



**Ekonomiska och  
sociala rådet**

Distr.  
GENERAL

E/C.12/GC/19  
4 February 2008

Original: ENGLISH

---

KOMMITTÉN FÖR EKONOMISKA, SOCIALA  
OCH KULTURELLA RÄTTIGHETER  
Trettionionde sessionen  
5–23 november 2007

**ALLMÄN KOMMENTAR NR 19<sup>1</sup>**

**Rätten till social trygghet (artikel 9)**

---

<sup>1</sup> Antagen den 23 november 2007.

## I. INLEDNING

1. I artikel 9 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (konventionen) fastslås att ”konventionsstaterna ska erkänna rätten för var och en till social trygghet, däribland socialförsäkring”. Rätten till social trygghet är av central betydelse för att garantera mänsklig värdighet för alla människor när de utsätts för situationer som berövar dem förmågan att till fullo förverkliga sina rättigheter enligt konventionen.
2. Rätten till social trygghet omfattar rätten till att få tillgång till och behålla förmåner, vare sig i kontanter eller naturaförmåner, utan diskriminering för att säkerställa skyddet vid bland annat (a) brist på arbetsrelaterade inkomster på grund av sjukdom, moderskap, arbetsskada, arbetslöshet, ålderdom eller en familjemedlems död; (b) oöverkomlig tillgång till hälsovård; (c) otillräckligt familjestöd, i synnerhet för barn och beroende anhöriga.
3. Social trygghet spelar, genom sin omfördelande karaktär, en viktig roll i fattigdomsbekämpningen genom att förhindra social utslagning och främja social integration.
4. Enligt artikel 2 (1) måste konventionsstaterna vidta effektiva åtgärder, och regelbundet granska dem när det är nödvändigt, med alla tillgängliga resurser för att till fullo förverkliga allas rätt till social trygghet, inklusive socialförsäkring, utan någon form av diskriminering. Formuleringen av artikel 9 i konventionen indikerar att de åtgärder som ska användas för att tillhandahålla sociala förmåner inte får definieras snävt och måste under alla omständigheter garantera alla människor ett minsta åtnjutande av denna mänskliga rättighet. Dessa åtgärder kan inkludera:
  - (a) Avgiftsfinansierade eller försäkringsbaserade system såsom socialförsäkring, som uttryckligen nämns i artikel 9. Dessa inbegriper i allmänhet obligatoriska bidrag från förmånstagare, arbetsgivare och ibland staten, tillsammans med betalningen av förmåner och administrativa utgifter från en gemensam fond;
  - (b) Icke-avgiftsfinansierade system såsom universella system (som tillhandahåller den relevanta förmånen till i princip alla som utsätts för en särskild risk eller oförutsedd händelse) eller riktade system för socialt bistånd (där förmånen mottas av dem som behöver den). I nästan alla konventionsstater kommer icke-avgiftsfinansierade system att krävas, eftersom det är osannolikt att alla personer i tillräcklig utsträckning kan omfattas av ett försäkringsbaserat system.
5. Andra former av social trygghet är också godtagbara, inklusive (a) privatägda system och (b) självhjälpsystem eller andra åtgärder såsom gemenskapsbaserade eller ömsesidiga system. Oavsett vilket system som väljs, måste det överensstämma med de väsentliga beståndsdelarna av rätten till social trygghet och skyddas av konventionsstaterna i enlighet med denna allmänna kommentar.
6. Rätten till social trygghet har starkt bekräftats i internationell lagstiftning. Människorättsdimensionen av social trygghet var tydligt närvarande i Philadelphiadeklarationen från 1944, som uppmanade till att ”utöka de sociala trygghetsåtgärderna så att de tillhandahåller

en grundinkomst för alla som behöver ett sådant skydd och omfattande sjukvård”.<sup>2</sup> Social trygghet erkändes som en mänsklig rättighet i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1948, som i artikel 22 hävdar att ”var och en har, i egenskap av samhällsmedlem, rätt till social trygghet” och i artikel 25 (1) att alla har ”rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makas eller makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter utanför hans eller hennes kontroll”. Rätten införlivades följaktligen i ett antal internationella människorättsfördrag<sup>3</sup> och regionala människorättsfördrag.<sup>4</sup> 2001 bekräftade Internationella arbetskonferensen, som bestod av representanter för stater, arbetsgivare och arbetstagare, att social trygghet ”är en grundläggande mänsklig rättighet och ett fundamentalt sätt att skapa social sammanhållning”.<sup>5</sup>

7. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (kommittén) är bekymrad över de mycket låga nivåerna för tillgången till social trygghet hos den stora majoriteten (ca 80 %) av världens befolkning som för närvarande saknar tillgång till formell social trygghet. Bland dessa 80 procent lever 20 procent i extrem fattigdom.<sup>6</sup>

8. Vid övervakningen av konventionens genomförande har kommittén konsekvent uttryckt sin oro över nekadet av eller bristen på tillgången till tillräcklig social trygghet, vilket har undergrävt förverkligandet av många rättigheter i konventionen. Kommittén har också konsekvent tagit upp rätten till social trygghet, inte bara under behandlingen av rapporterna från konventionsstaterna, utan även i sina allmänna kommentarer och olika uttalanden.<sup>7</sup> Med syftet

---

<sup>2</sup> Deklaration om målen och syftena med Internationella arbetsorganisationen (ILO), bilaga till ILO:s stadga, avsnitt III (f).

<sup>3</sup> Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (ICERD), artikel 5 (e) (iv); konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor, artiklar 11, punkt 1 (e) och 14, punkt 2 (c); och konventionen om barnets rättigheter, artikel 26.

<sup>4</sup> För uttryckligt omnämnande av rätten till social trygghet, se amerikanska förklaringen om mänskliga rättigheter och skyldigheter, artikel XVI; tilläggsprotokoll till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter på området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (San Salvador-protokollet), artikel 9; den europeiska sociala stadgan (och 1996 reviderad version), artiklarna 12, 13 och 14.

<sup>5</sup> Internationella arbetskonferensen, 89:e sessionen, rapport från kommittén för social trygghet, resolutioner och slutsatser om social trygghet.

<sup>6</sup> Michael Cichon och Krzysztof Hagemeyer, ”Social Security for All: Investing in Global and Economic Development. A Consultation”, *serien Issues in Social Protection, diskussionsunderlag 16*, ILO socialförsäkringsavdelning, Genève, 2006.

<sup>7</sup> Se allmän kommentar nr 5 (1994) om personer med funktionsnedsättning; nr 6 (1995) ESK-rättigheter för äldre personer; nr 12 (1999) om rätten till tillräckligt med mat (artikel 11); nr 14 (2000) om rätten till bästa möjliga hälsa (artikel 12); nr 15 (2002) om rätten till vatten (artiklar 11 och 12); nr 16 (2005) om mäns och kvinnors lika rätt att åtnjuta alla ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 3); och nr 18 (2005) om rätten till arbete (artikel 6). Se även

att bistå konventionsstaterna i genomförandet av konventionen och uppfyllandet av deras rapporteringsskyldigheter, fokuserar denna allmänna kommentar på det normativa innehållet i rätten till social trygghet (kapitel II), på konventionsstaternas skyldigheter (kapitel III), på kränkningar (kapitel IV) och på genomförandet på nationell nivå (kapitel V), medan skyldigheterna för andra aktörer än konventionsstaterna behandlas i kapitel VI.

## II. **NORMATIVT INNEHÅLL I RÄTTEN TILL SOCIAL TRYGGHET**

9. Rätten till social trygghet inkluderar rätten att inte utsättas för godtyckliga och orimliga begränsningar av befintligt socialförsäkringsskydd, vare sig det är statligt eller privat, liksom rätten till lika åtnjutande av tillräckligt skydd mot sociala risker och oförutsedda händelser.

### A. **Beståndsdelar i rätten till social trygghet**

10. Även om beståndsdelarna i rätten till social trygghet kan variera efter olika förhållanden, gäller ett antal väsentliga faktorer under alla omständigheter, så som beskrivs nedan. När dessa aspekter tolkas ska man tänka på att den sociala tryggheten bör behandlas som en social tillgång, och inte främst som ett rent instrument för ekonomisk eller finansiell politik.

#### 1. **Tillgänglighet – socialförsäkringssystem**

11. Rätten till social trygghet kräver, för sitt genomförande, att ett system, vare sig det består av en enda eller flera procedurer, är tillgängligt och etablerat för att garantera att förmånerna tillhandahålls för relevanta sociala risker och oförutsedda händelser. Systemet ska skapas enligt inhemsk lag och offentliga myndigheter måste ta ansvar för en effektiv administration eller övervakning av systemet. Proceduren ska också vara hållbara, inklusive dem som rör pensionsutbetalningar; för att garantera att rätten kan förverkligas för nuvarande och framtida generationer.

#### 2. **Sociala risker och oförutsedda händelser**

12. Socialförsäkringssystemet ska täcka följande nio huvudsakliga aspekter av social trygghet.<sup>8</sup>

---

uttalande från kommittén: En utvärdering av skyldigheten att vidta åtgärder för att frigöra ”alla tillgängliga resurser” enligt ett tilläggsprotokoll till konventionen (E/C.12/2007/1).

<sup>8</sup> Se särskilt ILO:s konvention nr 102 (1952) om social trygghet (minimikrav), som bekräftades av ILO:s styrande organ 2002 som ett instrument som motsvarar moderna behov och omständigheter. Dessa kategorier bekräftades också av staterna och företrädare för fackförbund och arbetsgivare i ILO:s konvention om arbete till sjöss (2006), bestämmelse 4.5, standard A4.5. Kommitténs reviderade allmänna riktlinjer för statens rapportering från 1991 följer detta tillvägagångssätt. Se även konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), artiklar 11, 12 och 13.

**(a) Hälsovård**

13. Konventionsstaterna har en skyldighet att garantera att hälsovårdssystem har upprättats för att tillhandahålla tillräcklig tillgång till hälsovårdstjänster till alla.<sup>9</sup> Om hälsovårdssystemet förutser privata eller blandade program, ska dessa program vara överkomliga och i överensstämmelse med de väsentliga beståndsdelarna i denna allmänna kommentar.<sup>10</sup> Kommittén konstaterar den särskilda vikten för rättigheterna till social trygghet i samband med endemiska sjukdomar såsom HIV/AIDS, tuberkulos och malaria och behovet av att tillhandahålla tillgång till förebyggande och botande åtgärder.

**(b) Sjukdom**

14. Kontantförmåner bör ges till dem som är oförmögna att arbeta pga. dålig hälsa för att täcka perioder av förlorad arbetsinkomst. Personer som lider av långa sjukdomsperioder bör vara berättigade till invaliditetsförmåner.

**(c) Ålderdom**

15. Konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att upprätta ett socialförsäkringssystem som ger förmåner till äldre personer, med början vid en viss ålder, som ska föreskrivas i inhemsk lagstiftning.<sup>11</sup> Kommittén understryker att konventionsstaterna ska bestämma en pensionsålder som är lämplig efter nationella omständigheter, som tar hänsyn till bl.a. typen av arbete, i synnerhet arbete i farliga yrken och äldre personers arbetsförmåga. Konventionsstaterna bör, inom ramen för tillgängliga resurser, tillhandahålla icke-avgiftsfinansierade förmåner vid ålderdom, sociala tjänster och andra stöd för alla äldre personer som, efter att ha uppnått pensionsåldern enligt nationell lagstiftning, inte har uppfyllt en kvalificeringsperiod för inbetalningar eller på annat sätt inte är berättigade till en pension som grundar sig på pensionsförsäkring eller andra förmåner eller stöd, och inte har någon annan inkomst.

**(d) Arbetslöshet**

16. Förutom att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning måste konventionsstaterna sträva efter att tillhandahålla förmåner för att täcka förlusten eller bristen på inkomster pga. oförmågan att erhålla eller behålla lämplig sysselsättning. Vid förlorat arbete ska förmånerna betalas ut under en lämplig tidsperiod och vid utgången av perioden ska socialförsäkringssystemet garantera tillräckligt skydd för den arbetslöse, t.ex. genom socialbidrag. Socialförsäkringssystemet ska också täcka andra arbetstagare, inklusive deltidsanställda, korttidsanställda, säsongarbetare och egenföretagare och de som arbetar i

---

<sup>9</sup> Allmän kommentar nr 14 (2000) om rätten till bästa möjliga hälsa (artikel 12). Täckningen måste innehålla alla sjukliga tillstånd, oavsett orsak, samt graviditet och förlossning och deras konsekvenser, allmän och praktisk sjukvård samt sjukhusvård.

<sup>10</sup> Se ovan, punkt 4 och se nedan punkter 23–27.

<sup>11</sup> Se allmän kommentar nr 6 (1995) om ESK-rättigheter för äldre personer.

atypiska arbetsformer i den informella ekonomin.<sup>12</sup> Förmåner ska tillhandahållas för att täcka perioder av förlorad inkomst för personer som uppmanas att inte anmäla sig till arbetet under en nödsituation för folkhälsan eller annan nödsituation.

**(e) Arbetsskada**

17. Konventionsstaterna ska även garantera skyddet för arbetstagare som skadats under anställningens gång eller annat produktivt arbete. Socialförsäkringssystemet ska täcka kostnaderna och förlusten av inkomst från olycks- eller sjukdomstillståndet och förlusten av stöd till maka eller make eller beroende anhöriga som drabbas till följd av en familjeförsörjares dödsfall.<sup>13</sup> Lämpliga förmåner ska tillhandahållas i form av tillgång till hälsovård och kontantförmåner för att säkerställa inkomstrygghet. Rätten till förmåner ska inte bero på anställningens längd, försäkringens varaktighet eller inbetalningar.

**(f) Stöd till barn och familjemedlemmar**

18. Förmåner för familjer är avgörande för att förverkliga rätten till skydd för barn och beroende vuxna enligt artiklarna 9 och 10 i konventionen. När konventionsstaterna tillhandahåller förmånerna ska de ta hänsyn till resurser och omständigheter för barn och personer som ansvarar för barnets eller den beroende vuxnes underhåll, liksom andra överväganden som är relevanta för ansökan om förmåner gjord av eller barnet eller den beroende vuxne eller på deras vägnar.<sup>14</sup> Förmåner för familj och barn, inklusive kontantförmåner och sociala tjänster, ska ges till familjer, utan diskriminering på förbjudna grunder, och ska normalt täcka mat, kläder, bostad, vatten och sanitet eller andra lämpliga rättigheter.

**(g) Moderskap**

19. Artikel 10 i konventionen föreskriver uttryckligen att ”yrkesarbetande mödrar” bör ”åtnjuta avlönad ledighet eller ledighet med tillräckliga socialförsäkringsförmåner”.<sup>15</sup> Betald mammaledighet ska beviljas till alla kvinnor, inklusive dem med atypiska arbeten, och förmåner ska ges under en lämplig tidsperiod.<sup>16</sup> Lämpliga medicinska förmåner ska ges till kvinnor och barn, inklusive perinatal vård, förlossnings- och postnatal vård och sjukhusvård efter behov.

---

<sup>12</sup> Som definieras i punkterna 29–39 nedan.

<sup>13</sup> Se ILO:s konvention nr 121 (1964) om förmåner vid arbetsskada.

<sup>14</sup> Se konvention om barnets rättigheter, artikel 26.

<sup>15</sup> Kommittén konstaterar att ILO:s konvention nr 183 (2000) om moderskapsskydd föreskriver att mammaledighet ska vara under minst 14 veckor, inklusive en obligatorisk ledighet på sex veckor efter födseln.

<sup>16</sup> Se SEDAW, artikel 11, punkt 2 (b).

### **(h) Funktionsnedsättning**

20. I sin allmänna kommentar nr 5 (1994) om personer med funktionsnedsättning underströk kommittén vikten av att tillhandahålla ett tillräckligt inkomststöd till personer med funktionsnedsättning, som pga. funktionsnedsättning eller relaterade faktorer tillfälligt har förlorat, eller sett en minskning av, sin inkomst, nekats sysselsättningsmöjligheter eller har en permanent funktionsnedsättning. Ett sådant stöd ska ges på ett värdigt sätt<sup>17</sup> och återspegla de särskilda behov av stöd och andra kostnader som ofta förknippas med funktionsnedsättning. Det tillhandahållna stödet ska täcka familjemedlemmar och andra informella vårdgivare.

### **(i) Efterlevande och föräldralösa barn**

21. Konventionsstater måste även garantera tillhandahållandet av förmåner till efterlevande och föräldralösa barn om en familjeförsörjare som omfattades av social trygghet eller hade rätt till pension avlider.<sup>18</sup> Förmåner ska täcka begravningskostnader, särskilt i de konventionsstater där begravningsutgifter är oöverkomliga. Efterlevande eller föräldralösa barn får inte utestängas från socialförsäkringssystemet på förbjudna grunder för diskriminering och de ska få hjälp att få tillgång till socialförsäkringssystem, särskilt när endemiska sjukdomar, som HIV/AIDS, tuberkulos och malaria, lämnar ett stort antal barn eller äldre personer utan familje- och samhällsstöd.

## **3. Tillräcklighet**

22. Förmåner, vare sig det är i kontanter eller naturaförmåner, måste vara tillräckliga i belopp och varaktighet för att alla ska kunna förverkliga sin rätt till familjeskydd och -hjälp, en tillräcklig levnadsstandard och tillräcklig tillgång till sjukvård enligt artiklarna 10, 11 och 12 i konventionen. Konventionsstater måste också till fullo respektera principen om människans värdighet, som anges i inledningen till konventionen, och principen om icke-diskriminering, för att förhindra negativa effekter på förmånsnivåerna och det sätt de tillhandahålls på. Tillämpade metoder ska garantera förmånernas tillräcklighet. Kriterierna för tillräcklighet bör regelbundet övervakas för att garantera att förmånstagarna har råd med de varor och tjänster som krävs för att förverkliga sina rättigheter i konventionen. När en person gör inbetalningar till ett socialförsäkringssystem, som ger förmåner för att täcka inkomstbortfall, ska det finnas ett rimligt förhållande mellan inkomst, inbetalningar och beloppet på den relevanta förmånen.

---

<sup>17</sup> Institutionaliserad av personer med funktionsnedsättning, såvida det inte är nödvändigt av andra skäl, kan inte anses vara en tillräcklig ersättning för rätten till social trygghet och inkomststöd för dessa personer, liksom rehabilitering och sysselsättningsstöd för att bistå personer med funktionsnedsättning att hitta säkra arbeten enligt artikel 6 och 7 i konventionen.

<sup>18</sup> Kommittén konstaterar också att barn har rätt till social trygghet. Se konventionen om barnets rättigheter, artikel 26.

#### **4. Tillgång**

##### **(a) Täckning**

23. Alla personer ska omfattas av socialförsäkringssystemet, i synnerhet individer som tillhör de mest missgynnade och marginaliserade grupperna, utan diskriminering på någon av de förbjudna grunderna enligt artikel 2, punkt 2, i konventionen. För att garantera en fullständig täckning kommer icke-avgiftsfinansierade system att vara nödvändiga.

##### **(b) Stödberättigande**

24. Villkor för att kvalificera sig för förmånerna måste vara rimliga, proportionerliga och öppna för insyn. Återkallande, minskning eller indragning av förmåner ska avgränsas, bygga på grunder som är rimliga, vara föremål för korrekta förfaranden och föreskrivas i inhemsk lagstiftning.<sup>19</sup>

##### **(c) Överkomlighet**

25. Om ett socialförsäkringssystem kräver inbetalningar, ska dessa bestämmas i förväg. De direkta och indirekta kostnaderna och avgifterna som är relaterade till inbetalningarna måste vara överkomliga för alla och får inte äventyra förverkligandet av andra rättigheter i konventionen.

##### **(d) Delaktighet och information**

26. Förmånstagare till socialförsäkringssystem måste kunna delta i administrationen av socialförsäkringssystemet.<sup>20</sup> Systemet ska upprättas enligt nationell lagstiftning och garantera rätten för enskilda och organisationer att söka, motta och sprida information om alla socialförsäkringsförmåner på ett tydligt och öppet sätt.

---

<sup>19</sup> Kommittén konstaterar att sådana åtgärder, enligt ILO:s konvention nr 168 (1988) om främjande av arbetstillfällen och skydd mot arbetslöshet, endast kan vidtas i vissa omständigheter: vistelse utanför statens territorium; en kompetent myndighet har beslutat att den berörda personen avsiktligt har bidragit till sin egen uppsägning eller frivilligt lämnat arbetet utan tillräcklig grund; under perioden när en person upphör att arbeta pga. en facklig stridsåtgärd; personen har försökt eller uppnått förmåner på ett bedrägligt sätt; personen har utan tillräckligt grund underlåtit att använda de tillgängliga resurserna för anställning, yrkesvägledning, utbildning, omskolning eller omplacering till lämpligt arbete; eller personen mottar annat underhållsbidrag som föreskrivs av lagstiftningen i den berörda staten, förutom en familjeförmån, förutsatt att den del av förmånen som är indragen inte överstiger den andra förmånen.

<sup>20</sup> Artiklar 71 och 72 i ILO:s konvention 102 (1952) om social trygghet (minimikrav) fastslår liknande krav.



### (e) Fysisk tillgång

27. Förmåner ska ges i god tid och förmånstagarna ska ha fysisk tillgång till socialförsäkringstjänsterna för att få tillgång till förmåner och information och göra inbetalningar där detta krävs. Särskild uppmärksamhet ska i detta avseende ägnas åt personer med funktionsnedsättning, invandrare och personer som bor i avlägsna eller katastrofbenägna områden, liksom områden med väpnade konflikter, för att även de ska få tillgång till dessa tjänster.

### 5. Förhållande till andra rättigheter

28. Rätten till social trygghet spelar en viktig roll för att stödja förverkligandet av många av rättigheterna i konventionen, men andra åtgärder är nödvändiga för att komplettera rätten till social trygghet. Konventionsstater ska till exempel tillhandahålla sociala tjänster för rehabilitering av skadade personer och personer med funktionsnedsättning i enlighet med artikel 6 i konventionen, tillhandahålla barnomsorg och välbefinnande, rådgivning och hjälp med familjeplanering och tillhandahålla särskilda funktioner för person med funktionsnedsättning och äldre (artikel 10); vidta åtgärder för att bekämpa fattigdom och social utslagning och tillhandahålla stödjande sociala tjänster (artikel 11); och anta åtgärder för att förhindra sjukdomar och förbättra hälsovårdsinrättningar, -varor och -tjänster (artikel 12).<sup>21</sup> Konventionsstater ska också överväga system som tillhandahåller socialt skydd för enskilda som tillhör missgynnade och marginaliserade grupper, till exempel försäkringar mot missväxt och naturkatastrofer till småbrukare<sup>22</sup> eller försörjningsskydd för egenföretagare i den informella ekonomin. Antagandet av åtgärder för att förverkliga andra rättigheter i konventionen kommer inte i sig att ersätta skapandet av socialförsäkringssystem.

## B. Särskilda frågor med bred tillämpning

### 1. Icke-diskriminering och jämställdhet

29. Konventionsstaternas skyldighet att garantera att rätten till social trygghet åtnjuts utan diskriminering (artikel 2, punkt 2, i konventionen) och jämlikt mellan män och kvinnor (artikel 3) genomsyrar alla skyldigheterna enligt del III i konventionen. Konventionen förbjuder all diskriminering, rättsligt och i praktiken, direkt eller indirekt, på grund av ras, hudfärg, kön<sup>23</sup>,

---

<sup>21</sup> Se [Socialförsäkringsprinciper](#), *Social Security serie nr 1*, ILO (1998), s. 14 och allmän kommentar nr 5 (1994) om personer med funktionsnedsättning; nr 6 (1995) om ESK-rättigheter för äldre personer; nr 12 (1999) om rätten till tillräckligt med mat (artikel 11); nr 13 (1999) om rätten till utbildning (artikel 13); nr 14 (2000) om rätten till bästa möjliga hälsa (artikel 12); nr 15 (2002) om rätten till vatten (artiklar 11 och 12); och nr 18 (2005) om rätten till arbete (artikel 6).

<sup>22</sup> [Socialförsäkringsprinciper](#), *Social Security serie nr 1*, ILO, s. 29.

<sup>23</sup>; Se allmän kommentar nr 16 (2005) om mäns och kvinnors lika rätt att åtnjuta alla ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 3).

ålder,<sup>24</sup> språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd, fysiska eller mentala funktionsnedsättningar,<sup>25</sup> hälsostatus (inklusive HIV/AIDS), sexuell läggning och civil, politisk, social eller annan status, som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka det jämlika åtnjutandet eller utövandet av rätten till social trygghet.

30. Konventionsstaterna ska också avskaffa faktisk diskriminering på förbjudna grunder, där enskilda personer inte kan få tillgång till tillräcklig social trygghet. Konventionsstater ska garantera att lagstiftning, strategier, program och resursfördelningen underlättar tillgången till social trygghet för alla medlemmar av samhället i enlighet med del III. Begränsningar av tillgången till socialförsäkringssystem ska också granskas för att garantera att de inte är diskriminerande rättsligt och i praktiken.

31. Även om alla har rätt till social trygghet, ska konventionsstaterna ägna särskild uppmärksamhet åt de individer och grupper som traditionella har haft svårigheter att utöva denna rättighet, i synnerhet kvinnor, arbetslösa, arbetstagare med otillräckligt socialförsäkringsskydd, personer som arbetar i den informella ekonomin, sjuka eller skadade arbetstagare, hushållsarbetare, hemarbetande,<sup>26</sup> minoritetsgrupper, flyktingar, asylsökande, internflyktingar, återvändande, icke-medborgare, fångar och frihetsberövade.

## 2. Jämlikhet

32. I den allmänna kommentaren nr 16 (2005) om mäns och kvinnors lika rätt att åtnjuta alla ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 3) konstaterade kommittén att genomförandet av artikel 3 i kombination med artikel 9 bl.a. kräver likställande av den obligatoriska pensionsåldern för både män och kvinnor som garanterar att kvinnor får lika förmåner i både offentliga och privata pensionssystem och garanterar tillräcklig mammaledighet för kvinnor, pappaledighet för män och föräldraledighet för både män och kvinnor.<sup>27</sup> I socialförsäkringssystem, som länkar förmåner till inbetalningar, ska konventionsstaterna vidta åtgärder för att avskaffa faktorer som hindrar kvinnor att göra lika stora inbetalningar till dessa system (t.ex. oregelbundet deltagande i arbetsstyrkan pga. familjeansvar och ojämlik lön) eller garantera att systemen tar hänsyn till dessa faktorer vid utformningen av förmåner (t.ex. genom att medräkna perioder som har ägnats åt barnuppfostran eller ta hand om beroende vuxna i samband med pensionsrättigheter). Skillnader i medellivslängd för män och kvinnor kan också

---

<sup>24</sup> Se allmän kommentar nr 6. Kommittén konstaterar att vissa åtskillnader kan göras på grund av ålder, till exempel rätt till pension. Den underliggande huvudprincipen är att alla åtskillnader på förbjudna grunder måste vara rimliga och motiverade med tanke på omständigheterna.

<sup>25</sup> Se allmän kommentar nr 5.

<sup>26</sup> Hemarbetande är personer som arbetar hemifrån mot ersättningen åt en arbetsgivare eller liknande företag eller verksamheter. Se ILO:s konvention nr 177 (1996) om hemarbete.

<sup>27</sup> Artikel 10 i konventionen föreskriver uttryckligen att "yrkesarbetande mödrar" bör "åtnjuta avlönad ledighet eller ledighet med tillräckliga socialförsäkringsförmåner".

direkt eller indirekt leda till diskriminering i tillhandahållandet av förmåner (särskild för pensioner) och behöver därför beaktas vid utformningen av systemen. Icke-avgiftsfinansierade system måste också ta hänsyn förhållandet att kvinnor är mer benägna att leva i fattigdom än män och ofta har ensamt ansvar för vården av barn.

### **3. Arbetstagare som är otillräckligt skyddade av socialförsäkringssystemet (deltidsanställda, korttidsanställda, egenföretagare och hemarbetande)**

33. Konventionsstaterna måste vidtag åtgärder med alla tillgängliga resurser för att garantera att socialförsäkringssystemen omfattar arbetstagare som är otillräckligt skyddade av den sociala tryggheten, inklusive deltidsanställda, korttidsanställda, egenföretagare och hemarbetande. Om socialförsäkringssystemen för dessa arbetstagare bygger på yrkesverksamhet, ska de anpassas så att arbetstagarna åtnjuter samma förhållanden som jämförbara heltidsarbetande. Förutom vid arbetskada kan dessa förhållanden bestämmas i proportion till antalet arbetstimmar, inbetalningar eller inkomster eller genom andra lämpliga metoder. Om dessa yrkesbaserade system inte ger tillräcklig täckning för dessa arbetstagare, måste konventionsstaten anta kompletterande åtgärder.

### **4. Informell ekonomi**

34. Konventionsstaterna måste vidta åtgärder med alla tillgängliga resurser för att garantera att socialförsäkringssystemet omfattar personer som arbetar inom den informella ekonomin. Den informella ekonomin har definierats av Internationella arbetskonferensen som ”alla ekonomiska aktiviteter av arbetstagare och ekonomiska enheter som – rättsligt och i praktiken – inte omfattas eller otillräckligt omfattas av formella ordningar”.<sup>28</sup> Denna skyldighet är särskilt viktig när socialförsäkringssystemen bygger på ett formellt anställningsförhållande, affärsenhet eller registrerad bosättning. Åtgärderna kan omfatta: (a) avskaffa hinder som gör att dessa personer inte får tillgång till informella socialförsäkringssystem, såsom gruppbaserad försäkring; (b) garantera en miniminivå för täckningen av risker och oförutsedda händelser med progressiv ökning över tiden; och (c) respektera och stödja socialförsäkringssystem som utvecklats inom den informella ekonomin, såsom mikroförsäkringar och andra mikrokreditrelaterade system. Kommittén konstaterar att program som allmän pension och sjukvårdssystem som täcker alla har antagits i ett antal konventionsstater med en omfattande informell ekonomi.

### **5. Urfolk och minoritetsgrupper**

35. Konventionsstaterna ska särskilt se till att urfolk och etniska och språkliga minoriteter inte utesluts från socialförsäkringssystem genom direkt eller indirekt diskriminering, i synnerhet genom införandet av orimliga villkor för rätt till stöd eller brist på tillfredsställande tillgång till information.

---

<sup>28</sup> Slutsatser om anständigt arbete och den informella ekonomin, Internationella arbetsorganisationens generalkonferens, 90:e sessionen, punkt 3.

## **6. Icke-medborgare (inklusive migrerande arbetstagare, flyktingar, asylsökande och statslösa personer)**

36. Artikel 2, punkt 2, förbjuder diskriminering på grund av nationalitet och kommittén konstaterar att konventionen inte innehåller några uttryckliga juridiska begränsningar. Om icke-medborgare, inklusive migrerande arbetstagare, har bidragit till socialförsäkringssystemet, ska de kunna utnyttja detta bidrag eller få det återbetalat om de lämnar landet.<sup>29</sup> Rättigheterna för migrerande arbetstagare ska heller inte påverkas av en förändring av arbetsplatsen.

37. Icke-medborgare ska få tillgång till icke-avgiftsfinansierade system för inkomststöd, överkomlig tillgång till hälsovård och familjestöd. Alla begränsningar, inklusive en kvalificeringsperiod, måste vara proportionerliga och rimliga. Alla personer, oavsett nationalitet, bosättning eller invandrarstatus, har rätt till primär- och akutsjukvård.

38. Flyktingar, statslösa personer och asylsökande, och andra missgynnade och marginaliserade individer och grupper, ska åtnjuta lika behandling för tillgången till icke-avgiftsfinansierade socialförsäkringssystem, inklusive rimlig tillgång till hälsovård och familjestöd, i överensstämmelse med internationella normer.<sup>30</sup>

## **7. Internflyktingar och interna migranter**

39. Internflyktingar ska inte utsättas för någon diskriminering i åtnjutandet av sin rätt till social trygghet och konventionsstaterna ska vidta förebyggande åtgärder för att säkerställa lika tillgång till systemen, t.ex. genom att i förekommande fall avstå från bosättningskraven och tillhandahålla förmåner eller andra relaterade tjänster på platsen för tvångsflyttningen. Interna migranter ska få tillgång till social trygghet från sin bosättningsort, och system för bosättningsregistrering ska inte begränsa tillgången till social trygghet för personer som flyttar till ett annat distrikt, där de inte är registrerade.

### **III. KONVENTIONSSTATERNAS SKYLDIGHETER**

#### **A. Allmänna rättsliga skyldigheter**

40. Även om konventionen föreskriver ett gradvist förverkligande och erkänner de inskränkningar som beror på begränsade tillgängliga resurser, ålägger den även konventionsstaterna vissa skyldigheter med omedelbar verkan. Konventionsstaterna har omedelbara skyldigheter i samband med rätten till social trygghet, såsom att garantera att rätten kommer att utövas utan någon slags diskriminering (artikel 2, punkt 2), garantera lika rättigheter för kvinnor och män (artikel 3) och skyldigheten att vidta åtgärder (artikel 2, punkt 1) för förverkligandet i sin helhet av artiklarna 11, punkt 1, och 12. Sådana åtgärder måste vara avsiktliga, konkreta och syfta till det fulla förverkligandet av rätten till social trygghet.

---

<sup>29</sup> Se rapporten från generalsekreteraren om internationell migration och utveckling (A/60/871), punkt 98.

<sup>30</sup> Se konventionen om flyktingars rättsliga ställning, artiklar 23 och 24, och konventionen om statslösa personers rättsliga ställning, artiklar 23 och 24.

41. Kommittén medger att förverkligandet av rätten till social trygghet leder till betydande ekonomiska konsekvenser för konventionsstaterna, men konstaterar att den fundamentala vikten av social trygghet för den mänskliga värdigheten och konventionsstaternas rättsliga erkännande av denna rätt innebär att rätten ska ges lämplig prioritet i lagstiftning och politik.

Konventionsstaterna ska utveckla en nationell strategi för det fulla genomförandet av rätten till social trygghet och avsätta tillräckliga ekonomiska och andra resurser på nationell nivå. Vid behov ska de utnyttja internationellt samarbete och tekniskt bistånd i enlighet med artikel 2, punkt 1, i konventionen.

42. Sannolikheten är stor att bakåtsträvande åtgärder i samband med rätten till social trygghet inte är tillåtna enligt konventionen. Om avsiktliga tillbakasträvande åtgärder vidtas, åligger det konventionsstaterna att bevisa att de har införts efter noggrant övervägande av alla alternativ och att de är vederbörligen motiverade i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen inom ramen för det fulla utnyttjandet av konventionsstaternas samtliga tillgängliga resurser. Kommittén kommer att noggrant att pröva om: (a) det fanns en rimlig motivation för handlingen; (b) alternativ undersöktes i tillräcklig omfattning; (c) den fanns ett verkligt deltagande från de påverkade grupperna vid utredningen av de förslagna åtgärderna och alternativen; (d) åtgärderna var direkt eller indirekt diskriminerande; (e) åtgärderna kommer att få en hållbar inverkan på förverkligandet av rätten till social trygghet och orimlig inverkan på förvärvade socialförsäkringsrättigheter eller om en individ eller grupp saknar tillgång till miniminivån av social trygghet; och (f) om det fanns en oberoende granskning av åtgärderna på nationell nivå.

## **B. Särskilda rättsliga skyldigheter**

43. Rätten till social trygghet föreskriver, på samma sätt som alla mänskliga rättigheter, tre typer av skyldigheter för konventionsstaterna: skyldigheten att respektera, skyldigheten att skydda och skyldigheten att uppfylla.

### **1. Skyldighet att respektera**

44. Skyldigheten att respektera kräver att konventionsstaterna avstår från direkt eller indirekt inblandning i åtnjutandet av rätten till social trygghet. Skyldigheten omfattar bland annat att avstå från alla aktiviteter som t.ex. nekar eller begränsar lika tillgång till tillräcklig social trygghet; godtyckligt eller på orimligt sätt stör självhjälps- eller sedvanliga eller traditionella ordningar för social trygghet; godtyckligt eller på orimligt sätt ingriper i institutioner som har upprättats av individer eller företag för att erbjuda social trygghet.

### **2. Skyldighet att skydda**

45. Skyldigheten att skydda kräver att konventionsstaterna förhindrar tredje part från att på något sätt ingripa i åtnjutandet av rätten till social trygghet. Tredje part inkluderar enskilda, grupper, företag och andra organisationer samt tjänstepersoner som arbetar under deras myndighet. Skyldigheten omfattar bland annat att anta nödvändiga och effektiv lagstiftnings- och andra åtgärder, till exempel att hindra tredje part att neka lika tillgång till socialförsäkringssystem som drivs av dem eller andra och införa orimliga villkor för rätt till stöd, att på ett godtyckligt eller orimligt sätt störa självhjälps- eller sedvanliga eller traditionella ordningar för social trygghet som är förenliga med rätten till social trygghet; och att underlåta att betala lagstadgade avgifter för anställda eller andra förmånstagare till socialförsäkringssystemet.

46. Om socialförsäkringssystem, oavsett om de är avgiftsfinansierade eller inte, drivs eller kontrolleras av tredje part, är konventionsstaterna ansvariga för att administrera det nationella socialförsäkringssystemet och garantera att privata aktörer inte äventyrar en lika, tillräcklig, överkomlig och tillgänglig social trygghet. För att förhindra sådant missbruk måste ett effektivt regleringssystem fastställas som innefattar ramlagstiftning, oberoende övervakning, ett verkligt deltagande från allmänhetens sida och tillämpning av påföljder för överträdelser.

### 3. Skyldighet att uppfylla

47. Skyldigheten att uppfylla kräver att konventionsstaterna antar nödvändiga åtgärder, inklusive genomförandet av ett socialförsäkringssystem, för att garantera det fulla förverkligandet av rätten till social trygghet. Skyldigheten att uppfylla kan delas in i skyldigheterna att underlätta, främja och tillhandhålla.

48. Skyldigheten att uppfylla kräver att konventionsstaterna vidtar positiva åtgärder för att hjälpa enskilda och grupper att åtnjuta rätten till social trygghet. Skyldigheten innefattar bl.a. att i tillräcklig grad erkänna denna rätt inom de inhemska politiska och rättsliga systemen, främst genom att genomföra lagbestämmelser; anta en nationell socialförsäkringsstrategi och handlingsplan för att förverkliga denna rätt;<sup>31</sup> garantera att socialförsäkringssystemet är tillräcklig, tillgängligt för alla och täcker sociala risker och oförutsedda händelser.<sup>32</sup>

49. Skyldigheten att främja ålägger konventionsstaterna att vidta effektiva åtgärder för att säkerställa att det finns lämplig utbildning och en allmän medvetenhet om socialförsäkringssystem, i synnerhet i landsbygdsområden och eftersatta stadsområden, eller bland språkliga och andra minoriteter.

50. Konventionsstaterna är skyldiga att tillhandahålla rätten till social trygghet när enskilda eller grupper inte är kapabla att själva förverkliga denna rätt, av anledningar som är utanför deras kontroll, inom ramen för det befintliga socialförsäkringssystemet med de medel som står till deras förfogande. Konventionsstater ska inrätta icke-avgiftsfinansierade system eller andra sociala trygghetsåtgärder för att ge stöd till de personer och grupper som inte kan göra tillräckliga inbetalningar till sitt eget skydd. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt att säkerställa att socialförsäkringssystemet kan fungera i nödsituationer, t.ex. under eller efter naturkatastrofer, väpnade konflikter och missväxt.

51. Det är viktigt att socialförsäkringssystemen omfattar missgynnade och marginaliserade grupper, även om det finns en begränsad förmåga att finansiera den sociala tryggheten, antingen från skatteinkomster och/eller bidrag från förmånstagare. Lågkostnads- och alternativa system kan utvecklas för att omedelbart omfatta personer utan tillgång till social trygghet, även om målet ska vara att integrera dem i ordinarie socialförsäkringssystem. En politisk och lagstiftningsram kan antas för att gradvis inkludera personer i den informella ekonomin eller som på annat sätt är utestängda från tillgången till social trygghet.

---

<sup>31</sup> Se punkter 59 (d) och 68–70 nedan.

<sup>32</sup> Se punkter 12–21 ovan.

#### 4. Internationella skyldigheter

52. Artikel 2, punkt 1, och artiklar 11, punkt 1, och 23 i konventionen kräver att konventionsstaterna erkänner den viktiga rollen för internationellt samarbete och bistånd och vidtar gemensamma och separata åtgärder för att uppnå det fulla förverkligandet av rättigheterna i konventionen, inklusive rätten till social trygghet.

53. För att uppfylla sina internationella skyldigheter i samband med rätten till social trygghet måste konventionsstaterna respektera åtnjutandet av rätten genom att avstå från handlingar som ingriper, direkt eller indirekt, i åtnjutandet av rätten till social trygghet i andra länder.

54. Konventionsstaterna ska utanför sitt territorium skydda rätten till social trygghet genom att hindra sina egna medborgare och nationella organ från att kränka denna rätt i andra länder. Om konventionsstater kan vidta åtgärder för att påverka tredje parter (icke-statliga aktörer) inom sin jurisdiktion att respektera rätten, genom rättsliga eller politiska medel, ska dessa åtgärder vidtas i enlighet med FN-stadgan och gällande internationell rätt.

55. Beroende på resursernas tillgänglighet, ska konventionsstaterna underlätta förverkligandet av rätten till social trygghet i andra länder, t.ex. genom att tillhandahålla ekonomisk och teknisk hjälp. Internationellt bistånd ska ges på ett sätt som överensstämmer med normerna för mänskliga rättigheter och vara hållbart och kulturellt lämpligt. Ekonomiskt utvecklade konventionsstater har ett särskilt ansvar för och intresse av att bistå utvecklingsländerna i detta avseende.

56. Konventionsstaterna ska säkerställa att rätten till social trygghet ges tillräcklig uppmärksamhet i internationella avtal och, för att uppnå detta, ta hänsyn till utvecklingen av ytterligare rättsliga instrument. Kommittén noterar vikten av att etablera ömsesidiga bilaterala och multilaterala internationella avtal eller andra instrument för att samordna eller harmonisera avgiftsfinansierade socialförsäkringssystem för migrerande arbetare.<sup>33</sup> Personer som tillfälligt arbetar i ett annat land ska omfattas av socialförsäkringssystemet i sitt hemland.

57. Med tanke på ingåendet och genomförandet av internationella och regionala avtal, ska konventionsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att dessa instruments inte påverkar rätten till social trygghet negativt. Avtal om avregleringar av handeln får inte inskränka ett lands förmåga att garantera det fulla förverkligandet av rätten till social trygghet.

58. Konventionsstater ska säkerställa att deras handlingar som medlemmar av internationella organisationer tar vederbörlig hänsyn till rätten till social trygghet. Följaktligen bör konventionsstater, som är medlemmar av internationella finansinstitut, särskilt Internationella valutafonden, Världsbanken och regionala utvecklingsbanker, vidta åtgärder för att garantera att rätten till social trygghet respekteras i deras utlåningspolitik, kreditavtal och andra internationella åtgärder. Konventionsstaterna ska garantera att strategier och praxis hos internationella och regionala

---

<sup>33</sup> Se den internationella konventionen om skydd för alla migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar, artikel 27.

finansinstitut, i synnerhet dem som rör deras roll i den strukturella anpassningen och i utformningen och genomförandet av socialförsäkringssystem, främjar och inte hindra rätten till social trygghet.

## 5. Centrala skyldigheter

59. Konventionsstaterna har en central skyldighet att garantera uppfyllandet av åtminstone minsta nödvändiga nivåer av alla rättigheterna i konventionen.<sup>34</sup> Detta kräver att konventionsstaten:

(a) Garanterar tillgången till ett socialförsäkringssystem som tillhandahåller en miniminivå av förmåner till alla individer och familjer, som gör det möjligt för dem att få del av åtminstone grundläggande hälsovård,<sup>35</sup> bostäder, vatten och sanitet, livsmedel och de mest grundläggande formerna av utbildning. Om en konventionsstat inte kan tillhandahålla denna miniminivå för alla risker och oförutsedda händelser med alla tillgängliga resurser, rekommenderar kommittén att konventionsstaten, efter en omfattande samrådsprocess, väljer en kärngrupp av sociala risker och oförutsedda händelser;

(b) Garanterar rätten till tillgång till socialförsäkringssystem eller system på en icke-diskriminerande grund, i synnerhet för missgynnade eller marginaliserade grupper;<sup>36</sup>

(c) Respekterar befintliga socialförsäkringssystem och skyddar dem mot orimlig inbladning;<sup>37</sup>

(d) Antar och genomför en nationell social trygghetsstrategi och handlingsplan;<sup>38</sup>

(e) Vidtar riktade åtgärder för att genomföra socialförsäkringssystem, särskilt sådana som skyddar missgynnade och marginaliserade individer och grupper;<sup>39</sup>

(f) Övervakar graden av förverkligande av rätten till social trygghet.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> Se allmän kommentar nr 3 (1990) om karaktären på konventionsstaternas skyldigheter (artikel, 2, punkt 1, i konventionen).

<sup>35</sup> Läs tillsammans med allmän kommentar nr 14 (2000) om rätten till bästa möjliga hälsa (artikel 12), punkter 43 och 44, detta ska inkludera tillgång till hälsoanläggningar, -varor och -tjänster på en icke-diskriminerande grund, tillhandahållande av viktiga läkemedel, tillgång till reproduktiv hälsovård, mödravård (före och efter förlossningen) och barnhälsovård, och immunisering mot allvarliga infektionssjukdomar som förekommer i samhället.

<sup>36</sup> Se punkter 29–31 ovan.

<sup>37</sup> Se punkter 44–46 ovan.

<sup>38</sup> Se punkter 68–70 nedan.

<sup>39</sup> Se, till exempel punkter 31–39 ovan.



60. För att en konventionsstat ska kunna hänföra sin underlåtenhet att uppfylla åtminstone miniminivån av centrala skyldigheter till sin brist på tillgängliga resurser, måste den visa att alla ansträngningar har gjorts för att använda alla tillgängliga resurser för att, som en prioriterad fråga, uppfylla dessa minimikrav.<sup>41</sup>

61. Kommittén vill även betona att det särskilt åligger konventionsstater och andra aktörer som har möjlighet att bistå att tillhandahålla internationellt bistånd och samarbete, särskilt på det ekonomiska och tekniska området, för att göra det möjligt för utvecklingsländer att uppfylla sina centrala skyldigheter.

#### IV. KRÄNKNINGAR

62. Konventionsstaterna ska visa att de har vidtagit alla nödvändiga åtgärder mot förverkligandet av rätten till social trygghet med alla tillgängliga resurser, och har garanterat att rätten utövas utan diskriminering och jämlikt mellan män och kvinnor (artiklar 2 och 3 i konventionen) för att visa överensstämmelse med sina allmänna och särskilda skyldigheter. Enligt internationell lag utgör en underlåtenhet att i god tro vidta dessa åtgärder en kränkning av konventionen.<sup>42</sup>

63. När frågan behandlas om konventionsstater har fullföljt skyldigheten att vidta åtgärder, granskar kommittén om genomförandet är rimligt eller proportionellt med tanke på införlivandet av de berörda rättigheterna, överensstämmer med mänskliga rättigheter och demokratiska principer och om det omfattas av en lämplig ram för övervakning och ansvarsutkrävande.

64. Kränkningar av rätten till social trygghet kan ske genom handlingar, dvs. direkta åtgärder från konventionsstaterna eller andra organ som inte reglerats i tillräcklig utsträckning av staterna. Kränkningar, t.ex. antagandet av avsiktligt bakåtsträvande åtgärder som inte är förenliga med de centrala skyldigheterna i punkt 42 ovan; det formella upphävandet eller indragningen av lagstiftning som är nödvändig för fortsatt åtnjutande av rätten till social trygghet; aktivt stöd till åtgärder som antagits av tredje part och som är oförenliga med rätten till social trygghet; upprättandet av olika villkor för rätt till socialhjälpförmåner för missgynnade och marginaliserade individer beroende på bosättningsort; aktivt nekande av kvinnors eller särskilda individers eller gruppers rättigheter.

65. Kränkningar genom underlåtenhet kan inträffa när konventionsstaten inte vidtar tillräckliga och lämpliga åtgärder för att förverkliga rätten till social trygghet. Inom ramen för social trygghet inkluderar sådana kränkningar underlåtenheten att vidta tillräckliga åtgärder mot det fulla förverkligandet av allas rätt till social trygghet; underlåtenheten att genomdriva relevanta lagar eller verkställa riktlinjer utformade för att genomföra rätten till social trygghet; underlåtenheten att garantera ekonomisk hållbarhet för statens pensionssystem; underlåtenheten

---

<sup>40</sup> Se punkt 74 nedan.

<sup>41</sup> Se allmän kommentar nr 3, punkt 10.

<sup>42</sup> Se Wienkonventionen om traktaträtten, artikel 26.

att reformera eller upphäva lagstiftning som är uppenbart oförenlig med rätten till social trygghet; underlåtenheten att reglera aktiviteter från individer eller grupper för att förhindra dem att kränka rätten till social trygghet; underlåtenheten att genast avskaffa hinder som konventionsstaten måste avskaffa för att tillåta det omedelbara uppfyllandet av en rättighet som garanteras av konventionen; underlåtenheten att uppfylla de centrala skyldigheterna (se punkt 59 ovan); en konventionsstats underlåtenhet att ta hänsyn till skyldigheterna enligt konventionen vid tecknandet av bilaterala eller multilaterala avtal med andra stater, internationella organisationer eller multinationella företag.

## V. GENOMFÖRANDE PÅ NATIONELL NIVÅ

66. Vid genomförandet av skyldigheterna enligt konventionen och i enlighet med artikel 2, punkt 1, i konventionen ska konventionsstaterna använda ”alla lämpliga medel, i synnerhet antagandet av lagstiftningsåtgärder”. Alla konventionsstater har ett bedömningsutrymme för att bedöma vilka åtgärder som är mest lämpliga för att möta de särskilda förhållandena.<sup>43</sup> Konventionen innebär dock en tydlig skyldighet för alla konventionsstater att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att alla åtnjuter rätten till social trygghet, så snart som möjligt.

### A. Lagstiftning, strategier och riktlinjer

67. Konventionsstater är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder såsom lagstiftning, strategier, riktlinjer och program för att säkerställa att de särskilda skyldigheterna som rör rätten till social trygghet genomförs. Befintlig lagstiftning, strategier och riktlinjer ska granskas för att garantera att de är förenliga med skyldigheterna som härrör från rätten till social trygghet och ska upphävas eller ändras om de inte stämmer överens med kraven i konventionen. Socialförsäkringssystem ska även regelbundet övervakas för att säkerställa deras hållbarhet.

68. Skyldigheten att vidta åtgärder ålägger konventionsstaterna att anta en nationell strategi och handlingsplan för att förverkliga rätten till social trygghet, såvida inte konventionsstaten klart kan visa att den har ett omfattande fungerande socialförsäkringssystem som granskas regelbundet för att säkerställa att det är förenligt med rätten till social trygghet. Strategi- och handlingsplanen ska vara rimligt utformad enligt rådande omständigheter; ta hänsyn till lika rättigheter för män och kvinnor och rättigheterna för de mest missgynnade och marginaliserade grupperna; bygga på människorättslagar och -principer; täcka alla aspekter av rätten till social trygghet; ställa upp mål som ska uppnås med en tidsram, tillsammans med motsvarande riktmärken och indikatorer, genom vilka de löpande ska mätas; och innehålla mekanismer för att erhålla ekonomiska och mänskliga resurser. När konventionsstaterna formulerar och genomför sina nationella strategier för rätten till social trygghet, ska de utnyttja den tekniska hjälpen och samarbetet från FN:s fackorgan (se del VI nedan).

---

<sup>43</sup> Se uttalande från kommittén: En utvärdering av skyldigheten att vidta åtgärder för att frigöra ”alla tillgängliga resurser” enligt ett tilläggsprotokoll till konventionen (E/C.12/2007/1).

69. Formuleringen och genomförandet av nationella strategier och handlingsplaner för rätten till social trygghet ska bland annat respektera principerna om icke-diskriminering, jämlikhet och allmänt deltagande. Enskildas och grupper rätt att delta i beslutsprocesser som kan påverka deras utövande av rätten till social trygghet ska vara en integrerad del av all politik, alla program och strategier som rör social trygghet.

70. Den nationella sociala trygghetsstrategin och handlingsplanen och dess genomförande ska också bygga på principerna för ansvarsskyldighet och öppenhet. Rättsväsendets oberoende och god förvaltning är också avgörande för det effektiva genomförandet av alla mänskliga rättigheter.

71. För att skapa ett gynnsamt klimat för förverkligandet av rätten till social trygghet ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att garantera att näringslivet och civilsamhället är medvetna om och tar hänsyn till dess vikt när de bedriver sina verksamheter.

72. Konventionsstater kan finna det fördelaktigt att anta en ramlagstiftning för att genomföra rätten till social trygghet. En sådan lagstiftning kan innehålla: (a) uppnåbara mål och tidsramen för dessa; (b) medlen för att uppnå syftet; (c) det avsedda samarbetet med det civila samhället, näringslivet och internationella organisationer; (d) det institutionella ansvaret för processen; (e) nationella mekanismer för övervakning och (f) rättsmedelsförfaranden.

## **B. Decentralisering och rätten till social trygghet**

73. Om genomförandet av rätten till social trygghet har delegerats till regionala eller lokala myndigheter eller ligger under ett federalt organs konstitutionella befogenheter, behåller konventionsstaten fortfarande ansvaret för att uppfylla sina skyldigheter enligt konventionen och ska därför säkerställa att dessa regionala eller lokala myndigheter effektivt övervakar de nödvändiga socialförsäkringstjänsterna samt det effektiva genomförandet av systemet. Konventionsstater måste dessutom säkerställa att dessa myndigheter inte nekar tillgången till förmåner och tjänster på ett diskriminerande sätt, varken direkt eller indirekt.

## **C. Övervakning, indikatorer och riktmärken**

74. Konventionsstater är skyldiga att effektivt övervaka förverkligandet av rätten till social trygghet och ska upprätta nödvändiga mekanismer eller institutioner för detta ändamål. I övervakningen av framstegen för förverkligandet av rätten till social trygghet ska konventionsstaterna identifiera de faktorer och svårigheter som påverkar fullgörandet av deras skyldigheter.

75. För att bistå övervakningsprocessen ska indikatorer för den sociala tryggheten identifieras i nationella strategier eller handlingsplaner så att konventionsstaternas skyldigheter enligt artikel 9 ska kunna övervakas på nationell och internationell nivå. Indikatorer ska ta upp olika aspekter av social trygghet (som tillräcklighet, täckning av sociala risker och oförutsedda händelser, överkomlighet och tillgång), vara uppdelade efter förbjudna grunder för diskriminering och omfatta alla personer som är bosatta i konventionsstatens territoriella jurisdiktion eller står under dess kontroll. Konventionsstater kan få vägledning om lämpliga indikatorer från det pågående arbetet i Internationella arbetsorganisationen (ILO), Världshälsoorganisationen (WHO) och International Social Security Association (ISSA).

76. Efter att ha identifierat lämpliga indikatorer i samband med rätten till social trygghet, uppmanas konventionsstaterna att fastställa lämpliga nationella riktmärken. Under den periodiska rapporteringen kommer kommittén att delta i ett ”undersökningsförfarande” med konventionsstater. Undersökningen involverar en gemensam bedömning från konventionsstaterna och kommittén av de indikatorer och riktmärken som sedan ligger till grund för de mål som ska uppnås under nästa rapportperiod. Under de följande fem åren ska konventionsstaterna använda dessa nationella riktmärken för att övervaka sitt genomförande av rätten till social trygghet. Därefter, i en efterföljande rapportering, ska konventionsstaterna och kommittén bedöma om riktmärkena har uppnåtts och skälen för eventuella svårigheter som kan ha uppstått.<sup>44</sup> När riktmärkena fastställs och rapporterna utarbetas ska konventionsstaterna använda den omfattande informationen och rådgivningen från FN:s fackorgan och program.

#### **D. Rättsmedel och ansvarsutkrävande**

77. Alla personer eller grupper som har upplevt kränkningar av sin rätt till social trygghet ska få tillgång till effektiva rättsliga eller andra lämpliga åtgärder på både nationell och internationell nivå.<sup>45</sup> Alla offer för kränkningar av rätten till social trygghet har rätt till lämplig gottgörelse, inklusive ersättning, kompensation, skadestånd eller garantier om icke-upprepning. Nationella ombudsmän, människorättskommissioner och liknande nationella människorättsinstitutioner ska kunna behandla kränkningar av rätten. Rättshjälp för att erhålla rättsmedel bör tillhandahållas med alla tillgängliga resurser.

78. Innan några åtgärder som påverkar en persons rätt till social trygghet utförs av konventionsstaten, eller en annan tredje part, måste de ansvariga myndigheterna garantera att dessa åtgärder utförs på ett sätt som är berättigat i lagstiftningen, är förenliga med konventionen och som omfattar: (a) möjlighet till verkligt samråd med de drabbade; (b) fullständig information om de föreslagna åtgärderna i god tid; (c) rimlig förvarning om de föreslagna åtgärderna; (d) rättsmedel för de drabbade och (e) rättshjälp för att få rättsmedel. Om en sådan åtgärd bygger på en persons förmåga att bidra till ett socialförsäkringssystem, måste hans eller hennes betalningsförmåga bedömas. Under inga omständigheter får en person berövas en förmån på grund av diskriminering eller miniminivån för förmåner enligt punkt 59 (a).

79. Införandet av internationella instrument som erkänner rätten till social trygghet i den inhemska rättsordningen kan i hög grad öka omfattningen och effektiviteten av åtgärder och uppmuntras. Införlivande gör det möjligt för domstolarna att handlägga kränkningar av rätten till social trygghet genom direkt hänvisning till konventionen.

80. Domare, oberoende domare och medlemmar av juristkåren ska uppmuntras av konventionsstaterna att bättre uppmärksamma kränkningar av rätten till social trygghet under sitt tjänsteutövande.

---

<sup>44</sup> Se allmän kommentar No.14 (2000) om rätten till bästa möjliga hälsa (artikel 12), punkt 58.

<sup>45</sup> Se allmän kommentar nr 9 (1998) om skyldigheten att tillämpa konventionen i den inhemska lagstiftningen, punkt 4.

81. Konventionsstater bör respektera och skydda arbetet från människorättsaktivister och andra medlemmar i civilsamhället, i synnerhet fackföreningar, som hjälper missgynnade och marginaliserade personer och grupper med förverkligandet av deras rätt till social trygghet.

## VI. SKYLDIGHETER FÖR ANDRA AKTÖRER ÄN STATER

82. Förenta nationernas fackorgan och andra internationella organisationer som ägnar sig åt social trygghet, som ILO, WHO, FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FN:s barnfond, FN:s program för mänsklig bebyggelse, FN:s utvecklingsprogram och ISSA samt internationella organisationer som arbetar med handel som Världshandelsorganisationen ska samarbeta effektivt med konventionsstaterna, utifrån deras respektive kompetens, i samband med genomförandet av rätten till social trygghet.

83. De internationella finansinstituterna, särskilt Internationella valutafonden och Världsbanken, ska ta hänsyn till rätten till social trygghet i sin utlåningspolitik, kreditavtal, strukturanpassningsprogram och liknande projekt,<sup>46</sup> så att åtnjutandet av rätten till social trygghet främjas och inte äventyras, i synnerhet för missgynnade och marginaliserade individer och grupper.

84. När kommittén undersöker rapporterna från konventionsstaterna och deras förmåga att uppfylla sina skyldigheter för att förverkliga rätten till social trygghet, kommer kommittén att överväga effekterna av det stöd som ges av alla andra aktörer. Införlivningen av människorättslagar och -principer i programmen och riktlinjerna från internationella organisationer kommer avsevärt att underlätta genomförandet av rätten till social trygghet.

-----

---

<sup>46</sup> Se allmän kommentar nr 2 (1990) om internationellt tekniskt bistånd (artikel 22 i konventionen).