että valtio ei ryhdy oikeudellisista velvoitteistaan johtuviin tarpeellisiin toimenpiteisiin tai toteuta niitä. TSS-komitean mukaan laiminlyönneistä johtuva rikkomus on kyseessä esimerkiksi silloin, kun sopimusval-

tio ei ole ryhtynyt asianmukaisiin toimiin sen varmistamiseksi, että kaikilla on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta fyysisen ja psyykkisen terveyden tasosta, tai silloin, kun relevanttia lainsäädäntöä ei ole pantu täytäntöön.

TSS-sopimuksen 12 artiklan 2 kohdan luettelo sisältää esimerkkejä siitä, millaisiin toimenpiteisiin sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä, kun otetaan huomioon terveyttä koskevan oikeuden laaja tulkinta. TSS-komitea on painottanut yleiskommentissa, että luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi kuvaukseksi valtioiden velvollisuuksista.

Paperittomien oikeuksien kannalta erityistä merkitystä on ensinnäkin 12 artiklan 2 kohdan a alakohdalla, joka edellyttää, että sopimusvaltioiden tulee ryhtyä terveyttä koskevan oikeuden täydellisen toteuttamisen saavuttamiseksi toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä kuolleena syntyvien lasten määrän ja lapsikuolleisuuden vähenemisen aikaansaamiseksi sekä lasten terveen kehityksen parantamiseksi. Yleiskommentin 14 kohdan mukaan tämä edellyttää sopimusvaltioilta toimenpiteitä, joilla edistetään lasten ja äitien terveyttä sekä kehitetään seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ja perhesuunnitteluun liittyviä palveluja, synnytystä edeltävää ja sen jälkeistä hoitoa sekä kiireellisiä synnytyspalveluja. Säännös myös edellyttää toimenpiteitä, joilla edistetään terveyteen liittyvän tiedon saatavuutta sekä resursseja, joita tarvitaan tuohon tietoon perustuvaan toimintaan. Nykytilanne Suomessa on, että paperittomilla on lakisääteinen oikeus lähinnä kiireelliseen hoitoon, mutta jotkin kunnat järjestävät paperittomille lapsille ja raskaana oleville naisille neuvola- ja sairaanhoitopalvelut ja muutakin kiireetöntä hoitoa.

Toinen paperittomien kannalta merkityksellinen säännös on TSS-sopimuksen 12 artiklan 2 kohdan c alakohta, jonka mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä terveyttä koskevan oikeuden täydellisen toteuttamisen saavuttamiseksi toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä kulku- ja tarttuvien tautien sekä ammattitautien ja muiden tautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi. Kunnan ja jatkossa hyvinvointialueen velvollisuus järjestää tartuntatautien vastustamistyötä ei rajoitu vain kunnan tai hyvinvointialueen asukkaisiin, jolloin tartuntatautien ehkäisemiseksi tarkoitetut rokotteet voidaan saattaa myös paperittomien henkilöiden saataville. Nykyinen sääntely ei kuitenkaan takaa paperittomille henkilöille maksuttomia rokotuksia, tutkimuksia, hoitoa ja lääkkeitä. Paperittomilla henkilöillä on oikeus kiireelliseen hoitoon, mutta jos tartuntataudista aiheutuu tarve kiireettömälle hoidolle, mahdollisuus saada hoitoa riippuu siitä, tarjoaako oleskelukunta terveystalv palveluja paperittomille henkilöille ja missä laajuudessa.

Kolmas tärkeä säännös on 12 artiklan 2 kohdan d alakohta, jonka mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä terveyttä koskevan oikeuden täydellisen toteuttamisen saavuttamiseksi toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelukset sairaustapauksissa. Yleiskommentin 17 kohdan mukaan tämä sisältää yhtäläisen ja oikea-aikaisen pääsyn tavanomaisiin ehkäiseviin, parantaviin ja kuntouttaviin terveyspalveluihin sekä terveystalv koulutukseen. Alakohdan edellyttämiin toimenpiteisiin sisältyvät myös säännölliset seulontaohjelmat, yleisimpien sairauksien, sairauksien, vammojen ja vammojen asianmukainen hoito, joka toteutetaan ensi sijassa lähipalveluissa, välttämättömien lääkkeiden tarjoaminen sekä asianmukainen mielenterveyshoito. Kuten edellä on todettu, paperittomilla henkilöillä on oikeus maksuttomasti vain kiireelliseen hoitoon.

1.5.3 Oikeus terveyteen, syrjinnän kieltö ja tasapuolinen kohtelu

TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan ja 3 artiklan nojalla yleissopimuksessa kielletään kaikenlainen syrjintä terveydenhuollon alalla, joka perustuu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun vakaumukseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, varallisuuteen, syntymään, fyysiseen tai psyykkiseen vammaisuuteen, terveysstatukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai siviili-, poliittiseen-, sosiaaliseen- tai muuhun statukseen, ja jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on mitätöidä tai heikentää jokaisen yhdenvertaista oikeutta terveyteen. TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohdasta seuraa sopimusvaltioille on yleinen velvollisuus taata välittömästi, että oikeutta terveyteen käytetään ilman minkäänlaista syrjintää.

TSS-komitea korostaa terveydettä koskevan oikeuden osalta terveydenhuollon ja terveyspalvelujen saatavuuden tasa-arvoisuutta. Yleiskommentin nro 14 kohdan 19 mukaan sopimusvaltioilla on erityinen velvollisuus tarjota niille, joilla ei ole riittäviä varoja, tarvittavat sairausvakuutus- ja terveydenhoitopalvelut. Lisäksi sopimusvaltioilla on erityinen velvollisuus estää kaikenlainen kansainvälisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin perustuva syrjintä terveydenhuollon ja terveyspalvelujen tarjoamisessa, erityisesti siltä osin kuin on kyse terveyteen liittyvää oikeutta koskevista perustavanlaatuisista vähimmäisvelvoitteista. TSS-komitea on todennut, että epäasianmukainen terveysresurssien allokointi voi johtaa peiteltyyn tai piilevään syrjintään.

Naisiin kohdistuvan, terveyden alalla tapahtuvan syrjinnän poistamiseksi valtioiden tulisi kehittää ja ottaa käyttöön erilaisia strategioita ja ohjelmia, joilla mahdollistetaan muun ohella naisten pääsy laadukkaisiin ja kohtuuhintaisiin terveydenhuollon palveluihin, seksuaali- ja lisääntymisterveys mukaan lukien. Jotta naisten oikeus terveyteen tosiasiallisesti toteutuisi, kaikki sellaiset esteet on poistettava, jotka puuttuvat naisten pääsyyn terveydenhuollon palveluihin, koulutukseen ja tietoon.

TSS-komitea toteaa yleiskommentin 22 kohdassa, että lapsilla ja nuorilla on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta terveydentasosta sekä saada hoitoa sairauksiinsa. Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus kehottaa valtioita varmistamaan, että lapsella ja hänen perheellään on mahdollisuus saada välttämättömiä terveyspalveluja, mukaan lukien äitien synnytystä edeltävä ja synnytyksen jälkeinen hoito. Syrjimättömyyden periaate edellyttää, että kaikilla lapsilla on yhdenvertainen pääsy tai oikeus asianmukaiseen ravitsemukseen, turvalliseen ympäristöön ja somaattiseen sekä psyykkiseen terveydenhoitoon ja palveluihin. Lapsen edun tulee olla ensisijainen näkökulma kaikissa lasten oikeutta terveyteen koskevissa menettelytavoissa ja ohjelmissa.

1.5.4 Terveyttä koskevasta oikeudesta johtuvat yleiset oikeudelliset velvoitteet

Oikeus terveyteen, kuten kaikki ihmisoikeudet, asettaa sopimusvaltioille myös kolme yleistä velvollisuutta: velvollisuuden suojella, kunnioittaa ja toteuttaa oikeus terveyteen. Suojelovelvoite edellyttää, että valtiot toteuttavat toimenpiteitä, joilla estetään kolmansia osapuolia puuttumasta terveyttä koskevaan oikeuteen.

Velvollisuus kunnioittaa oikeutta terveyteen edellyttää, että valtiot pidättäytyvät puuttumasta suoraan tai välillisesti terveyteen liittyvän oikeuden toteutumiseen. Valtioiden on pidättäydyttävä epäamästä tai rajoittamasta kenenkään henkilön yhdenvertaista pääsyä ehkäiseviin, parantaviin ja lievittäviin terveyspalveluihin. TSS-komitean mukaan tämä koskee myös esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ja laittomien maahanmuuttajien oikeuksia. TSS-komitean mukaan velvollisuutta kunnioittaa oikeutta

terveyteen rikotaan muun muassa silloin, jos valtion toimet, menettelytavat tai lainsäädäntö ovat yleissopimuksen 12 artiklan vaatimusten vastaisia ja todennäköisesti johtavat ruumiilliseen haittaan, tarpeettomaan sairastuvuuteen tai ehkäistävissä olevaan kuolleisuuteen. Esimerkkinä tästä TSS-komitea mainitsee hoitopaikkojen, terveyshyödykkeiden ja terveystalvelujen epäämisen tietyiltä henkilöiltä tai ryhmiltä muodollisen tai tosiasiallisen syrjinnän seurauksena.

Velvollisuus toteuttaa oikeutta terveyteen sisältää velvoitteen helpottaa, mahdollistaa ja edistää terveysoikeuksien toteutumista. Se edellyttää myös, että valtiot toteuttavat asianmukaisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia, talousarvioon liittyviä, oikeudellisia, edistäviä ja muita toimenpiteitä, joilla pyritään toteuttamaan täysimääräisesti oikeus terveyteen. TSS-komitean mukaan sopimusvaltio, joka ei ryhdy kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin taatakseen, että oikeus terveyteen toteutuu, rikkoo velvollisuuksiaan. TSS-komitean mukaan tällainen rikkomus on kyseessä esimerkiksi silloin, kun valtion riittämättömät [terveyteen osoitetut] menot tai julkisten varojen väärä kohdentaminen johtavat siihen, että yksilöt tai ryhmät, erityisesti heikossa asemassa olevat tai syrjäytyneet, eivät voi nauttia oikeudesta terveyteen.

TSS-komitea käsittelee yleiskommentin 28 ja 29 kohdassa TSS-sopimuksen 4 artiklan rajoituslauseketta suhteessa 12 artiklan terveyttä koskevaan oikeuteen. TSS-komitea on yleiskommentissa painottanut, että sopimuksen 4 artiklan rajoituslausekkeen ensisijainen tarkoitus on suojata yksilön oikeuksia eikä sallia valtioille oikeuksien rajoittamista. Jos sopimusvaltio rajoittaa 12 artiklan turvaamaa oikeutta, esimerkiksi rajoittaa hoitopaikkaa, rajoitusten on täytettävä 4 artiklan edellytykset. Valtiolla on todistustaakka sen suhteen, että rajoitukset ovat lain mukaisia kansainväliset ihmisoikeusnormit mukaan lukien sekä sopusoinnussa TSS-sopimuksen turvaamien oikeuksien luonteen kanssa, ja että rajoitukset on asetettu hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi ja ne ovat ehdottoman välttämättömiä yleisen hyvinvoinnin edistämiseksi demokraattisessa yhteiskunnassa. Rajoitusten on myös oltava kohtuullisia, ja erilaisista rajoitusvaihtoehdoista on valittava vähiten rajoittava. Silloinkin, kun rajoitukset olisivat sinänsä hyväksyttäviä kansanterveyden suojelemiseksi, niiden tulisi olla ajalliselta kestoltaan rajattuja ja niitä tulisi arvioida uudelleen.

1.5.5 Terveyttä koskevasta oikeudesta johtuvat vähimmäisvelvoitteet

TSS-komitea käsittelee 12 artiklasta seuraavia sopimusvaltioiden vähimmäisvelvoitteita yleiskommentin kohdassa 43. Komitea katsoi jo yleiskommentissa nro 3, että jokaisen sopimusvaltion perustavanlaatuisena vähimmäisvelvoitteena on varmistaa kunkin yleissopimuksen suojaaman oikeuden vähimmäistason toteutuminen, ja yleiskommentin nro 14 mukaan tähän sisältyy myös välttämätön perusterveydenhuolto (*essential primary health care*).

TSS-komitea on määritellyt yleiskommentin 43 kohdassa sopimusvaltioiden ydinvelvollisuuksia terveyttä koskevan oikeuden osalta. Yleiskommentin 47 kohdassa TSS-komitea korostaa, että sopimusvaltio ei voi missään olosuhteissa oikeuttaa yleiskommentin 43 kohdassa lueteltujen ydinvelvollisuuksien noudattamatta jättämistä, eikä velvoitteista voi poiketa. TSS-komitea katsoo maailman terveysjärjestö WHO:n Alma-Atan julistuksen⁶ pohjalta, että yleissopimuksen 12 artiklasta johtuviin ydinvelvoitteisiin kuuluu muun muassa sopimusvaltioiden velvollisuus varmistaa, että kaikilla, ja eri-

⁶ Declaration of Alma-Ata, International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978.

tyisesti haavoittuvaisilla tai marginalisoiduilla ryhmillä, on pääsy hoitopaikkoihin, terveyshyödykkeisiin ja terveyspalveluihin ilman syrjintää. Sopimusvaltioilla on myös velvollisuus tarjota WHO:n kulloinkin välttämättömiksi määrittelemät lääkkeet ja sopimusvaltioilla on velvollisuus varmistaa kaikkien hoitopaikkojen, terveyshyödykkeiden ja terveyspalvelujen tasapuolinen jakautuminen.

Yleiskommentin 44 kohdan mukaan muita sopimusvaltioiden ensisijaisia sopimusvelvoitteita ovat TSS-sopimuksen 12 artiklan 2 kohdan perusteella esimerkiksi velvollisuus varmistaa lisääntymisterveyspalvelut ja äitien sekä lapsien terveyspalvelut sekä sopimusvaltioiden velvollisuus tarjota rokotukset yhteisössä esiintyviä merkittäviä tartuntatauteja vastaan.

1.6 TSS-komitean muut kannanotot terveyttä koskevasta oikeudesta

TSS-sopimuksen valvonta perustuu ensi sijassa sopimusvaltioiden määräaikaissopimustietoihin. TSS-sopimuksen IV osan mukaisesti sopimusvaltiot raportoivat sopimusvelvoitteiden täyttämistä viiden vuoden välein TSS-komitealle, joka tutkii jokaisen raportin ja esittää siihen liittyvät huomionsa ja suosituksensa päätelmissään (*concluding observations*). Suomi on antanut TSS-komitealle seitsemän määräaikaissopimustietoa, joista viimeisin annettiin vuonna 2020.

TSS-komitea on toistuvasti pyytänyt Suomea raportoimaan muun ohella siitä, kuinka maahanmuuttajien, turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja paperittomien henkilöiden oikeus terveyteen ja pääsy terveyspalveluihin toteutuu. TSS-komitea on ollut huolissaan siitä, ettei paperittomilla henkilöillä ole Suomessa oikeutta terveyspalveluihin muissa kuin kiireellisissä, henkeä uhkaavissa tilanteissa, ja komitea on toistanut tulkintansa siitä, että yleissopimuksen 12 artiklan nojalla paperittomilla henkilöillä tulisi olla laajempi oikeus saada tarvitsemiaan terveyspalveluja.

Vuonna 2014 TSS-komitea suositteli Suomen kuudetta määräaikaissopimustietoa koskevissa päätelmissään, että Suomi ryhtyy toimiin varmistukseksi, että laittomat maahanmuuttajat, turvapaikanhakijat ja pakolaiset pääsevät kaikkiin tarvittaviin terveydenhoitopalveluihin. Lisäksi TSS-komitea muistutti siitä, että hoitopaikkojen, terveyshyödykkeiden ja terveyspalvelujen olisi oltava kaikkien saatavilla ilman syrjintää yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesti. TSS-komitea myös kiinnitti Suomen huomiota yleiskommenttiin nro 14, joka käsittelee jokaisen oikeutta korkeimpaan saavutettavissa olevaan terveystasoon.⁷

Vuonna 2021 TSS-komitea suositteli Suomen seitsemättä määräaikaissopimustietoa koskevissa päätelmissään, että sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennemuutoksessa puututaan myös esteisiin, joita muun muassa paperittomat henkilöt kohtaavat sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudessa. Komitea muistutti Suomea jälleen yleiskommentistaan nro 14 ja suositteli, että Suomi varmistaa, että kaikilla henkilöillä on laissa ja käytännössä yhtäläiset mahdollisuudet saada ehkäiseviä terveyspalveluja sekä parantavaa ja palliativista hoitoa tai palveluja heidän oikeudellisesta asemastaan ja dokumentaatiostaan riippumatta.⁸

Raportoinnin lisäksi TSS-komitea valvoo yleissopimuksen noudattamista valinnaisella pöytäkirjalla perustetun valitusmenettelyn avulla. Suomi on allekirjoittanut ja ratifioinut TSS-sopimuksen valin-

⁷ Concluding observations on the sixth periodic report of Finland E/C.12/FIN/CO/6.

⁸ Concluding observations on the seventh periodic report of Finland E/C.12/FIN/CO/7.

naisen pöytäkirjan (SopS 14/2017), joten se sitoo Suomea. Valinnainen pöytäkirja mahdollistaa yksilövalitusten (2 artikla) tekemisen TSS-komitealle, joka tiettyjen edellytysten täytyessä tutkii valituksen, toimittaa valitusta koskevat kannanotonsa sekä mahdolliset suosituksensa asian osapuolille ja seuraa, että sopimusvaltio ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin niiden johdosta. TSS-komitealla on myös toimivalta käsitellä valtiovalituksia (10 artikla) sekä käynnistää tutkintamenettely vakavista tai järjestelmällisistä ihmisoikeusloukkauksista (11 artikla). TSS-komitea on antanut kolme yksilövalitusratkaisua, jotka liittyvät yleissopimuksen 12 artiklaan.⁹ Ratkaisuissa ei ole kuitenkaan käsitelty paperittomien oikeutta terveyteen, terveyttä koskevan oikeuden laajuutta tai oikeutta kohtuuhintaiseen terveydenhuollon palveluun.

1.7 Yhteenveto

TSS-sopimuksen 12 artikla on kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön kattavin artikla oikeudesta terveyteen. Sitä on tulkittava yhdessä sopimuksen muiden määräysten kanssa, ja erityinen merkitys on sopimuksen 2 ja 4 artiklalla. TSS-sopimuksessa tunnustetaan valtioiden käytössä olevien resursien rajallisuus ja tosielämän realiteetit sekä se, ettei kaikkien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista täysimääräisesti yleensä voida saavuttaa lyhyessä ajassa. Jokaisella sopimusvaltiolla on tietty harkintamarginaali sen suhteen, mitkä toimet parhaiten toteuttavat oikeutta terveyteen kyseisen valtion erityisolosuhteissa. Näistä lähtökohdista huolimatta sopimusvaltiolla on kaksi TSS-sopimuksen 2 artiklasta johtuvaa, välittömästi toimenpiteitä edellyttävää yleistä oikeudellista velvollisuutta.

TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu ryhtymään toimenpiteisiin, jotta sopimuksen tavoitteet saavutetaan. Kaikki soveltuvat keinot ja varsinkin lainsäädäntötoimenpiteet on otettava sopimusvaltiossa viivyttämättä käyttöön terveyttä koskevan oikeuden täysimääräiseksi toteuttamiseksi ja jotta jokainen ihminen voisi mahdollisimman pian nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta fyysisen ja psyykkisen terveyden tasosta. Sopimusvaltioiden velvollisuutena on pyrkiä TSS-oikeuksien täysimääräistä toteutumista kohti niin nopeasti ja tehokkaasti kuin on mahdollista rajallisten resurssien puitteissa ja kulloinkin vallitsevissa oloissa.

Lisäksi TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan syrjäntäkielto edellyttää sopimusvaltioilta toimenpiteitä välittömästi sen takaamiseksi, että yleissopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista syrjintää. Jokaisella ihmisellä on oikeus nauttia taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksistaan, joten lähtökohtana on, että myös oikeus terveyteen tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille valtion lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille. TSS-sopimuksen turvaamat oikeudet ulottuvat myös kansalaisuutta vaille oleviin henkilöihin riippumatta heidän oikeudellisesta statuksestaan ja dokumentaatiostaan. Paperittomilla henkilöillä, etenkin lapsilla, on oikeus muun muassa kohtuuhintaiseen terveydenhuoltoon (*right to access affordable health care*).

Erityisesti paperittomien kohdalla on huomioitava, että kansallinen alkuperä ja kansalaisuus ovat kiellettyjä syrjäntäperusteita ja erilainen kohtelu niiden nojalla on syrjintää, ellei sille ole hyväksyttävää ja objektiivista oikeutusta. Erilainen kohtelu on TSS-sopimuksen 4 artikla huomioiden sallittua vain, jos se on hyväksyttävää ja sopusoinnussa TSS-sopimuksen turvaamien oikeuksien luonteen kanssa, ja jos sen tarkoituksena on yksinomaan edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa.

⁹ Communication No. 4/2014, Communication No. 7/2015, Communication No. 22/2017.

TSS-oikeuksien rajoitusten on perustuttava lakiin ja niiden on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden. TSS-sopimuksen 4 artiklan tarkoitus on ensi sijassa suojata yksilöiden oikeuksia eikä mahdollistaa niiden rajoittamista.

Jokaisen sopimusvaltion perustavanlaatuisena vähimmäisvelvoitteena (*minimum core-obligation*) on varmistaa kunkin yleissopimuksen suojaaman oikeuden vähimmäistason toteutuminen. Jos sopimusvaltio epäonnistuu vähimmäisvelvoitteidensa täyttämässä ja vetoaa resurssiensa olemattomuuteen, valtion on osoitettava, että se on kaikin tavoin yrittänyt käyttää hallussaan olevat resurssit ensi sijassa vähimmäisvelvollisuutensa täyttämiseksi. Sopimusvaltioiden tulee pyrkiä toteuttamaan TSS-sopimuksen suojaamia oikeuksia niin täysimääräisesti kuin vallitsevissa olosuhteissa on suinkin mahdollista.

TSS-sopimuksen 12 artiklan 1 kohdassa määritelty oikeus terveyteen on laajasti tulkittava ja kattava oikeus, joka ulottuu oikea-aikaisen ja asianmukaisen terveydenhuollon lisäksi terveyteen vaikuttaviin tekijöihin, kuten turvalliseen juomaveteen. Oikeus terveyteen on ymmärrettävä jokaisen ihmisen oikeudeksi nauttia erilaisista mahdollisuuksista, hyödykkeistä, palveluista ja olosuhteista, jotka ovat välttämättömiä korkeimman saavutettavissa olevan terveystason saavuttamiseksi. TSS-sopimuksen 12 artiklan 2 kohdan ei-tyhjentävä luettelo sisältää esimerkkejä siitä, millaisiin toimenpiteisiin sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä, kun otetaan huomioon terveyttä koskevan oikeuden laaja tulkinta.

Oikeus terveyteen sisältää vaatimuksen siitä, että toimivan julkisen terveydenhuollon sekä terveydenhuollon hoitopaikkojen, tarvikkeiden ja palvelujen täytyy olla jokaisen sopimusvaltion lainkäyttöpiirissä olevan ihmisen saatavilla ilman syrjintää ja riittävässä määrin. Kohtuuhintaisuuden vaatimus (*affordability*) edellyttää, että terveydenhuollon tarvikkeiden ja palvelujen on oltava kaikille kohtuuhintaisia ja maksujen on perustuttava kohtuullisuuden periaatteeseen. Terveyspalvelujen on oltava yksityisesti ja julkisesti tarjottuina kohtuuhintaisia kaikille, myös sosiaalisesti epäedullisessa asemassa oleville ryhmille. Köyhempiä kotitalouksia ei tule rasittaa suhteettomasti terveyskuluilla rikkaampiin kotitalouksiin verrattuna.

Sopimusvaltioiden yleisenä oikeudellisena velvollisuutena on kunnioittaa, suojella ja toteuttaa oikeutta terveyteen. Jokaisen sopimusvaltion perustavanlaatuisena vähimmäisvelvollisuutena on varmistaa terveyttä koskevan oikeuden vähimmäistason toteutuminen, johon sisältyy myös välttämätön perusterveydenhuolto (*essential primary health care*). Yleiskommentin nro 14 mukaan sopimusvaltioilla on ehdoton velvollisuus varmistaa, että kaikilla on pääsy hoitopaikkoihin, terveyshyödykkeisiin ja terveyspalveluihin ilman syrjintää. Sopimusvaltioilla on velvollisuus tarjota välttämättömät lääkkeet ja varmistaa kaikkien hoitopaikkojen, terveyshyödykkeiden ja terveyspalvelujen tasapuolinen jakautuminen. Sopimusvaltio ei voi missään olosuhteissa oikeuttaa vähimmäisvelvollisuksiensa noudattamatta jättämistä, eikä velvoitteista voi poiketa.

TSS-sopimuksessa kielletään kaikenlainen syrjintä terveydenhuollon ja terveyteen vaikuttavien tekijöiden sekä niiden hankkimista koskevien keinojen ja oikeuksien alalla, joka perustuu kiellettyyn syrjintäperusteeseen ja jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on mitätöidä tai heikentää jokaisen yhdenvertaista oikeutta terveyteen. Syrjintä voi olla suoraa tai välillistä ja se voi tapahtua aktiivisin toimin tai laiminlyöntien kautta.

Sopimusvaltiot eivät saa syrjivän perustein evätä tai rajoittaa yhdenvertaista pääsyä terveyspalveluihin. TSS-komitean mukaan tämä koskee esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ja laittomien maahanmuuttajien oikeuksia. Sopimusvaltio rikkoo 12 artiklasta seuraavia velvoitteitaan, jos valtion toimet, menettelytavat tai lainsäädäntö ovat yleissopimuksen 12 artiklan vaatimusten vastaisia ja todennäköisesti johtavat ruumiilliseen haittaan, tarpeettomaan sairastuvuuteen tai ehkäistävissä olevaan kuolleisuuteen. Esimerkkinä tästä TSS-komitea mainitsee hoitopaikkojen, terveyshyödykkeiden ja terveyspalvelujen epäämisen tietyiltä henkilöiltä tai ryhmiltä muodollisen tai tosiasiallisen syrjinnän seurauksena.

Sopimusvaltio rikkoo 12 artiklasta seuraavia velvoitteitaan myös, jos se ei ole ryhtynyt asianmukaisiin toimiin sen varmistamiseksi, että kaikilla on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta fyysisen ja psyykkisen terveyden tasosta. Sopimusvaltio syyllistyy sopimusrikkomukseen, jos tarpeellista lainsäädäntöä ei ole pantu täytäntöön. Sopimusvaltio rikkoo 12 artiklasta seuraavia velvoitteitaan, jos se on haluton hyödyntämään mahdollisimman paljon käytettävissä olevia resurssejaan toteuttaakseen terveyttä koskevan oikeuden täysimääräisesti. Resurssien puutteeseen vetoavalla valtiolla on todistustaakka sen suhteen, että kaikki käytettävissä olevat resurssit on pyritty kaikin keinoin hyödyntämään ensi sijassa terveyttä koskevasta oikeudesta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

TSS-komitea on ilmaissut toistuvasti huolensa siitä, ettei paperittomilla henkilöillä ole Suomessa oikeutta terveyspalveluihin pääsääntöisesti muissa kuin kiireellisissä, henkeä uhkaavissa tilanteissa. Komitea on toistanut tulkintansa siitä, että yleissopimuksen 12 artiklan nojalla paperittomilla henkilöillä tulisi olla laajempi oikeus saada tarvitsemiaan terveyspalveluja. Komitea on suositellut, että Suomi varmistaa, että kaikilla henkilöillä on laissa ja käytännössä yhtäläiset mahdollisuudet saada tarvittavaa terveydenhoitoa heidän oikeudellisesta asemastaan ja dokumentaatiostaan riippumatta.

2 Lapsen oikeuksien yleissopimus

Lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 60/1991) on kansainvälisesti ja oikeudellisesti velvoittava ihmisoikeussopimus, jossa sopimusvaltiot sitoutuvat turvaamaan yleissopimuksen suojaamat oikeudet kaikille lapsille. Yleissopimuksessa lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Lapsen oikeuksien yleissopimus sisältää määräyksiä lapsen oikeudesta terveyteen ja sopimuksen lähtökohtana on, että oikeus terveyteen tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille valtion lainkäyttöpiirissä oleville lapsille.

Lapsen oikeuksien yleissopimus on allekirjoitettu ja saatettu Suomessa voimaan. Suomessa ovat voimassa myös yleissopimukseen liittyvät valinnaiset pöytäkirjat: lasten osallistumista aseellisiin selkkauksiin koskeva valinnainen pöytäkirja (SopS 30–31/2002), lasten myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskeva valinnainen pöytäkirja (SopS 40–41/2012) sekä valinnainen pöytäkirja valitusmenettelystä (SopS 4–5/2016).

Lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea, jolla on toimivalta antaa sopimuksen artiklojen tulkinnasta yleiskommentteja. Komitea on antanut 25 yleiskommenttia vuoteen 2021 mennessä. Yleiskommenteilla on tärkeä merkitys sopimusmääräysten tulkinnalle, sillä niissä määritellään tarkemmin sopimusvaltioiden velvollisuuksien ja lapsen oikeuksien sisältöä ja laajuutta.

2.1 Sopimusvaltioiden yleiset oikeudelliset velvoitteet

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklassa määrätään, että sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.

Lapsen oikeuksien komitea on antanut 4 artiklaan liittyvän yleiskommentin nro 5, joka käsittelee sopimusvaltioiden velvollisuutta ryhtyä yleisiin toimenpiteisiin sopimuksen täytäntöön panemiseksi.¹⁰ Yleissopimuksen 4 artiklasta ilmenee, että lasten TSS-oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltioiden pitää ryhtyä mahdollisimman täysimääräisesti toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa. Lapsen oikeuksien komitean mukaan kyseessä on TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan kaltainen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin välittömästi. Yleiskommentin 7 kohdan mukaan lapsen oikeuksien yleissopimus tunnustaa valtioiden resurssien rajallisuuden ja se tähtää lasten TSS-oikeuksien toteuttamiseen ”asteittain kokonaisuudessaan”, mutta sopimusvaltioiden on kyettävä osoittamaan, että ne ovat hyödyntäneet mahdollisimman paljon käytettävissä olevia resurssejaan ensisijaisesti lapsen oikeuksien täysimääräisen toteutumisen saavuttamiseksi.

Yleiskommentin 5 kohdan mukaan TSS-komitean yleiskommentit täydentävät lapsen oikeuksien komitean antamia yleiskommentteja. Lapsen oikeuksien komitea katsoo TSS-komitean tavoin, että

¹⁰ General Comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6).

vaikka sopimusvaltion käytettävissä olevat resurssit osoittautuisivat riittämättömiksi, sopimusvaltiolla on edelleen velvollisuus pyrkiä varmistamaan, että asiaankuuluvista oikeuksista voidaan nauttia mahdollisimman täysimääräisesti vallitsevissa olosuhteissa. Sopimusvaltioiden on siis taloudellisista olosuhteistaan riippumatta toteutettava kaikki mahdolliset toimenpiteet lapsen oikeuksien toteuttamiseksi, ja erityistä huomiota on kiinnitettävä heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin.

2.2 Syrjimättömyys

Sen lisäksi, että sopimusvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin toimiin lapsen oikeuksien toteuttamiseksi, toinen yleinen sopimusvelvoite sisältyy yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohtaan: ”Sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.” Sopimusvaltioiden on taattava yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista syrjintää. Kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo sisältää muun muassa kansallisen alkuperän, mutta kyse ei ole tyhjentävästä listasta, jolloin esimerkiksi kansalaisuus voi tulla kyseeseen kiellettynä syrjintäperusteena.

Jokaisen lapsen oikeus nauttia oikeuksistaan ilman syrjintää ei merkitse pelkästään sopimusvaltioiden passiivista velvollisuutta kieltää syrjintä sen kaikissa muodoissa. Sopimusvaltioilla on myös velvollisuus ryhtyä asianmukaisiin ennakollisiin toimenpiteisiin, jotta jokaisella lapsella olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet nauttia yleissopimuksen turvaamista oikeuksista, mikä saattaa edellyttää myönteisiä toimenpiteitä todellisen eriarvoisuuden korjaamiseksi. Syrjimättömyys on myös yksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen johtavista periaatteista, ja sen toteutuminen on huomioitava kaikkien yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien kohdalla. Lapsen oikeuksien komitean mukaan syrjimättömyysvelvoite edellyttää käytännössä muun muassa, että valtiot tunnistavat aktiivisesti yksittäisiä lapsia ja lapsiryhmiä, joiden oikeuksien tunnustaminen ja toteuttaminen voivat edellyttää erityistoimenpiteitä. Syrjintään puuttuminen voi edellyttää esimerkiksi muutoksia lainsäädännössä, hallinnossa ja resurssien allokoimisessa.

Lapsen oikeuksien komitea on antanut toisenkin yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevan yleiskommentin. Yleiskommentissa nro 7 komitea on käsitellyt nuorimpien lasten oikeuksien toteutumista ja sopimusvaltioiden velvollisuuksia.¹¹ Komitea painottaa, että myös pienillä lapsilla, vastasyntyneistä aina kouluikä saavuttaviin lapsiin, on kaikki yleissopimuksessa vahvistetut oikeudet ja että varhainen lapsuus on näiden oikeuksien toteutumisen kannalta ratkaiseva ajanjakso. Lapsen oikeuksien komitean määrittelemät yleiset periaatteet, kuten syrjimättömyys ja lapsen etu, ovat myös nuorimpien lasten kannalta olennaisia. Lapsen oikeuksien komitea toteaa yleiskommentissa nro 7, että pienet lapset ovat erityisen alttiita syrjinnälle, koska he ovat suhteellisen voimattomia ja heidän oikeuksiensa toteutuminen riippuu muista ihmisistä. Lisäksi nuoret lapset voivat kärsiä seurauksista, jotka aiheutuvat heidän vanhempiansa kohtaamasta syrjinnästä esimerkiksi silloin, jos vanhemmat ovat pakolaisia tai turvapaikanhakijoita. Sopimusvaltioilla on velvollisuus seurata ja torjua syrjintää kaikissa muodoissaan ja riippumatta siitä, missä se tapahtuu. Komitean mukaan erityinen huolenaihe

¹¹ General Comment No. 7 (2005) Implementing child rights in early childhood.

on pienten lasten syrjintä laadukkaiden palvelujen saatavuudessa muun muassa terveystalvelujen alalla. Sopimusvaltioiden velvollisuutena on seurata pienten lasten eloonjäämistä ja kehitystä edistävien laadukkaiden palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta sekä varmistaa, että kaikilla lapsilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet nauttia laadukkaista palveluista.

2.3 Lapsen etu johtavana periaatteena ja sopimusvelvoitteena

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yleiskommentissaan nro 5 lapsen oikeuksien yleiskomitea on määritellyt lapsen edun yhdeksi yleissopimuksen johtavista periaatteista. Komitea on myös antanut erikseen lapsen etua koskevan yleiskommentin nro 14, jonka 4 kohdan mukaan lapsen edun käsitteen tarkoituksena on varmistaa, että kaikista lapsen oikeuksien yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista nautitaan täysimääräisesti ja tehokkaasti¹².

Yleiskommentin 6 kohdan mukaan lapsen etu on kolmiulotteinen käsite. Se tarkoittaa ensinnäkin lapselle kuuluvaa oikeutta saada omat etunsa ja intressinsä arvioiduksi ja otetuksi huomioon itseään koskevassa päätöksenteossa. Se on myös perustavanlaatuinen tulkintaperiaate, joka ohjaa valitsemaan erilaisista toteuttamiskelpoisista vaihtoehdoista sen, joka parhaiten toteuttaa lapsen etua kyseisessä tilanteessa. Kolmanneksi lapsen etu on menettelysääntö, joka edellyttää, että kaikessa lasta tai lapsia koskevassa päätöksenteossa on arvioitava lapsen etua, punnittava sitä muihin relevantteihin seikkoihin nähden sekä perusteltava tehdyt ratkaisut niin, että niistä selvästi ilmenee, kuinka lapsen etu on otettu huomioon. Lapsen oikeuksien komitea toteaa yleiskommentissaan, että lapsen edun käsite on monimutkainen, ja sen sisältö on määritettävä tapauskohtaisesti aina kyseisen lapsen tai lasten yksilöllisestä tilanteesta käsin.

Yleiskommentin 13 kohdan mukaan jokaisen sopimusvaltion velvollisuutena on kunnioittaa ja toteuttaa lapsen etua sekä ottaa se ensisijaisesti huomioon. Jokaisella sopimusvaltiolla on velvollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat, harkitut ja konkreettiset toimenpiteet lapsen etua koskevan oikeuden täysimääräiseksi toteuttamiseksi. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohta asettaa sopimusvaltioille velvollisuuden varmistaa, että lapsen etu otetaan asianmukaisesti huomioon ja että sitä sovelletaan johdonmukaisesti kaikissa julkisen vallan toteuttamisissa toimissa, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti lapsiin. Sopimusvaltioiden velvollisuutena on myös varmistaa, että kaikissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa päätöksissä sekä lapsia koskevissa politiikoissa ja lainsäädännössä on huomioitu ensisijaisesti lapsen etu. Lapsen edun selvittäminen, arviointi ja punnitseminen päätöksenteossa tulee kuvata. Sopimusvelvoitteensa täyttääkseen valtioiden tulisi muun muassa tarkistaa ja tarvittaessa muuttaa kansallista lainsäädäntöään niin, että yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan periaatteet sisältyvät siihen ja että lapsen etu huomioidaan ja toteutetaan kaikissa kansallisissa laeissa ja asetuksissa.

¹² General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).

2.4 Lapsen oikeus terveyteen

Lapsen oikeudesta terveyteen määrätään lapsen oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklassa seuraavasti:

1. *Sopimusvaltiot tunnustavat, että lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista. Sopimusvaltiot pyrkivät varmistamaan, ettei yksikään lapsi joudu luopumaan oikeudestaan nauttia tällaisista terveysterveyspalveluista.*
2. *Sopimusvaltiot pyrkivät tämän oikeuden täysimääräiseen toteuttamiseen ja ryhtyvät asianmukaisiin toimiin erityisesti:*
 - a) *vähentääkseen imeväis- ja lapsikuolleisuutta;*
 - b) *varmistaa, että kaikki lapset saavat välttämättömän lääkärin- ja terveydenhoidon, jossa painottuu perusterveydenhoidon kehittäminen,*
 - c) *taistellakseen tauteja ja aliravitsemusta vastaan myös perusterveydenhuollon tasolla, muun muassa käyttämällä helposti saatavilla olevaa teknologiaa ja huolehtimalla riittävän ravintopitoisen ruoan ja puhtaan juomaveden saatavuudesta ottaen huomioon ympäristön pilaantumisen vaarat ja riskit;*
 - d) *taatakseen asianmukaisen terveydenhoidon odottaville ja synnyttäneille äideille;*
 - e) *varmistaa, että yhteiskunnan kaikki kerrokset, erityisesti vanhemmat ja lapset, saavat tietoa ja opetusta ja että heitä tuetaan käyttämään saamiaan perustietoja lapsen terveydestä ja ravinnosta, rintaruokinnan eduista, ympäristöhygieniasta ja onnettomuuksien ehkäisystä;*
 - f) *kehittääkseen ehkäisevää terveydenhuoltoa, vanhempainohjausta sekä perhekasvatusta ja -palveluja.*
3. *Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tehokkaisiin ja tarkoituksenmukaisiin toimiin poistaakseen lasten terveydelle vahingollisia perinteisiä tapoja.*
4. *Sopimusvaltiot sitoutuvat edistämään ja kannustamaan kansainvälistä yhteistyötä toteuttaakseen asteittain tässä artiklassa tunnustetun oikeuden toteuttamisen kokonaisuudessaan. Tässä kiinnitetään erityistä huomiota kehitysvammaisten tarpeisiin.*

Lapsen oikeuksien komitea on antanut kaksi yleiskomenttia lapsen oikeudesta terveyteen. Yleiskommentti nro 15 käsittelee oikeutta terveyteen yleisesti ja yleiskommentti nro 4 käsittelee nuorison oikeutta terveyteen ja kehitykseen.¹³ Yleiskommenteissa painotetaan jokaisen lapsen yhdenvertaista pääsyä tavanomaisiin terveyttä edistäviin ja ongelmia ehkäiseviin ja hoitaviin palveluihin.

Seuraavaksi käsitellään yleiskomenttia nro 15, jossa lapsen oikeuksien komitea esittää tulkintansa 24 artiklan sisältämästä oikeudesta terveyteen. Lapsen oikeuksien komitea perustaa yleiskommenttinsa WHO:n määritelmään, jonka mukaan terveys tarkoittaa täydellisen fyysisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tilaa eikä pelkästään sairauden tai vaivan puuttumista. Komitean mukaan lasten

¹³ General comment No. 4: Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child; General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24).

oikeus terveyteen on kattava oikeus, joka ei tarkoita vain oikea-aikaisia ja asianmukaisia ehkäiseviä, terveyttä edistäviä, parantavia, kuntouttavia ja palliatiivisia terveyspalveluja, vaan oikeus terveyteen tarkoittaa myös lapsen oikeutta kasvaa ja kehittyä täyteen potentiaaliinsa sekä elää olosuhteissa, jotka mahdollistavat sen, että lapset voivat saavuttaa korkeimman terveydentason. Oikeus terveyteen sisältää myös erilaiset terveyteen vaikuttavat tekijät.

Yleiskommentin 23 kohdan mukaan yleissopimuksen 24 artiklan 1 kohdan viittaus lapsen oikeuteen nauttia ”parhaasta mahdollisesta terveydentilasta” (*highest attainable standard of health*) ottaa huomioon lapsen biologiset, sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset edellytykset sekä valtion käytettävissä olevat resurssit. Vaikka lapsen oikeus terveyteen pyritään toteuttamaan täysimääräisesti asteittain kokonaisuudessaan, sopimusvaltioiden velvollisuutena on silti pyrkiä saavuttamaan tuo tavoite mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti hyödyntämällä kaikkia käytettävissä olevia keinoja ja resursseja.

Yleiskommentin 24 kohdan mukaan lapsen oikeus terveyteen sisältää joukon vapauksia (*freedoms*) ja oikeuksia (*entitlements*). Vapauksiin sisältyy lapsen oikeus päättää omasta terveydestään ja kehostaan. Oikeuksiin taas kuuluu pääsy sellaisten mahdollisuuksien, olosuhteiden, hyödykkeiden ja palveluiden piiriin, jotka tarjoavat kaikille lapsille yhtäläiset mahdollisuudet nauttia mahdollisimman korkeasta terveydentilasta. Yleiskommentin 25 kohdan mukaan lapsilla on oikeus laadukkaisiin terveyspalveluihin, kuten ennaltaehkäiseviin, terveyttä edistäviin, kuntouttaviin ja palliatiivisen hoidon palveluihin. Lapsen oikeuksien komitean mukaan perusterveydenhuollon palvelujen on oltava saatavilla riittävissä määrin ja niiden on oltava riittävän laadukkaita ja toimivia. Palvelujen on oltava sekä fyysisesti että taloudellisesti kaikkien lapsien saatavilla. Myös erikoissairaanhoidon eri tasoisten palvelujen on oltava saatavilla mahdollisuuksien mukaan.

2.4.1 Oikeus terveyteen ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen johtavat periaatteet

Terveyteen liittyvän oikeuden toteutuminen on yhteydessä monen muun lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvatun oikeuden toteutumiseen. Erityinen merkitys on muun muassa sopimuksen 2, 3 ja 6 artikloilla, jotka lapsen oikeuksien komitea on määritellyt koko sopimuksen läpäiseviksi yleisiksi periaatteiksi.

Jotta lasten oikeus terveyteen toteutuisi täysimääräisesti, sopimusvaltioiden velvollisuutena on varmistaa, että lasten terveyttä ei vaaranneta syrjinnän vuoksi. Yleissopimuksen 2 artiklassa kielletään kaikenlainen lasten syrjintä terveydenhoidon alalla. Huomiota tulisi kiinnittää kaikkiin erilaisiin syrjinnän muotoihin, jotka saattavat heikentää lasten oikeutta terveyteen, ja myös moninkertaisen syrjinnän seurauksiin tulisi puuttua. Yleiskommentin kohdassa 11 todetaan erikseen, että heikommassa asemassa ja alipalveluilla alueilla olevien lasten kohdalla tulisi erityisesti pyrkiä toteuttamaan lasten oikeus terveyteen. Sopimusvaltioiden tulisi tunnistaa lapsien haavoittuvaisuutta lisäävät tekijät tai erityisen epäedullisessa asemassa olevat lapsiryhmät. Nämä tekijät pitäisi ottaa huomioon, kun pyritään varmistamaan yhdenvertaisuuden toteutuminen ja kehitetään lasten terveyttä koskevia lakeja, asetuksia, politiikkoja, ohjelmia ja palveluja. Paperittomat lapset ovat erityisen haavoittuvaisessa asemassa oleva lapsiryhmä.

Yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuuden periaate ulottuu myös terveyttä koskevan oikeuden toteuttamiseen, ja periaate on otettava huomioon kaikissa yksittäisen lapsen tai lapsiryhmien terveyteen liittyvissä päätöksissä. Lapsen oikeuksien komitea kehottaa yleiskommentissaan valtioita asettamaan lapsen edun kaikkien terveyteen ja kehitykseen vaikuttavien päätösten sekä resurssien kohdentamisen keskiöön. Esimerkiksi hoitovaihtoehtoja mietittäessä lapsen edun tulisi mahdollisuuksien mukaan syrjäyttää taloudelliset näkökohdat.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 6 artiklan määräyksillä on yhteys terveyttä koskevaan oikeuteen. Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että jokaisella lapsella on synnynnäinen oikeus elämään, ja 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti. Lapsen oikeuksien komitean mukaan henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytyksiin sisältyvät fyysiset, psyykkiset, moraaliset, henkiset ja sosiaaliset tekijät. Lapsen oikeuksien komitea toteaa yleiskommentissaan, että lasten terveyden toteutumisen kannalta on otettava huomioon useita tekijöitä, joista yksi olennaisimmista on lapsen äidin oikeus terveyteen.

2.4.2 Toimenpiteet terveyttä koskevan oikeuden edistämiseksi

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklan 1 kohdassa asetetaan sopimusvaltioille velvollisuus pyrkiä varmistamaan, ettei yksikään lapsi joudu luopumaan oikeudestaan nauttia sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista terveyspalveluista. Lapsen oikeuksien komitean mukaan kyseessä on sopimusvaltioiden painava velvollisuus varmistaa, että terveyspalvelut ja muut asiaan kuuluvat palvelut ovat kaikkien lasten saatavilla. Sopimusvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota palvelujen saatavuuteen sellaisten alueiden ja väestöryhmien parissa, jotka ovat alipalveltuja. Komitean tulkinnan mukaan yleissopimus edellyttää sopimusvaltioilta kattavaa perusterveydenhoitojärjestelmää, riittäviä oikeudellisia puitteita ja lasten terveyteen vaikuttavien tekijöiden jatkuvaa huomiointia.

Sopimusvaltioiden tulisi yksilöidä ja poistaa esteet, jotka haittaavat lasten pääsyä terveyspalveluihin, taloudelliset, institutionaaliset ja kulttuuriset esteet mukaan lukien. Lapsen oikeuksien komitean mukaan yleissopimuksen 24 artiklan 2 kohta edellyttää sopimusvaltioita tunnistamaan ja puuttumaan muihinkin ongelmiin, jotka liittyvät lasten terveyteen. Yleiskommentin mukaan terveyspalvelujen tulisi olla yleisesti kaikkien saatavilla kohtuulliseen hintaan.

Yleissopimuksen 24 artiklan 2 kohdan a alakohta vaatii sopimusvaltioita ryhtymään asianmukaisiin toimiin lapsikuolleisuuden vähentämiseksi. Lapsen oikeuksien komitea suosittelee sopimusvaltioita vahvistamaan terveydenhoitojärjestelmiään niin, että lapsikuolleisuutta aiheuttaviin tekijöihin pystytään puuttumaan vastasyntyneiden, lasten, äitien sekä lisääntymisterveyden hoidon yhteydessä.

Yleissopimuksen 24 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä asianmukaisiin toimiin varmistamiseksi, että kaikki lapset saavat välttämättömän lääkärin- ja terveydenhoidon, jossa painottuu perusterveydenhoidon kehittäminen. Yleiskommentin 36 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulisi asettaa etusijalle lasten yhdenvertainen pääsy perusterveydenhuollon palveluihin,

joita tarjottaisiin mahdollisimman lähellä lapsen ja hänen perheensä asuinpaikkaa. Vaikka terveyspalvelujen toteutus ja sisältö vaihtelevat maittain, kaikissa tapauksissa sopimusvaltiolta vaaditaan tehokasta terveydenhuoltojärjestelmää. Sopimusvaltioilla on myös velvollisuus taata, että kaikki WHO:n välttämättömiksi määrittelemät lääkkeet ovat saatavilla, saavutettavissa sekä kohtuuhintaisia.

Yleissopimuksen 24 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä asianmukaisiin toimiin taistellakseen tauteja ja aliravitsemusta vastaan. Tähän sisältyy yleiskommentin 41 kohdan mukaan lasten rokottaminen yleisiä lastentauteja vastaan, tyttöjen rokottaminen papilloomavirusta vastaan sekä raskaana olevien naisten rokottaminen jäykkäkouristusta vastaan. Muun muassa näiden rokotusten tulisi olla sopimusvaltiossa yleisesti kaikkien saatavilla.

Yleissopimuksen 24 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee myös ryhtyä asianmukaisiin toimiin taatakseen asianmukaisen terveydenhoidon odottaville ja synnyttäneille äideille. Lapsen oikeuksien komitea toteaa yleiskommentin kohdassa 51, että estettävissä olevaan äitiyskuolleisuuteen ja -sairastavuuteen puuttumattomuus merkitsee vakavaa naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa ihmisoikeusloukkausta, ja se asettaa vakavaan vaaraan äidin ja lapsen oikeuden terveyteen. Komitea toteaa, että hoidolla, jota naiset saavat ennen raskautta, sen aikana ja sen jälkeen, on merkittävä vaikutus heidän lastensa terveyteen ja kehitykseen. Sopimusvaltioilla on näin ollen velvollisuus taata, että seksuaali- ja lisääntymisterveyden palveluja on yleisesti saatavilla. Niiden tulee perustua hoidon jatkuvuuden periaatteelle eli palveluja tulisi olla saatavilla ennen raskautta, sen aikana, synnytyksessä ja sen jälkeen. Oikea-aikaisella ja laadukkaalla hoidolla eri vaiheissa mahdollistetaan puuttuminen ylisukupolvisiin terveysongelmiin, ja sillä on suuri vaikutus lapsen terveyteen tämän koko elämän ajan. Toimenpiteisiin, joita sopimusvaltioilta edellytetään 24 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla, kuuluvat esimerkiksi sairauksia ehkäisevät ja terveyttä edistävät olennaiset toimet, parantava hoito, turvalliset aborttipalvelut ja abortin jälkeinen hoito sekä synnytyksessä olennainen hoito.

2.4.3 Terveyttä koskevasta oikeudesta johtuvat oikeudelliset velvoitteet

Lasten oikeus terveyteen asettaa muiden ihmisoikeuksien tavoin sopimusvaltioille kolme yleistä velvoitetta. Sopimusvaltioiden on kunnioitettava, suojeltava ja toteutettava lasten oikeutta terveyteen. Sopimusvaltioiden on toteutettava lasten terveyttä koskevaan oikeuteen liittyviä vapauksia (*freedoms*) ja oikeuksia (*entitlements*). Yleissopimuksen 4 artiklan mukaisesti sopimusvaltioiden on toteutettava lasten oikeus terveyteen ja siihen sisältyvät oikeudet (*entitlements*) täysimääräisesti käytettävissä olevien resurssien puitteissa ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.

Maan kehitystasosta riippumatta kaikkien sopimusvaltioiden velvollisuutena on ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin täyttääkseen ensi tilassa ja ilman minkäänlaista syrjintää velvollisuutensa kunnioittaa, suojella ja toteuttaa lapsen oikeutta terveyteen. Jos sopimusvaltio osoittaa, että sen resurssit ovat riittämättömät, valtion on tästä huolimatta toteutettava toimenpiteitä kohdistetusti ja sen on pyrittävä mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti kohti lapsen terveyttä koskevan oikeuden täysimääräistä toteutumista. Resurssista riippumatta valtioilla on velvollisuus pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, joilla jälkikäteen heikennetään lasten oikeutta terveyteen.

Yleiskommentin 73 kohdassa on määritelty, mitkä ovat sopimusvaltioiden ydinvelvollisuuksia (*core obligations*) lasten terveyttä koskevan oikeuden osalta. Sopimusvaltioiden ydinvelvollisuuksiin kuuluvat lapsen oikeuksien komitean mukaan ensinnäkin kansallisen lainsäädäntö- ja politiikkaympäristön arvioiminen ja lakien sekä politiikkojen muuttaminen tarpeellisilta osin. Sopimusvaltioiden on myös varmistettava perusterveydenhuollon palvelujen yleinen kattavuus mukaan lukien sairautta ehkäisevät, terveyttä edistävät sekä hoiva- ja hoitopalvelut ja välttämättömät lääkkeet. Lasten terveyteen vaikuttavat tekijät on huomioitava asianmukaisesti. Neljänneksi sopimusvaltioiden on kehitettävä, pantava täytäntöön, seurattava ja arvioitava politiikkoja ja budjetoituja toimintasunnitelmia, joilla luodaan ihmisoikeusperustainen lähestymistapa lapsen terveyttä koskevan oikeuden täyttämiseksi.

Lapsen oikeuksien komitea toteaa yleiskommentin kohdassa 94, että yleissopimus vaatii sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimenpiteisiin, jotta lasten oikeus terveyteen toteutetaan ilman minkäänlaista syrjintää. Sopimusvaltioiden tulee kiinnittää erityistä huomiota muun muassa marginalisoitujen ja epäedullisessa asemassa olevien lapsiryhmien tunnistamiseen ja priorisoimiseen.

Komitean mukaan kansallisessa lainsäädännössä tulisi asettaa valtioille lakisääteinen velvollisuus järjestää sellaiset palvelut, ohjelmat, henkilöstöresurssit ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeellisia, jotta lapsen oikeus terveyteen voi toteutua. Sopimusvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön tulisi myös sisällyttää lakisääteinen oikeus välttämättömiin, lapsiystävällisiin ja laadukkaisiin terveystalouteihin ja terveyteen liittyviin palveluihin raskaana oleville naisille ja lapsille riippumatta heidän maksukyvytään. Sopimusvaltioiden tulisi arvioida lainsäädäntöään siltä varalta, että se sisältää lasten terveyttä koskevan oikeuden kannalta syrjiviä vaikutuksia tai esteitä. Syrjivä ja terveyttä koskevan oikeuden toteutumista estävä sääntely tulisi kumota.

Sopimusvaltioiden lainsäädännön tulisi toteuttaa lapsen oikeutta terveyteen muillakin tavoin. Lainsäädännössä tulisi määritellä lapsen terveyttä koskevan oikeuden laajuus ja siinä tulisi tunnustaa lapset oikeuksien haltijoiksi. Lainsäädännössä tulisi myös selkiyttää vastuunkantajien roolit ja velvollisuudet sekä se, mihin palveluihin lapsilla, raskaana olevilla naisilla ja äideillä on oikeus. Terveystaloutta ja lääkkeitä tulisi säännellä lailla, jotta varmistetaan niiden laadukkuus ja vaarattomuus.

Yleiskommentin 113 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulisi myös varmistaa, että kaikki lasten terveystaloutta ja -ohjelmat vastaavat saatavuuden, saavutettavuuden, hyväksyttävyyden ja laadun kriteerejä. Saatavuus (*availability*) edellyttää, että sopimusvaltiossa on saatavilla riittävässä määrin toimivia lasten terveyden vaatimia hoitopaikkoja, hyödykkeitä, palveluja ja ohjelmia. Valtioiden tulee varmistaa, että niillä on riittävästi sairaaloita, klinikoita, terveydenhuollon ammattihenkilöitä, liikkuvia yksiköitä ja hoitopaikkoja, kunnallisia terveydenhuollon työntekijöitä, välineistöä ja välttämättömiä lääkkeitä, jotta terveydenhoitoa voidaan tarjota kaikille valtiossa oleville lapsille, raskaana oleville naisille sekä äideille. Riittävyyttä tulisi arvioida ja erityistä huomiota on kiinnitettävä alipalveluihin ja hankalasti tavoitettaviin väestönsosiin.

Saavutettavuuteen (*accessibility*) sisältyy muun muassa syrjimättömyys (*non-discrimination*), joka edellyttää, että terveystaloutta ja terveyteen liittyvät palvelut sekä välineet ja tarvikkeet ovat kaikkien lasten, raskaana olevien naisten sekä äitien saavutettavissa ilman minkäänlaista syrjintää sekä lainsäädännössä että käytännössä. Saavutettavuuteen liittyy myös taloudellinen saavutettavuus kohtuu-

hintaisuus (*economic accessibility, affordability*). Kyvyttömyys maksaa terveystalouksista, tarvikkeista tai lääkkeistä ei saisi johtaa siihen, että pääsy niiden pariin estyy. Lapsen oikeuksien komitea kehottaa sopimusvaltioita luopumaan asiakasmaksuista sekä kehittämään terveydenhuollon rahoitusjärjestelmiä, jotka eivät syrji naisia tai lapsia heidän maksukykynsä johdosta.

Paperittomien henkilöiden oikeus terveystalouksiin on osittain myös kysymys taloudellisista resursseista, ja lapsen oikeuksien komitea on ottanut yleiskommentissa huomioon myös valtioiden taloussuunnittelun sekä lapsen oikeuden terveyteen. Komitean mukaan budjetointia ja taloudellisten resurssien käyttöä koskevissa päätöksissään sopimusvaltioiden tulisi pyrkiä varmistamaan, että keskeiset lasten terveystaloukset ovat ilman minkäänlaista syrjintää saatavilla, saavutettavissa, hyväksyttävissä ja laadukkaita. Sopimusvaltioiden tulisi jatkuvasti arvioida makrotaloudspoliittisten päätösten vaikutusta lasten terveyteen ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Kaikki sellaiset päätökset, jotka voivat vaarantaa lasten oikeuksia, tulisi torjua, ja lapsen edun periaatetta tulisi soveltaa myös taloudellisissa päätöksenteossa.

2.5 Lapsen oikeuksien komitean muut kannanotot lasten terveyttä koskevasta oikeudesta

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen valvonta perustuu ensi sijassa sopimusvaltioiden määräaikaissuoritusraportteihin. Sopimusvaltiot raportoivat sopimusvelvoitteiden täyttämistä viiden vuoden välein lapsen oikeuksien komitealle, joka arvioi raportin ja esittää siihen liittyvät huomionsa ja suosituksensa päätelmissään (*concluding observations*). Suomi on jättänyt maanraporttinsa lapsen oikeuksien komitealle neljä kertaa ja viimeisin raportti on vuodelta 2019. Lapsen oikeuksien komitea ei ole Suomessa koskevissa päätelmissään nostanut esiin nimenomaisesti paperittomien lasten terveydenhoitoa, mutta TSS-komitea on kiinnittänyt paperittomien henkilöiden terveysoikeuksien toteutumiseen toistuvasti, ja TSS-sopimuksen suojaamat oikeudet kuuluvat lapsille yhtä lailla.

Lapsen oikeuksien yleissopimukseen liittyy valinnainen pöytäkirja valitusmenettelystä, joka tuli Suomessa voimaan vuonna 2016. Komitea valvoo yleissopimuksen noudattamista käsittelemällä yksilövalituksia (5 artikla). Lapsen oikeuksien komitealla on myös toimivalta käsitellä valtiovalituksia (12 artikla) sekä käynnistää tutkintamenettely vakavista tai järjestelmällisistä lasten oikeuksiin kohdistuneista loukkauksista (13 artikla). Lapsen oikeuksien komitea on käsitellyt yhdeksän yksilövalitusta, jotka liittyvät yleissopimuksen terveysoikeuksia koskevaan 24 artiklaan. Seitsemässä tapauksessa valituksen käsittely lopetettiin tai valitus ei täyttänyt valinnaisen pöytäkirjan vaatimuksia ja näin ollen jätettiin tutkimatta. Yhdessä ratkaisussa väitettä 24 artiklan loukkaamisesta ei tutkittu.¹⁴

Yksilövalitukseen 22/2017 annetussa ratkaisussa Espanjan katsottiin loukanneen useita yleissopimuksen artikloja, 24 artikla mukaan lukien, sekä valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan turvaamistoimia koskevaa 6 artiklaa.¹⁵ Tapauksessa oli kyse kamerunilaisesta nuoresta, joka oli saapunut yksin Espanjaan ja jota kohdeltiin oleskelulupaprosessissa aikuisena pääasiassa hänen ulkoisen olemuksensa perusteella, vaikka valittajalla oli asiakirjoja ja passi, jotka todistivat hänen olevan alle 18-vuotias lapsi. Tapauksen lasta pidettiin laittomasti maahan tulleen, aikuisena kolmannen maan kansalaisena ja hänet oli määrätty poistumaan Espanjasta, kun yksilövalitus tehtiin.

¹⁴ Communications No. 6/2016, 23/2017, 32/2017, 35/2017, 47/2018, 56/2018, 81/2019, 98/2019.

¹⁵ Communication No. 22/2017.

Espanjassa valittajalla oli diagnosoitu sisäloistauteja ja malaria, jotka olisivat vaatineet hoitoa ja jatkuvaa lääketieteellistä seuranta, mutta hoitoa ei annettu. Valittaja ei myöskään saanut tarvitsemiaan rokotteita. Valittajalle ei annettu tarvittavaa terveydenhoitoa ja rokotuksia, koska se olisi edellyttänyt laillisen edustajan suostumusta, eli valittajaa kohdeltiin tässä suhteessa tosiasiasa alaikäisenä. Samaan aikaan valittajalle ei suostuttu osoittamaan laillista edustajaa, koska häntä pidettiin aikuisena. Espanja ei tarjonnut valittajalle hänen tarvitsemaansa terveydenhoitoa edes siinä vaiheessa, kun yksilövalituksia käsittelevä työryhmä pyysi Espanjan valtiota huolehtimaan tarvittavan hoidon järjestämisestä osana valinnaisen pöytäkirjan 6 artiklan mukaisia turvaamistoimia.

Espanja siis laiminlöi tarvittavan hoidon järjestämisen sekä turvaamistoimiin ryhtymisen ja syyllistyi näin lapsen oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklan sekä valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan 6 artiklan loukkaamiseen. Ratkaisun mukaan Espanja loukkasi useaa muutakin yleissopimuksen artiklaa ja epäonnistui alaikäisen, yksin maahan saapuneen lapsen suojelemisessa. Ratkaisussa ei nimenomaisesti arvioitu sitä, kuinka laaja lapsen oikeus terveyteen on ja mitä terveystalvoluta valtion on ylipäättään järjestettävä laittomasti maahan tuleville henkilöille tai paperittomille, lapset mukaan lukien. Siitä ilmenee kuitenkin, että tämän tapauksen oleskelulupaa hakeneelle, monisairaalle lapselle olisi pitänyt järjestää hänen tarvitsemansa lääketieteellinen hoito (*”necessary medical treatment”*). Hoito olisi pitänyt järjestää jo ennen kuin sitä vaadittiin turvaamistoimena ja viimeistään siinä vaiheessa, kun sitä erikseen pyydettiin, ja sopimusvaltion laiminlyönti merkitsi sopimusvelvoitteiden rikkomista.

2.6 Yhteenveto

Lapsen oikeudesta terveyteen määrätään lapsen oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklassa. Säännöksen tulkintaan ja soveltamiseen vaikuttavat muutkin yleissopimuksen artiklat. Erityistä merkitystä on 4 artiklalla sekä koko yleissopimuksen kattaviksi, yleisiksi periaatteiksi määritellyjä normeja sisältävillä 2, 3 ja 6 artikloilla.

Yleissopimuksen 4 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. 4 artiklassa mainitaan erikseen TSS-oikeudet ja säännöksen velvoitteet vastaavat sisällöltään TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan määräyksiä. Myös lapsen oikeuksien yleissopimus tunnustaa valtioiden resurssien rajallisuuden ja se tähtää TSS-oikeuksien toteuttamiseen ”asteittain kokonaisuudessaan”. Lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioilla on kuitenkin velvollisuus ryhtyä välittömästi kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa, jotta yleissopimuksen turvaamat lasten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet toteutuisivat täysimääräisesti.

Resurssien niukkuuteen vetoavan sopimusvaltion on kyettävä osoittamaan, että se on hyödyntänyt mahdollisimman paljon käytettävissä olevia resurssejaan ensisijaisesti lapsen oikeuksien täysimääräisen toteutumisen saavuttamiseksi. Sopimusvaltiolla on siis taloudellisista olosuhteistaan riippumatta velvollisuus pyrkiä varmistamaan, että lapset voivat nauttia TSS-oikeuksistaan mahdollisimman täysimääräisesti vallitsevissa olosuhteissa.

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt syrjimättömyyden yleiseksi periaatteeksi. Yleissopimuksen 2 artiklan mukaisesti sopimusvaltioiden on taattava yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista syrjintää. Kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo sisältää muun muassa kansallisen alkuperän, mutta kyse ei ole tyhjentävästä listasta, jolloin esimerkiksi kansalaisuus voi tulla kyseeseen kiellettyinä syrjintäperusteina. Lapset voivat kohdata kiellettyä syrjintää myös vanhempiensa vuoksi. Sopimusvaltioilla on velvollisuus kieltää kaikenlainen syrjintä ja ryhtyä asianmukaisiin ennakollisiin toimenpiteisiin, jotta jokaisella lapsella olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet nauttia yleissopimuksen turvaamista oikeuksista.

Lapsen oikeuksien yleiskomitea on lisäksi määritellyt lapsen edun yhdeksi yleissopimuksen johtavista periaatteista. Yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa mainittu lapsen etu on kolmiulotteinen käsite: se on lapselle kuuluva oikeus saada omat etunsa ja intressinsä arvioiduksi ja otetuksi huomioon itseään koskevassa päätöksenteossa. Lisäksi se on perustavanlaatuinen tulkintaperiaate, joka ohjaa valitsemaan erilaisista toteuttamiskelpoisista vaihtoehdoista sen, joka parhaiten toteuttaa lapsen etua kyseisessä tilanteessa. Kolmanneksi lapsen etu on menettelysääntö, joka edellyttää lapsen edun arvioimista, punnitsemista ja perustelemista kaikessa päätöksenteossa. Sopimusvelvoitteensa täyttääkseen valtioiden tulisi muun muassa tarkistaa ja tarvittaessa muuttaa kansallista lainsäädäntöään niin, että yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan periaatteet sisältyvät siihen ja että lapsen etu huomioidaan ja toteutetaan kaikissa kansallisissa laeissa ja asetuksissa. Lapsen edun ensisijaisuuden periaate ulottuu myös terveyttä koskevan oikeuden toteuttamiseen, ja se on otettava huomioon kaikissa yksittäisen lapsen tai lapsiryhmien terveyteen liittyvissä päätöksissä, myös lakeja säädettäessä.

Yleiskommentissa nro 15 lapsen oikeuksien komitea esittää tulkintansa 24 artiklan sisältämästä lasten oikeudesta terveyteen. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lasten oikeus terveyteen on kattava oikeus, joka ei tarkoita vain oikea-aikaista ja asianmukaista hoitoa ja terveystalv palveluja, vaan oikeus terveyteen tarkoittaa myös lapsen oikeutta kasvaa ja kehittyä täyteen potentiaaliinsa sekä elää olosuhteissa, jotka mahdollistavat sen, että lapset voivat saavuttaa korkeimman mahdollisen terveyden tason. Oikeus terveyteen sisältää myös erilaiset terveyteen vaikuttavat tekijät, kuten asianmukaisen ravinnon ja puhtaan juomaveden.

Lapsen oikeus terveyteen sisältää joukon vapauksia (*freedoms*) ja oikeuksia (*entitlements*). Vapauksiin sisältyy lapsen oikeus päättää omasta terveydestään ja kehostaan. Oikeuksiin kuuluu pääsy sellaisten mahdollisuuksien, olosuhteiden, hyödykkeiden ja palveluiden piiriin, jotka tarjoavat kaikille lapsille yhtäläiset mahdollisuudet nauttia mahdollisimman korkeasta terveydentilasta. Lapsen oikeuksien komitea on katsonut, että lapsilla on oikeus laadukkaisiin terveystalv palveluihin, kuten sairauksia ehkäiseviin ja terveyttä edistäviin sekä kuntouttaviin, parantaviin ja palliativisiin palveluihin tai hoitoon. Kaikenlainen lasten syrjintä terveydenhoidon alalla on kielletty ja sopimusvaltioiden välittömänä velvollisuutena on varmistaa, että lasten terveyttä ei vaaranneta syrjinnän vuoksi.

Lapsen oikeuksien komitean mukaan perusterveydenhuollon palveluja on oltava saatavilla riittävässä määrin ja niiden on oltava riittävän laadukkaita ja toimivia. Palvelujen on oltava sekä fyysisesti että taloudellisesti kaikkien lapsien saatavilla. Kohtuuhintaisuus (*economic accessibility, affordability*) edellyttää, että henkilön kyvyttömyys maksaa terveystalv palveluista, tarvikkeista tai lääkkeistä ei saisi johtaa siihen, että pääsy niiden pariin estyy. Terveystalv palvelujen tulisi komitean mukaan olla yleisesti kaikkien lasten saatavilla kohtuulliseen hintaan. Myös erikoissairaanhoidon eri tasoisten palvelujen on oltava saatavilla mahdollisuuksien mukaan.

Sopimusvaltioiden tulee myös ryhtyä asianmukaisiin toimiin taatakseen asianmukaisen terveydenhoidon odottaville ja synnyttäneille äideille sekä heidän lapsilleen. Lapsen oikeuksien komitea on useassa yleiskommentissa painottanut odottavien ja synnyttäneiden naisten asianmukaisen ja oikea-aikaisen terveydenhoidon merkitystä lapsen terveydelle ja hyvinvoinnille. Terveyspalvelujen ja terveyteen liittyvien palvelujen sekä välineiden ja tarvikkeiden tulisi olla kaikkien lasten sekä raskaana olevien ja synnyttäneiden naisten saavutettavissa sekä lain tasolla että käytännössä ja ilman minkäänlaista syrjintää.

Myös lapsen oikeus terveyteen pyritään toteuttamaan asteittain kokonaisuudessaan. Maan kehitystasosta riippumatta kaikkien sopimusvaltioiden velvollisuutena on kuitenkin ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin täyttääkseen ensi tilassa ja ilman minkäänlaista syrjintää velvollisuutensa kunnioittaa, suojella ja toteuttaa lapsen oikeutta terveyteen. Jos sopimusvaltio osoittaa, että sen resurssit ovat riittämättömät, valtion on tästä huolimatta toteutettava toimenpiteitä kohdistetusti ja sen on pyrittävä mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti kohti lapsen terveyttä koskevan oikeuden täysimääräistä toteutumista.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklan 1 kohdassa asetetaan sopimusvaltioille velvollisuus pyrkiä varmistamaan, ettei yksikään lapsi joudu luopumaan oikeudestaan nauttia sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista terveyspalveluista. Lapsen oikeuksien komitean mukaan kyseessä on sopimusvaltioiden painava velvollisuus varmistaa, että terveyspalvelut ja muut asiaan kuuluvat palvelut ovat kaikkien lasten saatavilla. Sopimusvaltioiden tulisi yksilöidä ja poistaa esteet, jotka haittaavat lasten pääsyä terveyspalveluihin. Sopimusvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota palvelujen saatavuuteen sellaisten alueiden ja väestöryhmien parissa, jotka ovat alipalveltuja ja heikommassa tai epäedullisemmassa asemassa. Paperittomat lapset ovat erityisen haavoittuvaisessa asemassa oleva ryhmä.

Lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioilla on lasten terveyttä koskevaan oikeuteen liittyviä ydinvelvollisuuksia (*core obligations*), joihin lukeutuu muun muassa velvollisuus varmistaa perusterveydenhuollon palvelujen yleinen kattavuus mukaan lukien sairautta ehkäisevät, terveyttä edistävät palvelut sekä hoiva- ja hoitopalvelut ja välttämättömät lääkkeet. Ydinvelvollisuuksiin kuuluu myös kansallisen lainsäädännön arvioiminen ja muuttaminen tarvittaessa, jotta se on yhteneväinen yleissopimuksen määräyksien kanssa. Yleissopimus vaatii sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimenpiteisiin, jotta lasten oikeus terveyteen toteutetaan ilman minkäänlaista syrjintää. Sopimusvaltioiden tulisi arvioida lainsäädäntöään siltä varalta, että se sisältää lasten terveyttä koskevan oikeuden kannalta syrjiviä vaikutuksia tai esteitä. Lapsen oikeuksien komitea on todennut, että syrjivä ja terveyttä koskevan oikeuden toteutumista estävä sääntely tulisi kumota.

Yleiskommentit sisältävät lapsen oikeuksien komitean tulkintoja yleissopimuksen artikloista. Lisäksi lapsen oikeuksien komitea on ratkaissut yhden yksilövalituksen, jossa käsiteltiin oleskelulupaa hakeen ja maasta poistumiskäskyn saaneen lapsen oikeutta terveyteen ja hoitoon. Yksilövalitukseen No. 22/2017 annetussa ratkaisussa komitea katsoi, että oleskelulupaa hakeneelle, malariaa ja sisälois-tauteja sairastaneelle lapselle olisi pitänyt järjestää ”tarpeellinen lääketieteellinen hoito” (*necessary medical treatment*). Sopimusvaltio Espanja laiminlöi tarpeellisen hoidon järjestämisen ja rikkoi näin yleissopimuksen 24 artiklaa.

3 Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva YK:n yleissopimus (SopS 68/1986, CEDAW, naisten oikeuksien sopimus) on kansainvälisesti ja oikeudellisesti velvoittava ihmisoikeussopimus, jonka osapuolena olevat valtiot sitoutuvat kaikin asianmukaisin keinoin poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää. Yleissopimuksen yleisenä tavoitteena on taata naisille oikeus harjoittaa ja nauttia ihmisoikeuksista ja perusvapauksista tasa-arvoisina miesten kanssa. Yleissopimus takaa naisille kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yhdenvertaisen tunnustamisen, nauttimisen ja harjoittamisen. Naisten oikeuksien sopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja valitusmenettelystä (SopS 21/2001) on allekirjoitettu ja saatettu Suomessa voimaan.

Yleissopimuksen toimeenpanoa valvoo naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea, joka antaa yleisiä suosituksia (*general recommendations*) sopimuksen artiklojen tulkinnasta sekä muista naisten syrjintään liittyvistä asioista, joihin sopimusvaltioiden tulisi kiinnittää erityistä huomioita. Naisten oikeuksien komitea on antanut 38 yleistä suositusta vuoteen 2021 mennessä. Yleiset suositukset on suunnattu naisten oikeuksien sopimuksen osapuolena oleville valtioille, ja niillä on vaikutusta yleissopimuksen tulkinnan ja sisällön täyden ymmärtämisen kannalta.

3.1 Sopimusvaltioiden yleiset oikeudelliset velvoitteet

Naisten syrjintä määritellään naisten oikeuksien sopimuksen 1 artiklassa, jonka mukaan naisten syrjintä tarkoittaa kaikkea sellaista sukupuolen perusteella tapahtuvaa syrjintää, poissulkemista tai rajoittamista, jonka vaikutus tai tarkoitus on heikentää naisille -- miesten ja naisten tasa-arvon pohjalta ja siviilisäädystä riippumatta -- kuuluvien yhtäläisten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, nauttimista tai toteuttamista poliittisella, taloudellisella, yhteiskunnallisella, sivistyksellisellä, kansalaisoikeuksiin liittyvällä tai muilla aloilla, tai mitätöidä nämä oikeudet.

Naisten oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa määrätään, että sopimusvaltiot tuomitsevat naisten syrjinnän kaikki muodot ja sopivat siitä, että ryhtyvät kaikin asianmukaisin keinoin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää, ja tämän saavuttamiseksi sitoutuvat artiklan a–g alakohdissa mainittuihin toimenpiteisiin. Lisäksi naisten oikeuksien sopimuksen 3 artiklassa määrätään, että sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin mukaan lukien lainsäädäntötoimet, kaikilla aloilla, erityisesti poliittisella, sosiaalisella, taloudellisella ja sivistyksellisellä alalla, varmistaakseen naisten täyden kehityksen ja etenemisen, jotta heille taataan mahdollisuudet harjoittaa ja nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia tasa-arvoisina miesten kanssa.

Naisten oikeuksien komitea on antanut yleissopimuksen 2 artiklan tulkinnasta yleisen suosituksen nro 28, jossa komitea toteaa, että yleissopimuksen 2 artiklalla on erittäin tärkeä merkitys koko yleissopimuksen toteuttamiselle, sillä siinä määritellään sopimusvaltioita koskevat yleiset oikeudelliset velvollisuudet.¹⁶ Yleissopimuksen 2 artiklassa vahvistetut velvoitteet liittyvät erottamattomasti kaikkiin muihin yleissopimuksen artiklojen määräyksiin, sillä 2 artiklan nojalla sopimusvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että kaikki yleissopimuksessa vahvistetut oikeudet toteutuvat täysimääräisesti kansallisella tasolla. Yleisen suosituksen mukaan valtioiden sopimusvelvollisuuksien vaikutukset

¹⁶ General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

ulottuvat sekä sopimusvaltion omiin kansalaisiin että kaikkiin muihin valtion lainkäyttövallan piirissä oleviin henkilöihin ilman syrjintää, pakolaiset, turvapaikanhakijat, siirtotyöläiset ja valtiottomat henkilöt mukaan lukien.

Naisten oikeuksien sopimuksen 2 artiklan johdantolause asettaa valtioille jatkuvan ja välittömän velvollisuuden tuomita kaikenlainen naisiin kohdistuva syrjintä. Sopimusvaltioiden tulisi tunnistaa ja kieltää myös naisten kohtaama moniperusteinen syrjintä. Artiklasta myös seuraa sopimusvaltioille yleinen oikeudellinen velvollisuus on kunnioittaa, suojella ja toteuttaa naisten oikeus syrjimättömyyteen ja tasa-arvoon. Valtioiden on ensinnäkin pidättäydyttävä kaikista sellaisista toimenpiteistä, jotka suoraan tai välillisesti johtavat siihen, että naiset eivät voi yhtäläisesti nauttia poliittisista ja kansalaisoikeuksistaan sekä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksistaan. Sopimusvaltioilla on velvollisuus olla syrjimättä naisia aktiivisilla toimillaan tai laiminlyöntien kautta. Velvollisuus suojella naisten oikeutta syrjimättömyyteen ja tasa-arvoon edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin suojatakseen naisia kolmansien osapuolten tekemiltä loukkauksilta sekä poistaakseen naisia syrjivät asenteet, perinteet ja käytännöt.

Velvollisuus toteuttaa naisten oikeus syrjimättömyyteen ja tasa-arvoon edellyttää, että sopimusvaltiot toteuttavat laajasti toimenpiteitä varmistaakseen, että naisilla ja miehillä on yhdenvertaiset oikeudet oikeudellisesti ja tosiasiallisesti. Naisten oikeuksien sopimuksen 2 artiklan johdantolause vaatii, että sopimusvaltiot ryhtyvät asianmukaisin keinoin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää. Sopimusvaltioiden tulee harjoittaa naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamiseen tähtäävää politiikkaa, mihin sisältyy esimerkiksi tasa-arvoa lisäävien lainsäädäntömuutoksien toteuttaminen, kattavien toimintaohjelmien laatiminen ja valvontamekanismien kehittäminen. Naisten oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa ilmaistaan sopimusvaltioiden velvoite panna yleissopimus yleisesti täytäntöön. Se muodostaa puitteet 2 artiklan a–g alakohdassa sekä sopimuksen muissa artikloissa määriteltyjen erityisten velvoitteiden täytäntöönpanolle.

3.2 Oikeus terveyteen

Naisten oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa määrätään naisten oikeudesta terveyteen:

1. Sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin naisten syrjinnän poistamiseksi terveydenhoidon alalla ja varmistaakseen miesten ja naisten tasa-arvon pohjalta terveydenhoitopalvelujen saannin, mukaan lukien perhesuunnitteluun liittyvät palvelut.

2. Edellä olevan 1 kappaleen määräyksistä riippumatta sopimusvaltiot varmistavat naisille asianmukaiset palvelut raskauden, synnytyksen ja synnytyksen jälkeisen kauden aikana, antaen tarvittaessa palveluja maksuttomasti sekä riittävän ravinnon raskauden ja imettämisen aikana.

Lisäksi yleissopimuksen 14 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määrätään sopimusvaltioiden velvollisuudesta varmistaa maaseudun naisten oikeus saada asianmukaisia terveydenhoitopalveluja, mukaan lukien perhesuunnitteluun liittyvää tietotusta, neuvontaa ja palveluja. Myös sopimuksen 5, 10 14 ja 16 artikla linkittyvät naisten terveysoikeuksiin ja erityisesti perhesuunnitteluun, tiedonsaantiin ja vaalistukseen.

Naisten oikeuksien komitea on antanut 12 artiklaa ja naisten terveyttä koskevaa oikeutta käsittelevän yleisen suosituksen nro 24.¹⁷ Naisten oikeuksien sopimuksen ja yleisen suosituksen lähtökohtana on, että naisilla on oikeus saada terveydenhoitoa ja palveluja samoin perustein kuin miehillä ja samalla naisten erityiset terveystarpeet on otettava asianmukaisesti huomioon. Naisten oikeuksien sopimuksen 12 artikla vaatii sopimusvaltioita poistamaan kaikenlaisen syrjinnän, jota naiset kohtaavat terveyspalveluihin pääsyssä koko heidän elinkaarensa ajan ja erityisesti perhesuunnittelussa, raskauden aikana ja synnytyksen jälkeen.

Sopimusvaltioilla on velvollisuus varmistaa miesten ja naisten tasa-arvoisuuden pohjalta pääsy terveydenhuollon palveluihin, tietoon ja valistukseen. Tämä merkitsee sopimusvaltioiden velvollisuutta kunnioittaa, suojella ja toteuttaa naisten oikeutta terveyteen. Sopimusvaltioiden on varmistettava, että niiden lainsäädäntö, täytäntöönpanotoimet ja politiikka ovat sopimusvelvoitteiden mukaisia ja valtioilla on järjestelmä, joka takaa niiden tehokkaan oikeudellisen toteutuksen. Jos sopimusvaltio epäonnistuu näiden velvolluuksiensa täyttämässä, valtio rikkoo yleissopimuksen 12 artiklaa.

Velvollisuus kunnioittaa naisten oikeutta terveyteen edellyttää, että sopimusvaltiot pidättäytyvät kaikista toimista, joilla estetään naisia pyrkimästä kohti heidän terveyteensä liittyviä tavoitteita. Sopimusvaltioiden ei pitäisi estää naisten pääsyä terveyspalveluiden piiriin esimerkiksi siksi, että he ovat naisia. Velvollisuus suojella naisten oikeutta terveyteen edellyttää, että sopimusvaltiot viranomaisineen ryhtyvät toimenpiteisiin, joilla ehkäistään ja rangaistaan oikeudenloukkauksista, jotka tulevat yksityisten henkilöiden ja organisaatioiden taholta. Velvollisuus toteuttaa naisten oikeutta terveyteen edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, oikeudellisiin, hallinnollisiin, budjettiin liittyviin, taloudellisiin ja muihin toimenpiteisiin täysimääräisesti käytettävissä olevien resurssiensa puitteissa taatakseen, että naisten oikeus terveydenhoitoon toteutuu.

Yleisen suosituksen mukaan sopimusvaltioiden tulisi poistaa esteet, joita naiset kohtaavat pyrkiesään terveyspalvelujen piiriin. Esteisiin lukeutuvat esimerkiksi korkeat terveyspalvelumaksut. Sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin, joilla taataan naisille oikea-aikainen ja kohtuuhintainen pääsy laadukkaisiin terveyspalveluihin ilman syrjintää. Yleisessä suosituksessa todetaan, että sopimusvaltion toimenpiteet naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamiseksi ovat riittämättömiä, jos sopimusvaltion terveydenhuoltojärjestelmästä puuttuvat palvelut, joilla ehkäistään, tunnistetaan ja hoidetaan erityisesti naisille tyypillisiä terveysongelmia tai sairauksia.

Erikseen todetaan, että sopimusvaltioiden tulisi taata oikea-aikainen pääsy laajoihin perhesuunnittelun, lisääntymisterveyden ja seksuaaliterveyden palveluihin. Naisten oikeuksien sopimuksen 12 artiklan 2 kohdassa määrätään, että sopimusvaltiot varmistavat naisille asianmukaiset palvelut raskauden, synnytyksen ja synnytyksen jälkeisen kauden aikana, antaen tarvittaessa palveluja maksuttomasti sekä riittävän ravinnon raskauden ja imettämisen aikana. Naisten oikeuksien komitea katsoo, että sopimusvaltioiden velvollisuutena on varmistaa naisten oikeus turvalliseen äitiyteen ja kiireellisiin synnytyspalveluihin, ja sopimusvaltioiden tulisi kohdentaa näihin palveluihin mahdollisimman paljon käytettävissä olevia resursseja.

¹⁷ General recommendation No. 24: Article 12 of the Convention (women and health).

3.3 Naisten oikeuksien komitean muut kannanotot terveyttä koskevasta oikeudesta

Naisten oikeuksien sopimuksen valvonta perustuu ensi sijassa sopimusvaltioiden määräaikaisraportteihin. Sopimusvaltiot raportoivat sopimusvelvoitteiden täyttämisestä viiden vuoden välein naisten oikeuksien komitealle, joka arvioi raportin ja esittää siihen liittyvät huomionsa ja suosituksensa päätelmissään (*concluding observations*). Suomi on jättänyt maaraporttinsa naisten oikeuksien komitealle kahdeksan kertaa ja viimeisin raportti on annettu vuonna 2020. Naisten oikeuksien komitea on toistuvasti ilmaissut Suomelle huolensa maahanmuuttajanaisten oikeuksien toteutumisesta.

Suomen seitsemättä maaraporttia koskevissa päätelmissään naisten oikeuksien komitea suositteli Suomea ryhtymään toimenpiteisiin, joilla edistetään maahanmuuttajanaisten tietoutta oikeuksistaan sekä heidän pääsyään terveydenhuoltoon¹⁸. Komitea edellytti, että Suomi raportoi kahdeksannessa maaraportissaan siitä, millaisiin toimenpiteisiin Suomi on ryhtynyt parantaakseen muun muassa maahanmuuttajanaisten ja paperittomien naisten mahdollisuuksia saada terveystalveluja.¹⁹ Suomi on raportoinut THL:n tutkimuksesta vuodelta 2017 ja siitä, että paperittomilla naisilla on lain nojalla oikeus kiireelliseen hoitoon synnytyspalvelut mukaan lukien, mutta joissakin kunnissa palveluja tarjotaan laajemminkin.²⁰ Komitea ei vielä ole julkistanut päätelmiään Suomen kahdeksannesta maaraportista, mutta se esittänee päätelmissään arvionsa paperittomien naisten oikeudesta terveystalveluihin naisten oikeuksien sopimuksen kontekstissa.

Naisten oikeuksien komitea valvoo yleissopimuksen noudattamista myös valinnaiseen pöytäkirjaan perustuvan valitusmenettelyn avulla. Komitea käsittelee yksilövalituksia (2 artikla) ja sillä on toimivalta käynnistää tutkintamenettely vakavista tai järjestelmällisistä naisten oikeuksien sopimuksen mukaisiin oikeuksiin kohdistuneista loukkauksista (8 artikla). Komitea on käsitellyt kahdeksan yksilövalitusta, jotka liittyvät yleissopimuksen terveysoikeuksia koskevaan 12 artiklaan tai 14 artiklan 2 kohdan b alakohtaan.²¹ Neljä valitusta jätettiin tutkimatta puuttuvien prosessiedellytyksien vuoksi ja kahdessa tapauksessa arvioinnin keskiössä ei ollut oikeus terveydenhuollon palveluihin.

Yksilövalituksessa 107/2016 oli kyse Pohjois-Makedonian menettelystä raskaana olleiden alaikäisten romaninaisten suhteen. Kyse ei ollut laittomasti maassa oleskelevista kolmannen maan kansalaisista, mutta tapauksen naisilla ei ollut henkilöllisyystodistuksia tai passeja eivätkä he olleet julkisen tai yksityisen sairausvakuutuksen piirissä. Heillä ei ollut ollenkaan tuloja tai varallisuutta. Näin ollen naisilla ei ollut pääsyä maksuttomiin (tai maksullisiin) perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon eikä raskaana olevien tai synnyttäneiden terveystalveluihin. Muodollisesti heillä olisi ollut oikeus kiireellisen hoidon palveluihin, mutta romaneihin kohdistuvan syrjinnän vuoksi he eivät päässeet niiden piiriin.

Yksilövalituksen ratkaisussa naisten oikeuksien komitea toteaa, että naisten oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaisesti sopimusvaltioissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota haavoittuvassa ja epäedullisessa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvien naisten ja tyttölapsien terveystarpeisiin ja oikeuksiin. Sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, joilla poistetaan esteet, joita naisilla on terveydenhoitopalvelujen saatavuudessa, ja sopimusvaltioiden tulisi toteuttaa toimenpiteitä varmistaa, jotta

¹⁸ Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, CEDAW/C/FIN/CO/7.

¹⁹ List of issues and questions in relation to the eighth periodic report of Finland, CEDAW/C/FIN/Q/8.

²⁰ Eighth periodic report of Finland, CEDAW/C/FIN/8.

²¹ Communication No. 4/2004, 51/2013, 76/2014, 85/2015, 101/2016, 107/2016, 110/2016, 138/2018.

että naiset voivat päästä oikea-aikaisesti ja kohtuulliseen hintaan terveyspalvelujen piiriin, erityisesti lisääntymisterveyteen liittyviin palveluihin. Tapauksen naiset olivat päässeet lääkäriin enintään muutamia kertoja koko raskauden aikana, ja äärimmäisestä köyhyydestään huolimatta he olivat joutuneet vastaamaan lääkärikustannuksista itse.

Sopimusvaltio Pohjois-Makedonia ei toimittanut selvitystä siitä, oliko valittajille tarjottu pääsyä terveyspalveluihin ja erityisesti lisääntymisterveyden palveluihin, eikä valtio kiistänyt valittajien kertomusta siitä, ettei heille järjestetty mitään terveyspalveluja ja he joutuivat synnyttämään ulkosalla. Näin ollen naisten oikeuksien komitea katsoi Pohjois-Makedonian rikkoneen muun muassa naisten oikeuksien sopimuksen 12 artiklan 1 ja 2 kohtaa sekä 14 artiklan 2 kohdan b alakohtaa. Komitea vaati Pohjois-Makedoniaa muun muassa varmistamaan, että kohtuuhintaiset ja laadukkaat terveydenhuolto- ja lisääntymisterveyspalvelut ovat saavutettavissa. Naisten oikeuksien komitea otti vastaavan kannan myös toisessa romaninaisten terveysoikeuksia koskevassa yksilövalituksessa 110/2016 Pohjois-Makedoniaa vastaan.

3.4 Yhteenveto

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva YK:n yleissopimus eli naisten oikeuksien sopimus tavoittelee naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja naisten ihmisoikeuksien täysimääräistä toteutumista ilman syrjintää. Naisten oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa määrätään, että sopimusvaltiot tuomitsevat naisten syrjinnän kaikki muodot ja sopivat siitä, että ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin keinoin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää, ja tämän saavuttamiseksi sopimusvaltiot sitoutuvat 2 artiklan a–g alakohdissa mainittuihin erityisiin toimenpiteisiin.

Yleissopimuksen 2 artikla määrittelee sopimusvaltioiden yleiset oikeudelliset velvollisuudet, ja naisten oikeuksien komitean yleisen suosituksen nro 28 mukaan artikla on erityisen tärkeä yleissopimuksen täyden ymmärtämisen kannalta ja muita sopimusmääräyksiä tulkittaessa. Sopimusvaltioilla on yleinen oikeudellinen velvollisuus kunnioittaa, suojella ja toteuttaa naisten oikeus syrjimättömyyteen ja tasa-arvoon. Sopimusvaltioiden on pidättäydyttävä kaikenlaisista naisia syrjivistä toimista ja suojattava naisia kolmannen osapuolen tekemiltä oikeudenloukkauksilta. Velvollisuus toteuttaa naisten oikeus syrjimättömyyteen ja tasa-arvoon edellyttää, että sopimusvaltiot toteuttavat laajasti toimenpiteitä varmistaakseen, että naisilla ja miehillä on yhdenvertaiset oikeudet oikeudellisesti ja tosiasiallisesti. Sopimusvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin asianmukaisiin keinoin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää.

Naisten oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa ja 14 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määrätään naisten oikeudesta terveyteen. Naisilla on oikeus saada terveydenhoitoa ja palveluja samoin perustein kuin miehillä, ja samalla naisten erityiset terveystarpeet on otettava asianmukaisesti huomioon. Naisten oikeuksien sopimuksen 12 artikla vaatii sopimusvaltioita poistamaan kaikenlaisen syrjinnän, jota naiset kohtaavat terveyspalveluihin pääsyssä koko heidän elinkaarensa ajan ja erityisesti perhesuunnittelussa, raskauden aikana ja synnytyksen jälkeen.

Sopimusvaltioilla on velvollisuus ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, oikeudellisiin, hallinnollisiin, budjettiin liittyviin, taloudellisiin ja muihin toimenpiteisiin täysimääräisesti käytettävissä olevien resurssiansa puitteissa taatakseen, että naisten oikeus terveydenhoitoon toteutuu. Nai-

silla on oikeus päästä oikea-aikaisesti kohtuuhintaisten ja laadukkaiden terveystalveluiden piiriin ilman syrjintää. Yleisen suosituksen mukaan sopimusvaltioiden tulisi poistaa esteet, kuten korkeat terveystalvelumaksut, joita naiset kohtaavat pyrkiessään terveystalvelujen piiriin.

Yleisessä suosituksessa nro 24 todetaan, että sopimusvaltion toimenpiteet naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamiseksi ovat riittämättömiä, jos sopimusvaltion terveydenhuoltojärjestelmästä puuttuvat talvelut, joilla ehkäistään, tunnistetaan ja hoidetaan erityisesti naisille tyypillisiä terveystalvelongelmia tai sairauksia. Erikseen todetaan, että sopimusvaltioiden tulisi taata oikea-aikainen pääsy laajoihin perhesuunnittelun, lisääntymisterveyden ja seksuaaliterveyden talveluihin. Naisten oikeuksien komitea on korostanut naisten oikeutta seksuaali- ja lisääntymisterveyden talveluihin sekä raskauteen ja synnytykseen liittyviin talveluihin.

Yksilövalituksen 110/2016 ratkaisussa naisten oikeuksien komitea on toistanut tulkintansa siitä, että naisten oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaisesti sopimusvaltioissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota haavoittuvassa ja epäedullisessa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvien naisten ja tyttölapsien terveystalveluihin ja oikeuksiin. Sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, joilla poistetaan esteet, joita naisilla on terveydenhoitotalvelujen saatavuudessa. Naisten oikeuksien komitea on katsonut, että naisilla on oikeus päästä oikea-aikaisesti ja kohtuulliseen hintaan terveystalvelujen piiriin ja erityisesti lisääntymisterveyteen liittyviin talveluihin, ja kun sopimusvaltio Pohjois-Makedonia ei järjestänyt mitään tällaisia terveystalveluja äärimmäisen köyhille ja moniperusteista syrjintää kohdanneille, raskaana olleille romaninaisille, se syyllistyi sopimusvelvoitteidensa rikkomiseen.

4 Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970, CERD) tavoitteena on ehkäistä rodun, ihonvärin, syntyperän tai kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaa syrjintää. Valtioiden tulee kaikin mahdollisin keinoin pyrkiä ehkäisemään rasismia yleensä sekä erityisesti kriminalisoida rotusyrjintä ja kansanryhmää vastaan kiihottaminen.

Rotusyrjinnän vastainen yleissopimus on allekirjoitettu ja saatettu Suomessa voimaan ja sopimuksen määräykset sitovat Suomea. Yleissopimuksen toimeenpanoa valvoo rotusyrjinnän poistamista käsittelevä CERD-komitea, joka antaa yleisiä suosituksia (*general recommendations*) sopimuksen artiklojen tulkinnasta tai muista yleissopimukseen liittyvistä aiheista. CERD-komitea on antanut 36 yleistä suositusta vuoteen 2021 mennessä. Suositukset ovat sisällöltään varsin suppeita ja ne ohjaavat enimmäkseen sopimusvaltioiden raportointia CERD-komitealle.

4.1 Sopimusvaltioiden yleiset velvollisuudet ja oikeus terveyteen

Rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen 2 artiklassa ilmaistaan sopimusvaltioiden yleiset oikeudelliset velvoitteet. 2 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tuomitsevat rotusyrjinnän ja sitoutuvat kaikin asianmukaisin keinoin viipymättä ryhtymään rotusyrjinnän poistamiseen sen kaikissa ilmene-mismuodoissa sekä kaikkien rotujen välisen ymmärtämyksen edistämiseen, ja tässä tarkoituksessa ne sitoutuvat 2 artiklan muissa kohdissa mainittuihin erityisiin toimenpiteisiin.

Rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan rotusyrjinnällä tarkoitetaan kaikkea rotuun, ihonväriin, syntyperään tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa erottelua, poissulkemista tai etuoikeutta, jonka tarkoituksena tai seurauksena on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tasapuolisen tunnustamisen, nauttimisen tai harjoittamisen mitätöiminen tai rajoittaminen poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, sivistyksellisellä tai jollakin muulla julkisen elämän alalla.

Paperittomien henkilöiden kannalta on huomioitava etenkin yleissopimuksen 1 artiklan 2 kohta, jonka mukaan rotusyrjinnän vastainen yleissopimus ei koske sitä erottelua, poissulkemista, rajoittamista tai etuoikeuksien myöntämistä, jota tämän yleissopimuksen sopimusvaltio harjoittaa kansalaisten ja ei-kansalaisten välillä. Yleissopimuksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan minkään tässä yleissopimuksessa ei ole tulkittava vaikuttavan sopimusvaltioiden kansallisuutta, kansalaisuutta tai kansalaistamista koskevaan lainsäädäntöön edellyttäen, että tällaiset säännökset eivät aiheuta syrjintää mitään erityistä kansallisuutta kohtaan.

CERD-komitea on antanut 1 artiklan tulkinnasta yleisen suosituksen nro 30, jossa se käsittelee kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.²² Komitean mukaan yleissopimuksen 1 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että vältetään yleisen syrjintäkiellon heikentäminen. Näin ollen 1 artiklan 2 kohtaa ei pitäisi tulkita siten, että se heikentäisi millään tavoin erityisesti ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa, TSS-sopimuksessa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa tunnustettuja ja julistettuja oikeuksia ja vapauksia.

²² General recommendation No. 30 on discrimination against non-citizens.

Rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen 5 artiklassa mainitaan oikeus terveyteen ja artiklassa määrätään, että yleissopimuksen 2 artiklassa lueteltujen perusvelvoitusten mukaisesti sopimusvaltiot sitoutuvat kieltämään ja lopettamaan rotusyrjinnän sen kaikissa muodoissa sekä takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tahi etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisuuden lain edessä muun muassa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta ja erityisesti muun muassa silloin, kun on kyse oikeudesta yleiseen terveyden- ja lääkärinhoitoon, sosiaaliturvaan ja sosiaalihuoltoon. Artiklan sisältämää oikeuksien luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi.

CERD-komitea on antanut 5 artiklaa koskevan yleisen suosituksen nro 20.²³ Suositus on sisällöltään suppea, mutta komitea toteaa siinä, että yleissopimuksen 5 artiklaan sisältyy sopimusvaltioiden velvollisuus taata kansalaisoikeuksien, poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien ja vapauksien toteutuminen ilman rotusyrjintää. Yleissopimuksen 5 artikla edellyttää syrjimättömyyttä, mutta se ei itsessään luo kansalaisoikeuksia, poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia tai kulttuurisia oikeuksia, vaan artikla perustuu oletukselle, että nämä oikeudet ovat valmiiksi olemassa ja tunnustettuja. Jos sopimusvaltiossa rajoitetaan jotakin 5 artiklassa mainittua oikeutta, rajoituksen on oltava tarkoitukseltaan ja vaikutuksiltaan sopusoinnussa yleissopimuksen 1 artiklan kanssa. Oikeuksien rajoittaminen ei siis saa perustua tai johtaa rotusyrjintään. Sopimusvaltion velvollisuutena on suojella 5 artiklassa mainittuja ja muita vastaavia oikeuksia ja vapauksia sekä varmistaa yleissopimuksen tehokas täytäntöönpano.

Rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen 5 artiklaan sisältyy sopimusvaltioiden velvollisuus kieltää ja poistaa rotusyrjintä kansalaisoikeuksien, poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien alalla. Kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää käsittelevässä yleisessä suosituksessa nro 30 CERD-komitea toteaa, että vaikka jotkin näistä oikeuksista, kuten oikeus osallistua vaaleihin, äänestää ja asettua ehdokkaaksi, voivat rajoittua vain valtion omiin kansalaisiin, ihmisoikeudet kuuluvat periaatteessa kaikille ihmisille. Sopimusvaltioilla on velvollisuus taata kansalaisten ja muiden kuin kansalaisten tasa-arvo näiden oikeuksien käytössä kansainvälisen oikeuden mukaisesti tunnustetussa laajuudessa.

CERD-komitea katsoo, että yleissopimuksen mukaan kansalaisuuteen tai maahanmuuttostatukseen perustuva erilainen kohtelu, jonka perusteita arvioidaan yleissopimuksen tavoitteiden ja tarkoitusten perusteella, on syrjintää, jos erilainen kohtelu ei tapahdu hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi ja valitut keinot eivät ole oikeassa suhteessa hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseen. Paperittomien oikeutta terveydenhuollon palveluihin rajoitetaan Suomen lainsäädännössä viime kädessä myös kansalaisuuteen ja maahanmuuttostatukseen palautuvin perustein. Rotusyrjinnän vastaisen sopimuksen valossa paperittomien erilaiselle kohtelulle tulisi olla objektiivisesti arvioiden hyväksyttävät perusteet.

CERD-komitea esittää yleisessä suosituksessaan nro 30 joukon toimenpiteitä, joihin sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä, jotta muiden kuin kansalaisten syrjintä sopimusvaltioissa voidaan poistaa. Yleisinä toimenpiteinä sopimusvaltioiden tulisi tarvittaessa tarkistaa ja arvioida uudelleen lainsäädäntöä sen varmistamiseksi, että kyseinen lainsäädäntö on kaikilta osin yleissopimuksen mukainen ja että erityisesti 5 artiklassa mainittujen oikeuksien tosiasiallisen käyttäminen on mahdollista ilman syrjintää.

²³ General recommendation 20 on article 5 of the Convention.

Sopimusvaltioiden tulisi myös varmistaa, että lainsäädäntöä, jossa taataan oikeudellinen suoja rotusyrjinnältä, sovelletaan myös muihin kuin kansalaisiin heidän maahanmuuttoasemastaan riippumatta, ja että lainsäädännön täytäntöönpanolla ei ole syrjivää vaikutusta muihin kuin kansalaisiin.

TSS-oikeuksien osalta sopimusvaltioiden erityisenä velvollisuutena on poistaa esteet, jotka estävät muita kuin kansalaisia nauttimasta taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksistaan etenkin koulutuksen, asumisen, työskentelyn ja terveyden alalla. Sopimusvaltioiden tulisi myös varmistaa, että ne kunnioittavat muidenkin kuin kansalaisten oikeutta riittävään fyysiseen ja psyykkiseen terveyden tasoon. Sopimusvaltioiden tulisi pidättäytyä kieltämästä tai rajoittamasta muiden kuin kansalaisten mahdollisuuksia päästä ehkäisevän, parantavan ja palliativisen hoidon palvelujen piiriin.

4.2 CERD-komitean muut kannanotot terveyttä koskevasta oikeudesta

Rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen valvonta perustuu ensi sijassa sopimusvaltioiden määräaikaisraportteihin. Sopimusvaltiot raportoivat sopimusvelvoitteiden täyttämistä CERD-komitealle, joka arvioi raportin ja esittää siihen liittyvät huomionsa ja suosituksensa päätelmissään (*concluding observations*). Suomi on jättänyt maaraporttinsa CERD-komitealle 23 kertaa ja viimeisin raportti on annettu vuonna 2015.

CERD-komitea edellytti, että Suomi raportoi 23. maaraportissaan paperittomien oikeudesta terveydenhuoltoon. Raporttiin antamissaan päätelmissä CERD-komitea ilmaisi huolensa paperittomien henkilöiden vaikeuksista päästä muissa kuin kiireellisissä tilanteissa kohtuuhintaisten ja asianmukaisien terveyspalvelujen piiriin.²⁴ Komitea suosittelee Suomea ryhtymään konkreettisiin toimenpiteisiin, jotta paperittomat henkilöt pääsisivät tehokkaasti kohtuuhintaisten ja asianmukaisien terveyspalvelujen piiriin. Suomi antaa seuraavan maaraporttinsa CERD-komitealle elokuussa 2021.

CERD-komitea valvoo rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen noudattamista käsittelemällä myös yksilövalituksia siten kuin yleissopimuksen 14 artiklassa määrätään. CERD-komitea on käsitellyt kaksi yksilövalitusta, jotka liittyvät yleissopimuksen 5 artiklan e kohdan 4 alakohtaan, joka koskee oikeutta yleiseen terveyden- ja lääkärinhoitoon, sosiaaliturvaan ja sosiaalihuoltoon.²⁵ Valitukset liittyivät kuitenkin sosiaalietuuksiin eivätkä oikeuteen saada terveydenhoitoa.

4.3 Yhteenveto

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (CERD) velvoittaa sopimusvaltioita tuomitsemaan kaikenlaisen rotusyrjinnän ja ryhtymään viipymättä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin sen poistamiseksi. Yleissopimuksessa määritellään sopimusvaltioille yleisiä oikeudellisia velvollisuuksia ja erityisiä toimenpiteitä, joihin niiden on sitouduttava rotusyrjinnän poistamiseksi.

Rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen 5 artikla liittyy oikeuteen saada terveydenhuoltoa ilman rotusyrjintää. Se ei itsessään perusta oikeutta mihinkään terveydenhuollon palveluihin, vaan siinä määrätään, että sopimusvaltiot sitoutuvat kieltämään ja lopettamaan rotusyrjinnän sen kaikissa muodoissa

²⁴ Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention - Twenty-third periodic reports of States parties due in 2015 - Finland, CERD/C/FIN/23; Concluding observations on the twenty-third periodic report of Finland CERD/C/FIN/CO/23.

²⁵ Communication 39/2006; Communication 42/2008.

sekä takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tahi etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisuuden lain edessä myös TSS-oikeuksien ja terveyttä koskevan oikeuden osalta. Muita määräyksiä oikeudesta terveyteen ei ole kyseisessä yleissopimuksessa.

Rotusyrjinnän vastaisella yleissopimuksella on silti merkitystä erityisesti silloin, kun valtio kohtelee kansalaisia ja muita kuin kansalaisia eri tavalla. Tähän liittyen CERD-komitea on antanut yleisen suosituksen, jossa todetaan, että sopimusvaltioilla on velvollisuus taata kansalaisten ja muiden kuin kansalaisten tasa-arvo muun muassa TSS-oikeuksien käytössä kansainvälisen oikeuden mukaisesti tunnustetussa laajuudessa.

CERD-komitea katsoo, että yleissopimuksen mukaan kansalaisuuteen tai maahanmuuttostatukseen perustuva erilainen kohtelu, jonka perusteita arvioidaan yleissopimuksen tavoitteiden ja tarkoitusten perusteella, on syrjintää, jos erilainen kohtelu ei tapahdu hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi ja valitut keinot eivät ole oikeassa suhteessa hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseen. Paperittomien oikeutta terveydenhuollon palveluihin rajoitetaan Suomen lainsäädännössä viime kädessä myös kansalaisuuteen ja maahanmuuttostatukseen palautuvin perustein. Rotusyrjinnän vastaisen sopimuksen valossa myös paperittomien erilaiselle kohtelulle tulisi olla objektiivisesti arvioiden hyväksyttävät perusteet.

Sopimusvaltioiden tulisi tarvittaessa tarkistaa ja arvioida uudelleen lainsäädäntöä sen varmistamiseksi, että kyseinen lainsäädäntö on kaikilta osin yleissopimuksen mukainen ja että erityisesti 5 artiklassa mainittujen oikeuksien tosiasiallisen käyttäminen on mahdollista ilman syrjintää. Sopimusvaltioiden tulisi myös varmistaa, että lainsäädäntöä, jossa taataan oikeudellinen suoja rotusyrjinnältä, sovelletaan myös muihin kuin kansalaisiin heidän maahanmuuttoasemastaan riippumatta, ja että lainsäädännön täytäntöönpanolla ei ole syrjivää vaikutusta muihin kuin kansalaisiin.

TSS-oikeuksien osalta sopimusvaltioiden erityisenä velvollisuutena on poistaa esteet, jotka estävät muita kuin kansalaisia nauttimasta taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksistaan etenkin koulutuksen, asumisen, työskentelyn ja terveyden alalla. Sopimusvaltioiden tulisi varmistaa, että ne kunnioittavat muidenkin kuin kansalaisten oikeutta riittävään fyysiseen ja psyykkiseen terveyden tasoon. Sopimusvaltioiden tulisi pidättäytyä kieltämästä tai rajoittamasta muiden kuin kansalaisten mahdollisuuksia päästä ehkäisevän, parantavan ja palliativisen hoidon palvelujen piiriin.

Vuonna 2017 CERD-komitea on ilmaissut Suomelle huolensa paperittomien henkilöiden vaikeuksista päästä muissa kuin kiireellisissä tilanteissa kohtuuhintaisten ja asianmukaisten terveystalvelujen piiriin. Komitea on suositellut Suomea ryhtymään konkreettisiin toimenpiteisiin, jotta paperittomat henkilöt pääsisivät tehokkaasti kohtuuhintaisten ja asianmukaisten terveystalvelujen piiriin. Odotettavissa on, että komitea pyytää Suomea raportoimaan tämän tavoitteen edistämisestä seuraavassa maaraportissa.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset

5 Uudistettu Euroopan neuvoston sosiaalinen peruskirja

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002) on Euroopan neuvostossa laadittu ihmisoikeussopimus, jonka tavoitteena on turvata ja edistää sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia Euroopassa. Peruskirjassa turvatut oikeudet koskevat muun muassa asumista, terveyttä, koulutusta ja työntekoa, minkä lisäksi sopimuksessa korostetaan ikääntyneiden, vammaisten henkilöiden ja perheen suojelua. Uudistettuun peruskirjaan sisältyy kuusi osaa ja erottamattomana osana liite, joka sisältää joihinkin uudistetun peruskirjan määräyksiin liittyviä erityisiä tulkintaohjeita.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja on allekirjoitettu ja saatettu Suomessa voimaan, ja se on Suomessa korvannut alkuperäisen Euroopan sosiaalisen peruskirjan. Peruskirjan määräysten sitovuus eroaa YK:n ihmisoikeussopimuksista, sillä peruskirjaan liittyvillä valtioilla on mahdollisuus itse harjota peruskirjan 20 artiklan rajoissa, mihin sopimusmääräyksiin kyseinen valtio sitoutuu. Suomi on hyväksynyt suurimman osan peruskirjan määräyksistä ja nämä hyväksytyt määräykset sitovat Suomea.²⁶

Uudistettu peruskirja koskee lähtökohtaisesti vain siihen liittyneiden valtioiden kansalaisia, ja peruskirjaan voivat liittyä vain Euroopan neuvoston jäsenvaltiot, joita on 47. Vuoteen 2021 mennessä Sveitsiä lukuun ottamatta kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat saattaneet voimaan joko alkuperäisen peruskirjan (27 valtiota) tai uudistetun peruskirjan (36 valtiota).²⁷ Peruskirjaan liittyneet valtiot ovat sitoutuneet takaamaan siinä mainitut oikeudet lähtökohtaisesti vain muiden sopimusvaltioiden kansalaisille, eli kyse on vastavuoroisuuteen perustuvasta sopimuksesta. Liitteessä määrätään kuitenkin, että laillisesti sopimusvaltion alueella oleskeleville pakolaisille ja valtiottomille henkilöille on myönnettävä mahdollisimman edullinen kohtelu ja valtion on joka tapauksessa noudatettava pakolaisia ja valtiottomia henkilöitä koskevia kansainvälisiä sopimuksia, joihin se on sitoutunut. Lisäksi joissakin artikloissa on erityisiä määräyksiä niiden soveltamisalasta.

Uudistetun peruskirjan täytäntöönpanon valvonta perustuu sopimusvaltioiden määräaikaissäraportteihin uudistetun peruskirjan II osan määräysten soveltamisesta. Raportit tutkitaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komiteassa, joka esittää päätelmissään (*conclusions*) oikeudellisen tulkintakannanotonsa siitä, onko sopimusvaltion oikeustila sopusoinnussa vai ristiriidassa sopimusmääräysten kanssa. Raportit tutkitaan myös hallitusten välisessä komiteassa sekä Euroopan neuvoston ministerikomiteassa, joka voi tarvittaessa antaa julkisia suosituksia sopimusvaltion lainsäädännön muuttamiseksi.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonta perustuu raportointivelvollisuuden lisäksi järjestökanteluille (*collective complaints*), joita koskeva lisäpöytäkirja (SopS 75–76/1998) antaa tietyt edellytykset täyttävälle kansainvälisille järjestöille oikeuden tehdä kanteluja peruskirjan määräysten soveltamisesta. Kantelu voi koskea vain väitettä siitä, että valtion lainsäädäntö tai käytäntö on peruskirjan määräysten kanssa ristiriidassa. Kantelut tutkii sosiaalisten oikeuksien komitea. Asianosaisten valtioiden on kunnioitettava komitean päätöksiä ja päätökset määrittelevät, kuinka peruskirjaa tulee

²⁶ Suomi ei ole hyväksynyt seuraavia uudistetun peruskirjan määräyksiä: 3 artiklan 2 ja 3 kohta, 4 artiklan 1 ja 4 kohta, 7 artiklan 6 ja 9 kohta, 8 artiklan 1, 3 ja 5 kohta sekä 19 artiklan 10 kohta.

²⁷ Euroopan neuvoston lista uudistettuun peruskirjaan liittyneistä valtioista ja lista vanhaan peruskirjaan liittyneistä valtioista.

tulkita. Komitean päätökset eivät ole täytäntöönpanokelpoisia kansallisessa oikeusjärjestelmässä, mutta niillä on merkittävä vaikutus siihen, kuinka uudistetun peruskirjan määräyksiä tulee tulkita. Jos sosiaalisten oikeuksien komitea toteaa, että uudistetun peruskirjan määräyksiä on loukattu, asiaa käsitellään myös ministerikomiteassa, joka seuraa, mihin toimenpiteisiin sopimusvaltio on ryhtynyt saattaakseen tilanteen vastaamaan peruskirjan vaatimuksia. Ministerikomitea antaa asiasta päätöslauselman (*resolution*), ja jos valtio ei osoita tehneensä muutoksia, ministerikomitea voi esittää sopimusvaltiolle julkisen suosituksen (*recommendation*) asiassa vaadittavista toimenpiteistä. Sillä, minkä kannan ministerikomitea esittää päätöslauselmissa tai suosituksissa, ei ole merkitystä uudistetun peruskirjan määräysten oikeudellisen tulkinnan kannalta. Sosiaalisten oikeuksien komitea on painottanut, että vain sillä on toimivalta päättää, onko sopimusvaltion lainsäädäntö sopusoinnussa uudistetun peruskirjan kanssa, eikä ministerikomitealla ole mahdollisuutta puuttua tähän juridiseen arvioon eikä se voi muuttaa sosiaalisten oikeuksien komitean tekemiä päätöksiä.²⁸ Tämä ilmenee myös järjestökanteluja koskevasta lisäpöytäkirjan 8 ja 9 artiklasta sekä lisäpöytäkirjaa selittävstä raportista.²⁹

5.1 Sopimusvaltioiden yleiset oikeudelliset velvoitteet

Sosiaalisten oikeuksien komitea tekee tulkintoja uudistetun peruskirjan artikloista päätelmissään sekä yksilövalitusratkaisuissa, ja näistä tulkinnoista laaditaan yhteenvetoja (*digest*). Uusin yhteenveto on vuodelta 2018, ja sosiaalisten oikeuksien komitea on käsitellyt siinä sopimusvaltioiden yleisiä oikeudellisia velvollisuuksia sekä jokaista uudistetun peruskirjan artiklaa erikseen.³⁰ Sosiaalisten oikeuksien komitea on painottanut yhteenvedossa, että uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja on ihmisoikeussopimus, ja että Euroopan sosiaalinen peruskirja suunniteltiin ihmisoikeusinstrumentiksi, joka täydentää kansalais- ja poliittisia oikeuksia turvaavaa Euroopan ihmisoikeussopimusta. Komitean mukaan sosiaalinen peruskirja on elävä instrumentti, joka on omistettu sitä innoittaneille ihmisarvon, autonomian, tasa-arvon ja solidaarisuuden arvoille. Komitea katsoo, että valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 33/1980) 31 artiklan nojalla uudistettua peruskirjaa tulee tulkita sen tavoitteista ja tarkoituksesta käsin (teleologinen tulkinta). Tämän taustan huomioiminen on olennaista, kun arvioidaan komitean tekemiä päätöksiä ja tulkintoja.

Sopimusvaltiot vastaavat uudistetun peruskirjan täytäntöönpanosta, ja niillä on siihen liittyviä yleisiä velvollisuuksia. Komitean mukaan uudistetun peruskirjan tavoitteena ja tarkoituksena ei ole suojella ihmisoikeuksia ainoastaan teoreettisella tasolla, vaan myös käytännössä. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan täytäntöönpano edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät paitsi oikeudellisiin, myös käytännön toimiin peruskirjassa tunnustettujen oikeuksien täysimääräiseksi toteuttamiseksi. Komitea korostaa, että uudistetun peruskirjan täytäntöönpano edellyttää, että sopimusvaltiot myös varmistavat, että käytössä on resursseja ja toimintamenetelmiä, jotka ovat tarpeellisia, jotta perusoikeuskirjassa määritetyt oikeudet toteutuvat täysimääräisesti.

²⁸ Ks. Confédération Française de l'Encadrement (CFE CGC) v. France, Complaint No. 16/2003, decision on the merits of 12 October 2004, §§ 20–21 sekä Defence for Children International (DCI) v. Netherlands, Complaint No. 47/2008, decision on the merits of 20 October 2009, §§ 20–22.

²⁹ European Treaty Series - No. 158. Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, Strasbourg, 9.XI.1995.

³⁰ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights 2018.

Komitean tulkinnan mukaan jotkin uudistetussa peruskirjassa turvatuista oikeuksista edellyttävät sopimusvaltioilta toimia välittömästi, ja osa oikeuksista pyritään toteuttamaan asteittain kokonaisuudessaan. Komitean tulkinta sopimusvaltioiden velvollisuuksista on siis varsin samankaltainen kuin YK:n valvontaelinten tekemät tulkinnat. Komitea on katsonut, että oikeuksien toteuttaminen asteittain tulee kysymykseen silloin, jos täytäntöönpano on erityisen monimutkaista ja siihen sisältyy huomattavia taloudellisia kustannuksia. Näissäkin tapauksissa sopimusvaltion velvollisuutena on silti pyrkiä saavuttamaan peruskirjan sisältämät tavoitteet kohtuullisen ajan kuluessa ja niin, että edistys on mitattavissa ja sopimusvaltio hyödyntää täysimääräisesti käytettävissä olevat resurssinsa. Lisäksi sopimusvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten asteittainen toteuttaminen ja tehdyt valinnat vaikuttavat kaikista haavoittuvaisimmassa asemassa oleviin henkilöihin.

Toinen sopimusvaltioiden yleinen velvoite liittyy syrjimättömyyteen. Uudistetun peruskirjan V osan E artiklassa määrätään, että tämän peruskirjan mukaiset oikeudet turvataan ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, terveyteen, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Sosiaalisten oikeuksien komitea on tulkinnut, että uudistetun peruskirjan E artiklassa kielletään sekä suora syrjintä että kaikki epäsuoran tai välillisen syrjinnän muodot. Komitean mukaan erilainen kohtelu on syrjintää, jos sille ei ole objektiivista ja perusteltua syytä, toisin sanoen sillä ei tavoitella hyväksyttäviä päämääriä tai käytetyt keinot eivät ole kohtuullisessa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden. Komitean mukaan E artiklalla ei ole itsenäistä merkitystä, vaan sitä tulee soveltaa yhdessä muiden artiklojen kanssa. Samalla sopimusvaltion toiminta, joka on sopusoinnussa jonkin aineellisen artiklan kanssa, voi silti olla syrjintäkiellon vastaista.

5.2 Oikeus terveyteen

Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa on useita sopimusmääräyksiä, jotka liittyvät terveysoikeuksiin. Osa määräyksistä koskee työnteon edellytyksiä ja olosuhteita, minkä vuoksi ne jäävät tämän selvityksen ulkopuolelle. Sosiaalisten oikeuksien komitea on sisällyttänyt vuoden 2018 yhteenvetoon myös tulkintansa niistä artikloista, joissa määrätään oikeudesta terveyteen tai terveydenhuoltoon.³¹

Uudistetun peruskirjan I osassa luetellaan yleisesti kaikki sen suojaamat oikeudet ja periaatteet. Tämä merkitsee, että sopimusvaltio hyväksyy luettelon oikeudet ja periaatteet ”toimintansa tavoitteiksi”, ja pyrkii kaikin sopivin kansallisin ja kansainvälisin keinoin luomaan sellaiset olosuhteet, joissa luetellut oikeudet ja periaatteet ovat tehokkaasti toteutettavissa. Peruskirjan I osan 11 kohdassa mainitaan oikeus tai periaate, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus käyttää hyväkseen kaikkia toimia, joiden avulla hän voi saavuttaa parhaan mahdollisen terveydentilan”.

Uudistetun peruskirjan II osassa luetellaan peruskirjan takaamat oikeudet ja II osaan sisältyy 11 artikla, joka koskee oikeutta terveyden suojeluun. Suomi on ilmoittanut, että se pitää 11 artiklaa kaikilta osin itseään sitovana. Artiklassa määrätään, että varmistaakseen, että oikeutta terveyden suojeluun voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat, joko suoraan tai yhteistyössä julkisten

³¹ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights 2018, s. 128–132.

tai yksityisten järjestöjen kanssa, ryhtymään asianmukaisiin toimiin, joiden tarkoituksena on muun muassa:

1. poistaa terveyttä heikentävät syyt mahdollisuuksien mukaan,
2. järjestää neuvontapalveluja ja valistusta terveyden edistämiseksi ja rohkaista henkilökohtaisen vastuun ottamista terveyttä koskevissa asioissa,
3. ehkäistä tartuntatauteja, kansantauteja ja muita sairauksia sekä onnettomuuksia mahdollisuuksien mukaan.

Sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 artikla oikeudesta terveydensuojeluun täydentää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artikloja (oikeus elämään ja kidutuksen kieltö). Kummankin ihmisoikeussopimuksen artiklat liittyvät erottamattomasti toisiinsa, sillä ihmisarvo on kummankin sopimuksen perusteella eurooppalaisen ihmisoikeusjärjestelmän perustavanlaatuinen arvo ja koko ydin, ja terveydenhuolto taas on perusedellytys ihmisarvon säilymiselle. Sosiaalisten oikeuksien komitea tulkitsee 11 artiklaa niin, että sen tulkinnat olisivat linjassa YK:n ja muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintojen kanssa.

Sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan uudistetun peruskirjan 11 artiklassa vahvistetaan oikeus korkeimpaan mahdolliseen terveydentilaan sekä oikeus saada terveydenhuoltoa (*right to the highest possible standard of health and the right of access to health care*). Komitea tulkitsee terveyden käsitettä laajasti ja viittaa WHO:n määritelmään, jonka mukaan terveys tarkoittaa täydellisen fyysisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tilaa eikä pelkästään sairauden tai vaivan puuttumista. Komitean mukaan 11 artiklasta seuraa sopimusvaltioille laaja joukko positiivisia ja negatiivisia velvollisuuksia. Sopimusvaltioiden tulee ryhtyä ennakkollisiin ja positiivisiin toimiin, jotta jokainen voisi nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta terveydentasosta. Samalla niiden on pidättäydyttävä kaikista toimista, joilla puututaan suoraan tai epäsuorasti oikeuteen nauttia terveydestä.

Access to health care -aspektin osalta komitea on tulkinnut, että 11 artiklan 1 kohta, jossa viitataan terveyttä heikentävien syiden poistamiseen, tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että sopimusvaltioiden on taattava kaikille yksilöille pääsy terveydenhuollon piiriin ja terveydenhuoltojärjestelmän täytyy olla koko väestön saavutettavissa.³² Oikeus terveydenhuoltoon edellyttää komitean mukaan muun muassa sitä, että terveydenhuollosta aiheutuvien kustannuksien tulisi olla ainakin osittain koko yhteisön vastuulla. Lisäksi terveydenhuollon kustannuksien ei pidä aiheuttaa yksittäiselle ihmiselle liian suurta taakkaa ja terveydenhuoltojärjestelmän rahoituksen ei tule koostua pääasiallisesti asiakkaiden itse maksamista maksuista (*out-of-pocket payments*). Valtioiden tulisi tehdä toimenpiteitä kaikista epädullisimmassa asemassa oleville potilaille aiheutuvan taloudellisen kuormituksen vähentämiseksi.

Lisäksi hoidon saatavuutta koskevissa ehdoissa tulisi komitean mukaan huomioida Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen suositus 1626 (2003), jossa kehoitetaan neuvoston jäsenvaltioita ottamaan terveydenhuoltojärjestelmänsä menestyksen mittariksi kaikkien ihmisten tehokkaan

³² Digest of the case law of the European Committee of Social Rights 2018, s. 130–131; Defence for Children International (DCI) v. Belgium, Complaint No. 69/2011, Decision on the merits on 23 October 2012 §100.

ja syrjimättömän pääsyn terveydenhuoltoon, joka on perustava ihmisoikeus.³³ Hoitoon pääsyn on perustettava kansallisella tasolla sovittuihin läpinäkyviin kriteereihin ja niissä on otettava huomioon riski potilaan kliinisen tilan tai elämänlaadun heikkenemisestä.

Komitea katsoo, että sopimusvaltioiden on järjestettävä asianmukainen ja oikea-aikainen hoito syrjimättömyyden pohjalta, seksuaali- ja lisääntymisterveyden palvelut mukaan lukien. Tästä seuraa, että terveydenhuoltojärjestelmä, joka ei vastaa naisten erityisiin terveystarpeisiin, ei voi olla sopusoinnussa uudistetun peruskirjan 11 artiklan kanssa tai yhdessä 11 artiklan kanssa luetun E artiklan kanssa. Uudistetun peruskirjan 11 artiklan 2 kohtaa sosiaalisten oikeuksien komitea on tulkinnut niin, että se edellyttää, että kaikkialla maassa on oltava tarjolla maksuttomat ja säännölliset lääkärin konsultaatiot ja seulonnat raskaana oleville naisille ja lapsille.

5.3 Oikeus lääkintäapuun

Uudistetun peruskirjan 13 artiklassa määrätään oikeudesta sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun. Suomi on ilmoittanut, että se pitää 13 artiklaa kaikilta osin itseään sitovana. Artiklan mukaan varmistaakseen, että oikeutta sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat:

1. varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa,
2. varmistamaan, että tällaista apua saavien henkilöiden poliittisia tai sosiaalisia oikeuksia ei tästä syystä rajoiteta,
3. määräämään, että jokainen voi saada tarvitsemaansa neuvontaa ja henkilökohtaista apua tarpeeseen sopivien julkisten tai yksityisten palvelujen avulla, asianomaisen tai hänen perheensä hädän ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai lievittämiseksi,
4. soveltamaan tämän artiklan 1, 2 ja 3 kohdan määräyksiä tasapuolisesti omiin kansalaisiinsa ja muiden sopimuspuolten kansalaisiin, jotka laillisesti oleskelevat niiden alueella, Pariisissa 11 päivänä joulukuuta 1953 allekirjoitetun, sosiaali- ja lääkintäapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen asettamien velvoitteiden mukaisesti.

Uudistetun peruskirjan 13 artiklan turvaama oikeus sosiaali- ja lääkintäapuun kattaa viimesijaisen toimeentuloturvan sekä kiireellisen hoidon. Sosiaalisten oikeuksien komitea on koonnut tulkintansa lääkintäavusta vuoden 2018 yhteenvetoon.³⁴ Komitean mukaan 13 artiklan 1 kohta edellyttää, että jokaisella henkilöllä, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja, on oltava oikeus sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa maksuttomasti (*”free of charge”*). Tässä yhteydessä lääkintäapuun sisältyy komitean mukaan ilmainen tai tuettu terveydenhuolto tai maksut, joiden avulla henkilöt voivat maksaa terveydentilansa edellyttämän hoidon.

³³ Parliamentary Assembly, Recommendation 1626 (2003).

³⁴ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights 2018, s. 145.

Yhteenvedossaan komitea on viitannut tapaukseen *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, jossa oli kyse Bulgarian lainsäädäntöön sisältyneestä hoitokulujen korvausmekanismista, joka tosiasiallisesti rajoitti romanien pääsyä terveydenhuollon piiriin.³⁵ Mekanismin kattoi varattomien henkilöiden sairaalakulut vain yhden vuoden ajalta eikä perusterveydenhuollon tai erikoissairaanhoidon avohoidon kustannuksia korvattu ollenkaan, vaikka varaton henkilö saattaisi tarvita kyseisiä palveluja. Kun otettiin huomioon peruskirjan 13 artiklan 1 kohta ja tulkinta, joka mukaan varattomille henkilöille tulisi myöntää taloudellista apua tarvittavan hoidon hankkimiseksi tai hoito tulisi tarjota maksuttomasti, komitea katsoi, että Bulgarian toimenpiteet ja korvausmekanismi terveydenhuollon järjestämiseksi sairastuneille köyhille tai sosiaalisesti haavoittuvaisille henkilöille eivät olleet riittäviä. Näin ollen Bulgaria rikkoi peruskirjan 13 artiklan 1 kohdan määräystä.³⁶

Sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että sillä ei ole kompetenssia määrittellä, mitä hoitoon tulee sisältyä tai rajautuuko hoito sairauden hoitamiseen tai missä hoitoa pitäisi antaa. Komitea on kuitenkin todennut, että oikeutta saada lääkintäapua ei tulisi rajata vain kiireellisiin tilanteisiin. Lisäksi järjestelmä, joka korvaa kulut vain tietyltä ajalta tai ei kata potilaan tarvitsemää perus- tai erikoissairaanhoidon avohoidon, ei ole riittävä takaamaan terveydenhoitoa sairastuneille köyhille tai sosiaalisesti haavoittuvaisissa asemassa oleville henkilöille. Myöskään sairauden vakavuusaste ei saisi olla tekijä, jonka perusteella kieltäydytään antamasta lääkintäapua.

5.4 Lasten oikeus terveyteen ja lääkintäapuun

Monet uudistetun peruskirjan määräyksistä takaavat nimenomaisesti oikeuksia ja erityistä suojelua lapsille ja nuorille. Uudistetun peruskirjan I osan mukaan sopimuspuolet hyväksyvät toimintansa tavoitteeksi muun muassa sen, että lapsilla ja nuorilla on oikeus erityiseen suojeluun niitä fyysisiä ja moraalisia vaaroja vastaan, joille he joutuvat alttiiksi (kohta 7) ja että lapsilla ja nuorilla on oikeus asianmukaiseen sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun (kohta 17). Uudistetussa peruskirjassa lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä.

Uudistetun peruskirjan 17 artiklassa määrätään lasten ja nuorten oikeudesta sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun ja artikla liittyy terveyttä koskevaan oikeuteen. Suomi on ilmoittanut, että se pitää 17 artiklaa kaikilta osin itseään sitovana. Uudistetun peruskirjan 17 artiklan mukaan varmistaakseen, että lasten ja nuorten oikeutta kasvaa sellaisessa ympäristössä, joka kannustaa heidän persoonallisuutensa sekä fyysisten ja psyykkisten ominaisuuksiensa täysipainoista kehitystä, voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat, joko suoraan tai yhteistyössä julkisten ja yksityisten järjestöjen kanssa, ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin, joiden tarkoituksena on:

- 1) a) varmistaa, että lapset ja nuoret, ottaen huomioon heidän vanhempiensa oikeudet ja velvollisuudet, saavat heidän tarvitsemansa huolenpidon, tuen, kasvatuksen ja koulutuksen, erityisesti perustamalla ja ylläpitämällä tähän tarkoitukseen riittäviä ja sopivia laitoksia ja palveluja,
- b) suojella lapsia ja nuoria laiminlyönneiltä, väkivallalta tai hyväksikäytöltä,

³⁵ European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, complaint No. 46/2007, Decision on the merits of 3 December 2008.

³⁶ European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, complaint No. 46/2007, Decision on the merits of 3 December 2008, §44.

- c) taata valtion taholta suojelu ja erityinen apu lapsille ja nuorille, jotka väliaikaisesti tai pysyvästi eivät saa perheensä tukea,
- 2) järjestää lapsille ja nuorille maksuton perusopetus sekä rohkaista heitä käymään säännöllisesti koulua.

Sosiaalisten oikeuksien komitea tulkitsee 17 artiklaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen valossa, sillä artikla 17 on laadittu yleissopimuksen innoittamana ja komitea viittaa myös valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 3 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan valtiosopimusten tulkinnassa tulee ottaa huomioon kaikki osapuolten välisissä suhteissa sovellettavissa olevan kansainvälisen oikeuden asiaan vaikuttavat säännöt. Kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat ratifioineet lapsen oikeuksien yleissopimuksen. Sosiaalisten oikeuksien komitea on tällä perusteella ottanut järjestökanteluratkaisuissaan huomioon sen, millaisia tulkintoja lapsen oikeuksien yleissopimuksesta on esitetty, ja komitea on esimerkiksi noudattanut periaatetta lapsen edun ensisijaisuudesta lapsia koskevissa ratkaisuissa.³⁷

Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että uudistetun peruskirjan 17 artikla takaa myös laittomasti maassa oleskeleville lapsille ja maahan yksin saapuneille lapsille oikeuden hoitoon ja avustukseen, mukaan lukien lääkintäapuun. Sopimusvaltioiden on toteutettava tarvittavat ja asianmukaiset toimenpiteet, jotta tällaisille alaikäisille taataan myös heidän tarvitsemansa hoito ja apu sekä suoja kaltoinkohtelulta, väkivallalta tai hyväksikäytöltä, joka muodostaa vakavan uhan heidän tärkeimpien perusoikeuksiensa kunnioittamiselle, kuten oikeuden elämään, psyykkiseen ja fyysiseen koskemattomuuteen sekä ihmisarvon kunnioittamiseen.

5.5 Terveyttä koskevan oikeuden henkilöllinen soveltamisala

Paperittomien henkilöiden oikeus terveyteen uudistetun sosiaalisen peruskirjan nojalla ei ole ollut yksiselitteinen asia, sillä uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan liitteen 1 kohdassa määrätään soveltamisalasta suojeltujen henkilöiden osalta, että jollei 12 artiklan 4 kohdassa ja 13 artiklan 4 kohdassa toisin määrätä, ulkomaalaiset kuuluvat 1–17 artiklan ja 20–31 artiklan soveltamisalaan vain, jos he ovat muiden sopimuspuolten kansalaisia ja asuvat laillisesti tai työskentelevät säännöllisesti kyseessä olevan sopimuspuolen alueella, edellyttäen kuitenkin, että näitä artikloja tulkitaan 18 ja 19 artiklan määräysten mukaisesti. Tämä tulkinta ei estä sopimuspuolta myöntämästä vastaavia oikeuksia myös muille henkilöille. Henkilöllisen soveltamisalan rajausta estää sanamuotonsa perusteella muiden kuin sopimusvaltioiden kansalaisten nauttiman suojan. Se myös estäisi suojan sopimusvaltioiden kansalaisilta, jotka eivät asu tai työskentele valtiossa, mutta oleskelevat siellä muuten laillisesti. Laittomasti valtion alueella oleskelevat henkilöt eivät saisi sanamuodon perusteella suojaa ollenkaan.

Sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että valtioilla on kansainvälisen oikeuden mukaisesti oikeus kontrolloida alueellaan ulkomaan kansalaisten maahan tuloa, maassa oleskelua sekä maasta poistamista. Tämä merkitsee myös sitä, että valtio voi sinänsä kohdella eri tavalla maassa laillisesti oleskelevia ja maassa laittomasti oleskelevia henkilöitä. Kuitenkin valtioiden on sovittava yhteen

³⁷ Esim. Defence for Children International (DCI) v. Belgium, Complaint No. 69/2011, decision on the merits of 23 October 2012 §32; Defence for Children International (DCI) v. Netherlands, Complaint No. 47/2008, decision on the merits of 20 October 2009 §29.

maahanmuuttajien perustavanlaatuiset ihmisoikeudet ja kansallinen maahanmuuttolainsäädäntö. Sosiaalisten oikeuksien komitea tulkitsee uudistettua peruskirjaa sen tavoitteista ja tarkoituksesta käsin osana muuta ihmisoikeussäätelyä, mistä seuraa, että henkilöllistä soveltamisalaa tulkitaan laueammin ja myös laittomasti maassa oleskelevat henkilöt kansalaisuudestaan riippumatta voivat tulla peruskirjan soveltamisen piiriin.

Sosiaalisten oikeuksien komitea on esittänyt vuoden 2018 yhteenvedossa linjauksia siitä, kuinka henkilöllisen soveltamisalan rajoitusta tulisi tulkita paperittomien henkilöiden terveyttä koskevan oikeuden osalta. Yhteenvedossa esitetyt linjaukset perustuvat sosiaalisten oikeuksien komitean päätelmiin valtioiden määräaikastraporteista sekä päätöksiin järjestökanteluasioissa, joten seuraavassa on esitetty keskeisimmissä ratkaisuissa tehdyt tulkinnat laittomasti maassa oleskelevien maahanmuuttajien (*migrants in an irregular situation*) oikeudesta terveydenhuoltoon tai kiireelliseen lääkintäapuun sekä *access to health care* -aspektista.

5.5.1 International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France, 2004

Ratkaisussa *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France* käsiteltiin laittomasti Ranskassa oleskelevien alaikäisten ja aikuisten maahanmuuttajien oikeutta terveydenhuoltoon.³⁸ Ranskan lainsäädännön mukaan tietyt ehdot täyttävät, mutta laittomasti maassa oleskelevat maahanmuuttajat olivat oikeutettuja valtion lääkintäapuun (*Aide Médicale d'Etat, AME*) ja siten rajoitetusti hoitokustannusten korvauksiin, ja ne henkilöt, jotka eivät täyttäneet valtion lääkintäavun edellytyksiä, olivat kuitenkin oikeutettuja saamaan hätätapauksissa ja henkeä uhkaavissa tilanteissa hoitoa. Kaikkien edunsaajien piti kuitenkin maksaa kiinteä hinta avohoidon palveluista ja päivähinta sairaalahoidosta. Kantelun tehnyt järjestö esitti, että Ranskan lainsäädäntö rikkoi uudistetun peruskirjan 13 ja 17 artiklan määräyksiä.

Komitea on tulkinnut uudistetun peruskirjan liitteessä olevaa soveltamisalan rajoitusta ja arvioinut ensinnäkin sitä, saavatko laittomasti maassa oleskelevat henkilöt suojaa 13 artiklan alla. Komitea on ratkaisussaan painottanut uudistetun peruskirjan merkitystä ihmisoikeussopimuksena, jota tulkittaessa tulee huomioida muutkin ihmisoikeussopimukset sekä ihmisoikeuksien luonne universaaleina, jakamattomina, toisiinsa liittyvinä ja toisistaan riippuvaisina oikeuksina. Komitean mukaan peruskirjaa on tulkittava tavalla, joka antaa elämän ja merkityksen (*life and meaning*) perustavanlaatuisille sosiaalisille oikeuksille, mistä seuraa muun muassa se, että näiden oikeuksien rajoituksia on tulkittava suppeasti ja niin, että oikeuden ydinaluetta ei loukata ja peruskirjan yleiset tavoitteet täyttyvät.

Komitean mukaan uudistetun peruskirjan liitteen henkilöllistä soveltamisalaa koskeva määräys liittyy useisiin peruskirjan turvaamiin sosiaalisiin oikeuksiin ja se vaikuttaa niihin eri tavoin. Käsillä olleessa tapauksessa soveltamisalan rajoitus kosketti yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia, sillä rajoituksen kohteena oli oikeus terveydenhuoltoon ja siten oikeus elämään ja ihmisarvo. Laittomien maahanmuuttajien terveydenhoitoon pääsyä rajoittava lainsäädäntö kohteli erityisen haitallisesti maahanmuuttajalapsia, jotka olivat vaarassa jäädä täysin ilman hoitoa asiakasmaksuvaatimuksen takia.

Komitea viittasi ratkaisussaan ihmisarvoon perustavanlaatuisena arvona sekä eurooppalaisen oikeuden ytimenä, ja totesi, että terveydenhuolto on edellytys ihmisarvon säilymiselle. Komitean näkemys

³⁸ International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France, Complaint No. 14/2003, Decision on the merits of 3 November 2004.

oli, että lainsäädäntö tai käytäntö, joka kieltää ulkomaan kansalaisilta oikeuden päästä lääketieteellisen avun piiriin, on vastoin peruskirjan määräyksiä, vaikka nämä henkilöt oleskelisivat valtion alueella laittomasti.

Ranskan lainsäädäntö oli sopusoinnussa vanhan peruskirjan 13 artiklan kanssa, sillä se takasi myös laittomasti maassa oleskeleville henkilöille hoitokuluja kattavan korvausjärjestelmän tai ainakin hoidon kiireellisissä ja henkeä uhkaavissa tilanteissa. Sen sijaan Ranskan lainsäädäntö oli uudistetun peruskirjan 17 artiklan vastainen. Uudistetun peruskirjan 17 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla valtion tulee järjestää suojelu ja erityinen apu lapsille ja nuorille, jotka väliaikaisesti tai pysyvästi eivät saa perheensä tukea. Kuitenkin yksin saapuneille, laittomasti maassa oleskeleville alaikäisille maahanmuuttajille tarjottiin terveydenhoitoa vain tilanteissa, joissa oli kyse välittömästä hengenvaarasta, ja perheensä kanssa laittomasti maahan tulleet lapset pääsivät hoitokulujen korvausjärjestelmän piiriin vasta oleskeltuaan tietyn ajan verran Ranskassa.

5.5.2 *Defence for Children International (DCI) v. Netherlands, 2009*

Tapauksessa *Defence for Children International v. Netherlands* kantelun tehnyt järjestö esitti, että Alankomaat loukkasi uudistetun peruskirjan 31 artiklaa, kun laittomasti maassa oleskelevilla lapsilla ei järjestön mukaan ollut laissa eikä käytännössä oikeutta asuntoon. Tämä merkitsi järjestön mukaan sitä, että samalla loukattiin muun muassa 11, 13 ja 17 artikloja eli lasten oikeutta terveyteen ja lääkintäapuun.³⁹ Komitea katsoi, että väitteet uudistetun peruskirjan 11 ja 13 artiklojen loukkauksista eivät olleet riittävän perusteltuja, joten se ei ottanut niihin kantaa.

Sosiaalisten oikeuksien komitea muistutti kuitenkin uudistetun peruskirjan merkityksestä ihmisoikeussopimuksena sekä ihmisarvon asemasta perustavanlaatuisena arvona ja eurooppalaisen ihmisoikeusjärjestelmän ytimenä. Komitea viittasi siihen, että uudistettua peruskirjaa on tulkittava sen tarkoituksesta ja tavoitteista lähtien niin, että sopimuksen suojaamille oikeuksille annetaan merkitystä paitsi teoriassa myös käytännössä. Peruskirjan suojaamiin oikeuksiin kohdistuvia rajoituksia tulisi näin ollen tulkita suppeasti ja niin, että oikeuden ydinalue säilyy koskemattomana ja uudistetun peruskirjan yleinen tarkoitus ihmisoikeuksia suojaavana instrumenttina toteutuu.

5.5.3 *Defence for Children International (DCI) v. Belgium, 2012*

Toinen järjestökantelu, joka liittyy laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden oikeuteen saada terveydenhuoltoa, on *Defence for Children International (DCI) v. Belgium* -tapaus.⁴⁰ Kantelun tehnyt järjestö esitti, että Belgiaan yksin tulleilta, laillisesti maassa oleskelevilta tai yksin turvapaikkaa haakevilta alaikäisiltä lapsilta sekä laittomasti maassa oleskelevilta, yksin tai perheensä kanssa tulleilta alaikäisiltä lapsilta muun muassa evättiin oikeus suojeluun, terveyteen ja lääkintäapuun uudistetun peruskirjan 11, 13 ja 17 artiklan vastaisesti. Tapauksessa sosiaalisten oikeuksien komitea tulkitsi uudistetun peruskirjan liitteen henkilöllistä soveltamisalaa artiklojen 11, 13 ja 17 osalta. Ratkaisu on

³⁹ *Defence for Children International (DCI) v. Netherlands*, Complaint No. 47/2008, decision on the merits of 20 October 2009.

⁴⁰ *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, Complaint No. 69/2011, decision on the merits of 23 October 2012.

tärkeä, sillä komitea on avannut siinä soveltamisalan laueamman tulkinnan perusteluja ja poikkeuksellisuutta sekä kytkentää ihmisarvon kunnioittamiseen.

Sosiaalisten oikeuksien komitea on painottanut ratkaisussaan sitä, että uudistettua peruskirjaa on tulkittava sen tavoitteesta ja tarkoituksesta lähtien ja tulkintojen tulee olla harmoniassa muun kansainvälisen ihmisoikeussääntelyn kanssa. Komitea on todennut, että uudistettu peruskirja on ihmisoikeussopimus, jonka tarkoituksena on toteuttaa paitsi teoriassa, myös käytännössä kaikkien ihmisten perustavanlaatuiset sosiaaliset oikeudet. Näin ollen peruskirjan määräyksille on annettava sellainen tulkinta, joka parhaiten toteuttaa uudistetun peruskirjan tarkoitusta ja tavoitteita, eikä sellaista tulkintaa, joka rajaisi sopimusvaltioiden velvollisuuksien alan mahdollisimman pieneksi. Komitea katsoo tästä syystä, että uudistetun peruskirjan liitteen sisältämää henkilöllisen soveltamisalan rajoitusta ei pidä tulkita niin, että laittomasti maassa oleskelevilta alaikäisiltä lapsilta evätään heille uudistetussa peruskirjassa vahvistettujen oikeuksien suojelu tai heidän kaikista perustavanlaatuisimpia oikeuksia, kuten oikeutta elämään, henkilökohtaista koskemattomuutta ja ihmisarvoa, heikennetään.

Sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi ratkaisussaan, että myös laittomasti maassa oleskelevat, joko yksin tai perheensä kanssa tulleet, alaikäiset maahanmuuttajalapsen kuuluvat uudistetun peruskirjan soveltamisalaan ja saavat suojaa 11, 13 ja 17 artiklan alla. Komitea kuitenkin painotti, että tällainen tulkinta henkilöllisestä soveltamisalasta on erittäin poikkeuksellinen. Se tulee kyseeseen vain silloin, jos

- 1) uudistetun peruskirjan takaaman suojelun epäämisellä laittomasti maassa oleskelevilta henkilöiltä olisi erittäin haitallisia seurauksia näiden ihmisten perustavanlaatuisimmille oikeuksille, kuten oikeudelle elämään ja ihmisarvon kunnioittamiselle,
- 2) ja se asettaisi laittomasti maassa oleskelevat henkilöt tilanteeseen, jota on mahdoton hyväksyä, kun sitä verrataan maan kansalaisten ja maassa laillisesti oleskelevien ulkomaalaisten tilanteeseen ja mahdollisuuteen nauttia oikeudesta elämään ja ihmisarvon kunnioittamisesta.

Edelleen komitea on todennut, että on poikkeuksellista soveltaa uudistetun peruskirjan sisältämiä oikeuksia henkilöihin, jotka eivät ole peruskirjan soveltamisalan piirissä peruskirjan liitteen sisältämän soveltamisalarajoituksen sanamuodon perusteella. Tämän vuoksi laittomasti maassa oleskelevat henkilöt eivät ole kaikkien peruskirjan määräysten suojan piirissä, vaan he saavat suojaa vain niiden peruskirjan määräysten alla, joiden olemassaolon tarkoitus on tiiviissä yhteydessä kaikkein perustavanlaatuisimpien ihmisoikeuksien turvaamisen vaatimukseen ja joiden tarkoituksena on turvata määräyksen alaan kuuluvia henkilöjä heidän kaikkein perustavanlaatuisimpiin oikeuksiinsa kohdistuvilta vakavilta vaaroilta.

Komitea katsoi, että lapsiin liittyvissä tilanteissa riski perustavanlaatuisten oikeuksien loukkaamiseen on vielä todennäköisempi, sillä laittomasti maassa oleskelevat maahanmuuttajalapsen ovat haavoittuvaisessa asemassa oleskelunsa laittomuuden ja itsemääräämiskykynsä rajallisuuden vuoksi. Jos soveltamisalan rajoitusta olisi tulkittu eri tavalla, se olisi merkinnyt sitä, että tapauksen lasten ja nuorten ihmisarvon säilyttäminen ei olisi saanut suojaa ja lasten oikeus elämään ja fyysiseen koskemattomuuteen olisi altistettu vakavalle vaaralle.

Uudistetun peruskirjan 11 artiklan osalta komitea katsoi, että artiklan 1 kohta vaatii sopimusvaltioita ryhtymään asianmukaisesti toimiin terveysttä heikentävien syiden poistamiseksi, ja että tämä tarkoittaa

muun muassa sitä, että valtion on taattava kaikille pääsy terveydenhuollon piiriin ja terveydenhuoltojärjestelmän on oltava koko väestön saavutettavissa. Belgian lainsäädäntö takasi rajatusti oikeuden terveydenhuoltoon laittomasti maassa oleskeleville, mutta vastaanottokeskuksien ruuhkautumisen vuoksi tämä oikeus ei tosiasiallisesti toteutunut tehokkaasti etenkin laittomasti maassa oleskelevien lasten kohdalla. Komitea katsoi, että Belgian toimenpiteet tilanteessa eivät olleet riittäviä turvaamaan alaikäisten laittomasti oleskelevien lasten oikeutta terveydenhuoltoon ja näin Belgia loukkasi 11 artiklaa.

Uudistetun peruskirjan 13 artiklan loukkausta ei havaittu, sillä Belgian lainsäädäntö takasi ulkomailaisille oikeuden kiireelliseen hoitoon eikä näyttöä tämän oikeuden toteutumisen haittaamisesta tai estämisestä käytännössä esitetty. Komitea painotti ratkaisussaan 13 artiklan merkitystä kaikkein perustavanlaatuisimpien ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta (oikeus elämään, ihmisarvo, fyysinen koskemattomuus). Komitea toisti näkemyksensä siitä, että lainsäädäntö tai käytäntö, joka kieltää ulkomaan kansalaisilta oikeuden päästä lääketieteellisen avun piiriin, on vastoin peruskirjan määräyksiä, vaikka nämä henkilöt oleskelsivat valtion alueella laittomasti.

Komitea tulkitsi uudistetun peruskirjan 17 artiklaa myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen valossa. Belgian lainsäädäntö takasi oikeuden erityiseen suojeluun ja huolenpitoon myös laittomasti maassa oleskeleville lapsille, mutta vastaanottokeskuksien ruuhkautumisen vuoksi tämäkään oikeus ei tosiasiallisesti toteutunut tehokkaasti. Komitea katsoi, että Belgian toimenpiteet tilanteessa eivät olleet riittäviä turvaamaan alaikäisten laittomasti oleskelevien lasten oikeutta terveydenhuoltoon ja näin Belgia loukkasi 17 artiklaa.

Komitea toisti näkemyksensä terveyttä koskevan oikeuden ja ihmisarvon yhteydestä myös vuonna 2018 ratkaistussa järjestökanteluasiassa *European Committee for Home Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France*.⁴¹ Kyseessä oli laittomasti maassa oleskelevien lasten oikeuksia koskeva päätös, jossa Ranskan katsottiin loukanneen muun muassa 11 artiklan 1 kohtaa ja 13 artiklan 1 kohtaa, koska kuormittuneen vastaanottojärjestelmän vuoksi lasten oikeus terveydenhuoltoon ei toteutunut riittävällä ja asianmukaisella tavalla.

5.5.4 Médecins du Monde – International v. France, 2012

Tapauksessa *Médecins du Monde – International v. France* oli kyse paperittomiin henkilöihin rinnasteisessa asemassa olevien romaniväestöön kuuluvien henkilöiden oikeudesta terveydenhuoltoon.⁴² Kantelun tehnyt järjestö esitti, että äärimmäisen köyhiltä romaniväestöön kuuluvilta henkilöiltä evättiin muun muassa oikeus terveyteen ja lääkintäapuun uudistetun peruskirjan 11 ja 13 artiklan vastaisesti ja yhdessä niiden kanssa rikottiin myös E artiklan syrjintäkieltoa. Oikeudenloukkauksien kohteena olleet romanit olivat kotoisin enimmäkseen Romaniasta ja Bulgariasta. Osa heistä oleskeli Ranskassa laillisesti, mutta suurempi osa oleskeli maassa laittomasti ja näin paperittomiin henkilöihin rinnasteisessa asemassa.

Komitea arvioi jälleen uudistetun peruskirjan liitteen soveltamisalarajoitusta ja totesi, että vaikka henkilö jäisi sen sanamuodon perusteella soveltamisalan ulkopuolelle, keneltäkään ei voida evätä

⁴¹ European Committee for Home Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France, Complaint No. 114/2015, decision on the merits of 24 January 2018.

⁴² Médecins du Monde – International v. France, complaint No. 67/2011, decision on the merits of 11 September 2012.

niitä uudistetun peruskirjan oikeuksia, jotka kaikkein läheisimmin linkittyvät oikeuteen elämään ja ihmisarvoon. Soveltamisalan rajoituksella ei saisi olla kohtuuttoman haitallisia vaikutuksia silloin, kun on kyse haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien suojelusta. Komitea myös muistutti, että erikseen on kiinnitettävä huomiota lasten erityisasemaan.

Sosiaalisten oikeuksien komitea muistutti myös siitä, että uudistetun peruskirjan E artiklassa kielletään kaikenlainen syrjintä, ja että syrjinnästä voi olla kyse muun muassa silloin, jos sopimusvaltio ei ole kaikin asianmukaisin keinoin pyrkinyt varmistamaan, että kaikille kuuluvat oikeudet ja kollektiiviset edut ovat aidosti tarjolla kaikille sekä kaikkien saavutettavissa. Komitea totesi, että sopimusvaltiot voivat kohdella eri tavoin alueellaan laillisesti ja laittomasti oleskelevia ulkomaalaisia. Erilaista kohtelua harjoitettaessa on silti kunnioitettava ihmisarvoa, joka on tunnustettu perustavanlaatuisiksi arvoksi positiivisessa eurooppalaisessa ihmisoikeusjuridiikassa. Lisäksi sopimusvaltion on varmistettava, että myöskään laillisesti oleskelevia ulkomaalaisia ei kohdella maan omiin kansalaisiin nähden syrjivällä tavalla.

Uudistetun peruskirjan 11 artiklan osalta komitea totesi, että terveydenhuoltojärjestelmän on oltava kaikkien saavutettavissa ja erityisesti epäedullisessa asemassa oleviin ryhmiin nähden, eikä näiden ryhmien tulisi joutua syrjinnän kohteeksi. Komitea muistutti myös siitä, että oikeus terveydenhuoltoon edellyttää, että hoitokustannukset ovat ainakin osittain koko yhteisön vastuulla eivätkä ne aiheuta kohtuutonta taloudellista taakkaa yksilölle. Toimenpiteisiin tulisi ryhtyä erityisesti epäedullisessa asemassa olevien potilaiden taloudellisen rasituksen vähentämiseksi.

Komitea arvioi, että Ranskan valtio oli epäonnistunut noudattamaan positiivista velvoitettaan taata romaneille ja myös romanilapsille pääsy terveydenhuollon piiriin heidän maahanmuuttostatuksestaan riippumatta. Esimerkiksi jatkuvat häädöt ja poliisiratsiat asutusleireille johtivat siihen, että henkilöiden terveyttä koskevat asiakirjat ja ajanvaraustiedot tuhoutuivat tai katosivat, jolloin myös yhteys terveydenhuollon palveluihin katkesi. Komitea totesi, että 11 artiklan 1 kohtaa oli loukattu ja yhdessä sen kanssa loukattiin E artiklaa. Romaniväestölle ei myöskään tiedotettu riittävästi heidän oikeuksistaan ja mahdollisuudesta saada hoitoa, ja raskaana oleville naisille ja lapsille ei tosiasiallisesti järjestetty asianmukaisia lääkärikäyntejä, joten myös 11 artiklan 2 kohtaa yhdessä E artiklan kanssa loukattiin. Myös 11 artiklan 3 kohdan ja E artiklan loukkaus todettiin, sillä Ranskan valtio ei ollut komitean näkemyksen mukaan ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin puuttuakseen romaniväestön matalaan rokotusasteeseen, kulkutautien leviämiseen, epäterveellisiin asuinoloihin, jotka pahensivat terveysongelmia entisestään sekä romaniväestön terveydentilaan vaikuttaviin erityisiin tekijöihin.

Lääkintäapua koskevan 13 artiklan 1 kohtaa yhdessä E artiklan kanssa oli myös loukattu, sillä vaikka Ranskan lainsäädäntö takasi hoitokulujen korvausjärjestelmän kaikille, lainsäädännön täytäntöönpano käytännössä ei toteutunut kunnolla ja se oli riittämätöntä. Romaniväestöllä ei ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia hyötyä korvausjärjestelmästä etenkin siihen liittyvien menettelyllisten vaatimusten takia. Myös 13 artiklan 4 kohtaa loukattiin, sillä laillisesti maassa oleskelevia romaneja kohdeltiin eri tavalla kuin Ranskan kansalaisia, vaikka kyseinen uudistetun peruskirjan määräys edellyttää valtiota soveltamaan 13 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan määräyksiä tasapuolisesti omiin kansalaisiinsa ja muiden sopimuspuolten kansalaisiin, jotka laillisesti oleskelevat niiden alueella.

5.6 Yhteenveto

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002) on Euroopan neuvostossa laadittu taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia koskeva ihmisoikeussopimus, joka täydentää kansalais- ja poliittisia oikeuksia turvaavaa Euroopan ihmisoikeussopimusta. Sopimusvaltiot vastaavat uudistetun peruskirjan täytäntöönpanosta, ja niiden yleisenä velvollisuutena on ryhtyä asianmukaisiin oikeudellisiin ja käytännön toimiin uudistetussa peruskirjassa tunnustettujen oikeuksien täysimääräiseksi toteuttamiseksi ilman minkäänlaista syrjintää. Oikeuksien toteuttaminen asteittain tulee kysymykseen silloin, jos täytäntöönpano on erityisen monimutkaista ja siihen sisältyy huomattavia taloudellisia kustannuksia. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, joka käsittelee sopimusvaltioiden määräaikaisraportit ja peruskirjan noudattamisesta tehdyt järjestökantelut.

Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa on useita sopimusmääräyksiä, jotka liittyvät terveysoikeuksiin. Peruskirjan I osan 11 kohdassa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet tavoittelemaan olosuhteita, joissa jokaisella on oikeus käyttää hyväkseen kaikkia toimia, joiden avulla hän voi saavuttaa parhaan mahdollisen terveydentilan. Uudistetun peruskirjan 11 artiklassa vahvistetaan oikeus korkeimpaan mahdolliseen terveydentilaan sekä oikeus saada terveydenhuoltoa. Sosiaalisten oikeuksien komitea tulkitsee terveyden käsitettä laajasti ja viittaa WHO:n määritelmään, jonka mukaan terveys tarkoittaa täydellisen fyysisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tilaa eikä pelkästään sairauden tai vaivan puuttumista. Sopimusvaltioiden tulee ryhtyä ennakollisiin ja positiivisiin toimiin, jotta jokainen voisi nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta terveydentasosta. Samalla niiden on pidättäydyttävä kaikista toimista, joilla puututaan suoraan tai epäsuorasti oikeuteen nauttia terveydestä.

Sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioiden on taattava kaikille yksilöille pääsy laadukkaaseen terveydenhuollon piiriin ja terveydenhuoltojärjestelmän täytyy olla koko väestön saavutettavissa. Sopimusvaltioiden on järjestettävä asianmukainen ja oikea-aikainen hoito syrjimättömyyden pohjalta. Terveydenhuollosta aiheutuvien kustannuksien tulisi olla ainakin osittain koko yhteisön vastuulla, niiden ei pidä aiheuttaa yksittäiselle ihmiselle liian suurta taakkaa ja terveydenhuoltojärjestelmän rahoituksen ei tule koostua pääasiallisesti asiakkaiden itse maksamista maksuista (*out-of-pocket payments*). Kaikista epäedullisimmassa asemassa oleville potilaille aiheutuvaa taloudellista kuormitusta tulisi vähentää.

Uudistetun peruskirjan 13 artiklassa määrätään oikeudesta sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun. Artikla turvaa oikeuden viimesijaiseen toimeentulon turvaan sekä kiireelliseen hoitoon. Jokaisella henkilöllä, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja, on oltava oikeus sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa maksuttomasti (*”free of charge”*). Tässä yhteydessä lääkintäapuun sisältyy sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan ilmainen tai tuettu terveydenhuolto tai maksut, joiden avulla henkilöt voivat maksaa terveydentilansa edellyttämän hoidon. Järjestökanteluratkaisun *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria (Complaint No. 46/2007)* perusteella oikeutta saada lääkintäapua ei tulisi rajata vain kiireellisiin tilanteisiin. Järjestelmä, joka korvaa hoitokulut vain tietyltä ajalta tai joka ei kata potilaan tarvitsemää perus- tai erikoissairaanhoidon avohoitoa, ei ollut komitean mukaan riittävä takaamaan terveydenhoitoa sairastuneille köyhille tai sosiaalisesti haavoittuvaisessa asemassa oleville henkilöille. Myöskään sairauden vakavuusaste ei saisi olla tekijä, jonka perusteella kieltäydytään antamasta lääkintäapua.

Monet uudistetun peruskirjan määräyksistä takaavat erityisen suojan lapsille ja nuorille. Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että uudistetun peruskirjan 17 artikla lasten ja nuorten oikeudesta sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun takaa myös laittomasti maassa oleskeleville lapsille ja maahan yksin saapuneille lapsille oikeuden hoitoon ja avustukseen, mukaan lukien lääkintäapuun. Sosiaalisten oikeuksien komitea ottaa lapsiin liittyvissä asioissa huomioon sen, millaisia tulkintoja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta on esitetty, ja komitea on noudattaa lapsia koskevissa päätöksissään lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta.

Paperittomien henkilöiden oikeus terveyteen uudistetun sosiaalisen peruskirjan nojalla ei ole ollut yksiselitteinen asia, sillä uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan liitteen 1 kohtaan sisältyy määräys uudistetun peruskirjan henkilöllisestä soveltamisalasta ja peruskirjaan liittyneet valtiot ovat sitoutuneet takaamaan siinä mainitut oikeudet lähtökohtaisesti vain muiden sopimusvaltioiden kansalaisille. Rajaus estää sanamuotonsa perusteella peruskirjassa turvattujen oikeuksien soveltamisen kaikkiin laittomasti sopimusvaltion alueella oleskeleviin ulkomaalaisiin henkilöihin. Sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että valtioilla on oikeus kontrolloida alueellaan ulkomaan kansalaisten maahan tuloa, maassa oleskelua sekä maasta poistamista. Tämä merkitsee myös sitä, että valtio voi sinänsä kohdella eri tavalla maassa laillisesti oleskelevia ja maassa laittomasti oleskelevia henkilöitä. Valtioiden on silti sovittava yhteen maahanmuuttajien perustavanlaatuiset ihmisoikeudet ja kansallinen maahanmuuttolainsäädäntö.

Sosiaalisten oikeuksien komitea tulkitsee uudistettua Euroopan sosiaalista peruskirjaa ihmisoikeus-sopimuksena, jonka tavoitteena ja tarkoituksena ei ole suojella ihmisoikeuksia ainoastaan teoreettisella tasolla, vaan myös käytännössä. Komitea on useassa järjestökanteluratkaisussa viitannut siihen, että ihmisarvo on eurooppalaisen ihmisoikeusjuridiikan ydin ja perustavanlaatuinen arvo, ja että terveydenhuolto on perusedellytys ihmisarvon säilymiselle. Uudistetun peruskirjan liitteen 1 kohdan soveltamisalan rajoitusta ei pitäisi komitean mukaan tulkita siten, että ilman lupaa maassa oleskelevilta maahanmuuttajilta evätään uudistetussa peruskirjassa turvatut oikeudet tai siten, että heidän perustavanlaatuisimpia oikeuksiaan, kuten oikeutta elämään tai fyysiseen koskemattomuuteen tai ihmisarvoon, heikennetään.

Komitea on katsonut, että henkilöllisen soveltamisalan rajoituksen ei tulisi johtaa siihen, että epäedullisessa asemassa olevat ryhmät eivät voi toteuttaa oikeuttaan terveyteen, sillä tämä merkittäisi samalla sitä, ettei näiden ihmisten ihmisarvoa ja oikeutta elämään kunnioitettaisi. Tästä syystä komitea on katsonut, että uudistetun peruskirjan 11 ja 13 artiklan turvaamat oikeudet ulottuvat soveltamisalarajoituksesta huolimatta myös ulkomaalaisiin henkilöihin, jotka oleskelevat valtiossa laittomasti ja vaikka he eivät olisi sopimusvaltioiden kansalaisia. Komitea on painottanut, että tällainen soveltamisalan tulkinta tulee kyseeseen vain erittäin poikkeuksellisesti ja vain silloin, kun muu tulkinta johtaisi tilanteeseen, jossa oikeutta elämään tai fyysiseen koskemattomuuteen tai ihmisarvoa ei kunnioitettaisi ja näille perustavanlaatuisille oikeuksille koituisi erittäin haitallisia seurauksia.

Komitean mukaan lainsäädäntö tai käytäntö, jolla kielletään sopimusvaltion alueella laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten oikeus lääkintäapuun, on uudistetun peruskirjan vastainen. Laittomasti maassa oleskelevilla henkilöillä on oikeus laadukkaisiin ja kohtuuhintaisiin terveyspalveluihin ja vaikka komitea ei määrittele näitä palveluja tarkemmin, se on katsonut, että oikeutta terveydenhuollon palveluihin ei pitäisi rajata vain kiireelliseen hoitoon henkeä uhkaavissa tilanteissa. Komitea on painottanut, että laittomasti maassa oleskelevat lapset ovat erityisen haavoittuvainen ryhmä, ja näillä

lapsilla tulisi järjestökanteluratkaisujen perusteella olla mahdollisimman laajasti oikeus terveystalveluihin sekä asianmukaiseen majoitukseen, erityiseen suojeluun ja huolenpitoon.

Komitean järjestökanteluihin antamat päätökset eivät ole täytäntöönpanokelpoisia kansallisessa oikeusjärjestelmässä, mutta niillä on merkittävä vaikutus siihen, kuinka uudistetun peruskirjan määräyksiä tulee tulkita. Keskeisiä paperittomien henkilöiden terveysoikeuksia koskevia järjestökanteluja ovat:

- *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France*, Complaint No. 14/2003, Decision on the merits of 3 November 2004.
- *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, Complaint No. 46/2007, Decision on the merits of 3 December 2008.
- *Defence for Children International (DCI) v. Netherlands*, Complaint No. 47/2008, decision on the merits of 20 October 2009.
- *Médecins du Monde – International v. France*, Complaint No. 67/2011, decision on the merits of 11 September 2012.
- *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, Complaint No. 69/2011, decision on the merits of 23 October 2012.
- *European Committee for Home Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France*, Complaint No. 114/2015, decision on the merits of 24 January 2018.

6 Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeus terveyteen

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999, EIS) on Euroopan neuvostossa laadittu ihmisoikeussopimus, joka turvaa niin sanottuja klassisia vapausoikeuksia. Sopimuksen noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT), ja sopimusvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan tuomioistuimen lopullista tuomiota jutuissa, joiden osapuolena ne ovat. EIT:n tuomiot voidaan panna kansallisesti täytäntöön, eli ne eroavat oikeudelliselta merkitykseltään muiden Euroopan neuvoston tai YK:n alaisten komiteoiden valitusratkaisuista.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaan korkeat sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla tämän yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet. EIS:ssa ja sen lisäpöytäkirjoissa turvataan esimerkiksi oikeus elämään ja kuolemanrangaistuksen kieltä, kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun sekä orjuuden ja pakkotyön kieltä, henkilökohtaisen vapauden suoja, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, liikkumisvapaus ja suoja mielivaltaista maastakarkotusta vastaan, omaisuuden suoja, taannehtivan rikoslainsäädännön kieltä, yksityiselämän ja perheen suoja, ajatuksen- ja sananvapaus sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus.

EIS:n 1 artiklassa määritetään sopimusvaltioiden velvollisuuksien yleinen luonne ja peruseriaate niiden henkilöllisestä soveltamisalasta. EIS:n 1 artikla edellyttää sopimuksen osapuolena olevalta valtiolta ihmisoikeuksien välitöntä turvaamista, eli kyseessä ei ole TSS-oikeuksien kaltainen asteittainen toteuttaminen ajan kuluessa. Sopimuksessa ja lisäpöytäkirjoissa määritellyt oikeudet on taattava jokaiselle sopimusvaltion lainkäyttövallan alaiselle henkilölle, eli sopimus suojaa lähtökohtaisesti myös ulkomaalaisia heidän kansalaisuudestaan riippumatta, ellei toisin ole määrätty.

Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä yksiselitteistä määräystä oikeudesta terveyteen, mutta sen 2 artiklassa turvattu oikeus elämään kytkeytyy terveyteen. EIS:n 2 artiklan mukaan

1. Jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Keneltäkään ei saa riistää hänen elämänsä tahallisesti, paitsi tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanemiseksi silloin, kun hänet on tuomittu rikoksesta, josta laissa määrätään tällainen rangaistus.
2. Elämän riistämistä ei voida katsoa tämän artiklan vastaiseksi teoksi silloin, kun se seuraa voimankäytöstä, joka on ehdottoman välttämätöntä:
 - a) kenen hyvänsä puolustamiseksi laittomalta väkivallalta;
 - b) laillisen pidätyksen suorittamiseksi tai laillisen vapaudenriiston kohteeksi joutuneen henkilön paon estämiseksi;
 - c) mellakan tai kapinan kukistamiseksi laillisin toimin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 2 artiklaa koskevissa ratkaisuissa ei ole juurikaan otettu kantaa *access to health care* -periaatteeseen eikä EIT ole ottanut kantaa paperittomien oikeuteen saada hoitoa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on terveyteen liittyen todettu 2 artiklan loukkauksia tilanteissa, joissa sopimusvaltio on laiminlyönyt esimerkiksi sairaaloiden toiminnan valvonnan tai yleisessä terveydenhuoltojärjestelmässä on ollut jokin muu vakava puute, ja tämä on johtanut

potilaan kuolemaan. EIT on edellyttänyt, että kyse on oltava nimenomaan vakavista ja poikkeuksellisista, selvästi valtion vastuulle kuuluvista teoista tai laiminlyönneistä. Esimerkiksi yksittäisen lääkärin tekemä hoitovirhe sellaisenaan ei riitä perustamaan valtiolle vastuuta.⁴³

EIT katsoi tuomiossaan *Mehmet Şentürk ja Bekir Şentürk v. Turkki*, että ilmeisen räikeät häiriöt turkkilaisen sairaalan toiminnassa ja henkilökunnan virheet johtivat siihen, että raskaana olleelta naiselta riistettiin mahdollisuus saada asianmukaista kiireellistä hoitoa ja tämän seurauksena nainen kuoli. Sairaalan henkilökunta oli myös vaatinut häntä maksamaan hoitokustannukset samana päivänä etukäteen ja potilaalla ei ollut mahdollisuutta tähän, minkä seurauksena potilaan tarvitsema kiireellinen hoito evättiin.⁴⁴ Turkin katsottiin loukanneen EIS:n 2 artiklaa. Tapauksella ei välttämättä ole kovin suurta merkitystä Suomen olosuhteissa, mutta ainakin elintärkeän kiireellisen hoidon epääminen merkitsee EIT:n käytännössä lähtökohtaisesti ihmisoikeusloukkausta.

⁴³ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 102–106; Pellonpää et al. 2018, s. 373, 378–381.

⁴⁴ EIT:n tuomio Mehmet Şentürk ja Bekir Şentürk v. Turkki, 9.4.2013, 13423/09. Tuomion kohdat 91, 95–97.

Euroopan unionin perusoikeuskirja

7 Euroopan unionin perusoikeuskirja ja oikeus terveyteen

Euroopan unionin peruskirja on Lissabonin sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan nojalla EU:n perussopimukseen rinnastuvalla tavalla oikeudellisesti sitova asiakirja. Perusoikeuskirjan säännökset ovat sellaisinaan sitovia ja suoraan sovellettavaa oikeutta. Perusoikeuskirjaan on koottu yhteen EU:n kansalaisten ja EU:n alueella asuvien henkilöiden oikeusturva. Perusoikeuskirjan pohjana on käytetty pitkälti samoja perusoikeuksia ja -vapauksia, jotka perustuvat EU:n jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin.

Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta silloin, kun ne soveltavat vähintään kahta EU-oikeuden normia, joista toinen on perusoikeuskirjasta. Käytännössä siis jäsenvaltioissa sellaisissa asioissa, jotka ovat puhtaasti kansallisia ja vailla liittymää EU-oikeuteen, ei voida soveltaa perusoikeuskirjaa.

Perusoikeuskirjan 35 artiklassa määrätään terveyden suojelusta seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.” Perusoikeuskirjan soveltamisalaa koskevasta määräyksestä seuraa, että myös 35 artikla tulee sovellettavaksi vain EU-oikeuteen liitännäisissä asioissa. Perusoikeuskirjan määräykset eivät vaikuta samalla tavalla kuin YK:n ja Euroopan neuvoston piirissä laadittujen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset. EU-tuomioistuin ei ole antanut kovin montaa perusoikeuskirjan 35 artiklaa koskevia ratkaisuja, eikä yhdessäkään ratkaisussa ole käsitelty paperittomien oikeutta terveydenhuoltoon.

Lähteet

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

General comment No. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1). 14 Dec 1990.

General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) E/C.12/2000/4.

General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). E/C.12/GC/20.

General comment No. 22: (2016) on the right to sexual and reproductive health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). E/C.12/GC/22.

General comment No. 25: (2020) on science and economic, social and cultural rights (article 15 (1) (b), (2), (3) and (4) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). E/C.12/GC/25.

Concluding observations on the sixth periodic report of Finland. E/C.12/FIN/CO/6.

Concluding observations on the seventh periodic report of Finland. E/C.12/FIN/CO/7.

Declaration of Alma-Ata, International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978. https://www.who.int/publications/almaata_declaration_en.pdf.

Communication No. 4/2014, E/C.12/59/D/4/2014.

Communication No. 7/2015, E/C.12/63/D/7/2015.

Communication No. 22/2017, E/C.12/65/D/22/2017.

Lapsen oikeuksien yleissopimus

General comment No. 4 (2003) Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child. CRC/GC/2003/4.

General Comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6). CRC/GC/2003/5.

General Comment No. 7 (2005) Implementing child rights in early childhood. CRC/C/GC/7/Rev.1.

General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1). CRC/C/GC/14.

General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), CRC/C/GC/15.

Communications No. 6/2016, CRC/C/81/D/6/2016.

Communications No. 23/2017, CRC/C/83/D/23/2017.

Communications No. 32/2017, CRC/C/82/D/32/2017.

Communications No. 35/2017, CRC/C/78/D/35/2017.

Communications No. 47/2018, CRC/C/81/D/47/2018.

Communications No. 56/2018, CRC/C/85/D/56/2018.

Communications No. 81/2019, CRC/C/85/D/81/2019.

Communications No. 98/2019, CRC/C/85/D/98/2019.

Communication No. 22/2017, CRC/C/81/D/22/2017.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus

General recommendation No. 24: Article 12 of the Convention (women and health). 1999.

General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. CEDAW/C/GC/28.

Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, CEDAW/C/FIN/CO/7.

List of issues and questions in relation to the eighth periodic report of Finland, CEDAW/C/FIN/Q/8.

Eighth periodic report of Finland, CEDAW/C/FIN/8.

Communication No. 4/2004, CEDAW/C/36/D/4/2004.

Communication No. 51/2013, CEDAW/C/60/D/51/2013.

Communication No. 76/2014, CEDAW/C/70/D/76/2014.

Communication No. 85/2015, CEDAW/C/69/D/85/2015.

Communication No. 101/2016, CEDAW/C/71/D/101/2016.

Communication No. 107/2016, CEDAW/C/75/D/107/2016.

Communication No. 110/2016, CEDAW/C/75/D/110/2016.

Communication No. 138/2018, CEDAW/C/75/D/138/2018.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus

General recommendation No. 20 on article 5 of the Convention. 1996.

General recommendation No. 30 on discrimination against non-citizens. 2005.

Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention - Twenty-third periodic reports of States parties due in 2015 - Finland, CERD/C/FIN/23.

Concluding observations on the twenty-third periodic report of Finland CERD/C/FIN/CO/23.

Communication 39/2006, CERD/C/72/D/39/2006.

Communication 42/2008, CERD/C/75/D/42/2008.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja

Chart of signatures and ratifications of Treaty 035 (Euroopan sosiaalinen peruskirja)
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/035/signatures?module=signatures-by-treaty&treatyenum=035>.

Chart of signatures and ratifications of Treaty 163 (uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja)
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures?module=signatures-by-treaty&treatyenum=163>.

European Treaty Series - No. 158. Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, Strasbourg, 9.XI.1995. <https://rm.coe.int/16800cb5ec>.

Digest of the case law of the European Committee of Social Rights 2018. <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.

Parliamentary Assembly, Recommendation 1626 (2003). The reform of health care systems in Europe: reconciling equity, quality and efficiency. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17152&lang=en>.

International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France, Complaint No. 14/2003, Decision on the merits of 3 November 2004.

Confédération Française de l'Encadrement (CFE CGC) v. France, Complaint No. 16/2003, decision on the merits of 12 October 2004.

European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, complaint No. 46/2007, Decision on the merits of 3 December 2008.

Defence for Children International (DCI) v. Netherlands, Complaint No. 47/2008, decision on the merits of 20 October 2009.

Médecins du Monde – International v. France, complaint No. 67/2011, decision on the merits of 11 September 2012.

Defence for Children International (DCI) v. Belgium, Complaint No. 69/2011, Decision on the merits on 23 October 2012.

European Committee for Home Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France, Complaint No. 114/2015, decision on the merits of 24 January 2018.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Hirvelä Päivi – Heikkilä Satu, Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2017. E-kirja.

Pellonpää Matti et al. Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos. Alma Talent 2018. E-kirja.

Mehmet Şentürk ja Bekir Şentürk v. Turkki. EIT:n tuomio 9.4.2013, 13423/09.