

## Trettiosjunde sessionen (1989)

### Allmän kommentar nr 18: Icke-diskriminering

1. Icke-diskriminering tillsammans med jämlikhet inför lagen och lika skydd av lagen utan diskriminering utgör en grundläggande och allmän princip för skyddet av de mänskliga rättigheterna. Därför ålägger artikel 2, punkt 1, i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter varje konventionsstat att respektera och tillförsäkra var och en som befinner sig inom dess territorium och är underkastade dess jurisdiktion rättigheterna i denna konvention utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Artikel 26 ger inte bara alla människor rätt till jämlikhet inför lagen samt lika skydd av lagen, utan förbjuder också all diskriminering och garanterar var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.
2. Principen om icke-diskriminering är så grundläggande att artikel 3 ålägger varje konventionsstat att garantera lika rätt för män och kvinnor att åtnjuta rättigheterna i konventionen. Även om artikel 4, punkt 1, tillåter konventionsstaterna att vidta åtgärder som inskränker deras åtaganden enligt konventionen vid ett allmänt nödläge, kräver samma artikel, bland annat, att dessa åtgärder inte får innebära diskriminering enbart på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion eller social härkomst. Dessutom ålägger artikel 20, punkt 2, konventionsstaterna att enligt lag förbjuda allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat, som innebär uppvigling till diskriminering.
3. På grund deras grundläggande och allmänna karaktär hänvisas det ibland uttryckligen till principen om icke-diskriminering samt om jämlikheten inför lagen och lika skydd av lagen i artiklar som handlar om särskilda kategorier av mänskliga rättigheter. Artikel 14, punkt 1, föreskriver att alla människor ska vara jämlika inför domstolar och tribunaler och punkt 3 i samma artikel föreskriver att vid prövningen av en anklagelse för brott utan åtskillnad på person ska den anklagade vara berättigad på samma villkor till minst garantierna som anges i underpunkterna (a) till (g) i punkt 3. På samma sätt föreskriver artikel 25 jämlikt deltagande i det offentliga livet för alla medborgare, utan den åtskillnad som nämns i artikel 2.
4. Konventionsstaterna ska bestämma lämpliga åtgärder för att genomföra de relevanta bestämmelserna. Kommittén ska dock informeras om karaktären på dessa åtgärder och deras överensstämmelse med principerna om icke-diskriminering och jämlikhet inför lagen och lika skydd av lagen.
5. Kommittén vill uppmärksamma konventionsstaterna på det faktum att konventionen uttryckligen kräver att de vidtar åtgärder för att garantera lika rättigheter för de berörda personerna. Exempelvis föreskriver artikel 23, punkt 4, att konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att trygga makarnas likställighet i fråga om rättigheter och ansvar vid äktenskapets ingående, under äktenskapet och vid dess upplösning. Dessa åtgärder kan vara juridiska, administrativa eller av annat slag, men det är konventionsstaternas uttalade skyldighet att se till att makar har lika rättigheter enligt bestämmelserna i konventionen. Beträffande barn föreskriver artikel 24 att varje barn utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationell eller social

härkomst, förmögenhet eller börd ska ha rätt till sådant skydd från sin familjs, samhällets och statens sida som dess ställning som minderårig kräver.

6. Kommittén konstaterar att konventionen varken definierar termen "diskriminering" eller anger vad som utgör diskriminering. Artikel 1 i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering föreskriver dock att uttrycket "rasdiskriminering" ska betyda varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet. På samma sätt föreskriver artikel 1 i konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering mot kvinnor att "diskriminering mot kvinnor" ska betyda varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgerliga området eller något annat område.

7. Även om dessa konventioner endast behandlar fall av diskriminering på specifika grunder, anser kommittén att uttrycket "diskriminering", så som det används i konventionen, ska betyda varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka alla människors erkännande, åtnjutande eller utövande av alla rättigheter och friheter på lika villkor.

8. Åtnjutandet av rätten till lika villkor innebär dock inte exakt samma behandling i alla instanser. I detta sammanhang är bestämmelserna i konventionen tydliga. Artikel 6, punkt 5, förbjuder till exempel att dödsstraff utdöms för personer under 18 års ålder. Samma punkt förbjuder att detta straff verkställs för gravida kvinnor. På samma sätt kräver artikel 10, punkt 3, att unga lagöverträdare ska hållas åtskilda från vuxna. Dessutom garanterar artikel 25 vissa politiska rättigheter som är differentierade på grund av medborgarskap.

9. Rapporter från många konventionsstater innehåller information om rättsliga och administrativa åtgärder och domstolsbeslut som hänvisar till skyddet mot diskriminering i lag, men mycket ofta saknar information som kan avslöja diskriminering i praktiken. När konventionsstaterna rapporterar om artikel 2 (1), 3 och 26 i konventionen, citerar de vanligtvis bestämmelser i sin författning eller lagar om lika möjligheter beträffande jämlikhet mellan personer. Även om denna information naturligtvis är användbar, vill kommittén veta om det kvarstår problem med diskriminering i praktiken, som kan utövas antingen genom offentliga myndigheter, samhället eller privata personer eller organ. Kommittén vill bli informerad om rättsliga bestämmelser och administrativa åtgärder för att minska eller avskaffa sådan diskriminering.

10. Kommittén vill också påpeka att principen om jämlikhet ibland kräver att konventionsstaterna vidtar positiva åtgärder för att minska eller avskaffa förhållanden som orsakar eller bidrar till att konservera diskriminering som är förbjuden enligt konventionen. I en stat där de allmänna förhållandena för en viss del av befolkningen t.ex. förhindrar eller försämrar deras åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, bör staten vidta specifika åtgärder för att avhjälpa dessa förhållanden. En sådan åtgärd kan involvera att under en tidsperiod bevilja den berörda delen av befolkningen särskild förmånlig behandling i vissa frågor jämfört med den övriga befolkningen. Så

länge en sådan åtgärd behövs för att avhjälpa diskriminering i praktiken rör det sig om en legitim differentiering enligt konventionen.

11. Både artikel 2, punkt 1, och artikel 26 räknar upp skäl för diskriminering som "ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller annan ställning. Kommittén har konstaterat att ett flertal lagar eller författningar inte innehåller alla skälen till förbjuden diskriminering enligt artikel 2, punkt 1. Kommittén vill därför få information från konventionsstaterna om innebörden av dessa utlämnanden.

12. Även om artikel 2 begränsar omfattningen av de rättigheter som ska skyddas mot diskriminering till den som föreskrivs i konventionen, anger artikel 26 inte några sådana inskränkningar. Artikel 26 föreskriver med andra ord att alla personer är lika inför lagen och har rätt till lika skydd av lagen utan diskriminering, och att lagen ska garantera alla personer lika och effektivt skydd mot diskriminering på någon av de uppräknade grunderna. Kommittén anser att artikel 26 inte endast upprepar den garanti som redan föreskrivs i artikel 2, utan i sig föreskriver en självständig rättighet. Den förbjuder diskriminering rättsligt och i praktiken på alla områden som regleras och skyddas av de allmänna myndigheterna. Artikel 26 berör således de skyldigheter som åligger konventionsstaterna beträffande deras lagstiftning och tillämpningen av denna. När lagstiftningen antas av en konventionsstat måste den därför uppfylla kraven i artikel 26 så att innehållet inte är diskriminerande. Med andra ord är tillämpningen av principen om icke-diskriminering i artikel 26 inte begränsad till de rättigheter som anges i konventionen.

13. Slutligen noterar kommittén att inte varje differentiering av behandlingen utgör diskriminering om kriterierna för en sådan differentiering är rimliga och objektiva och syftet är att uppnå ett ändamål som är legitimt enligt konventionen.