



**Ekonomiska och
sociala rådet**

Distr.
GENERAL

E/C.12/GC/20
2 July 2009

Original: ENGLISH

KOMMITTÉN FÖR EKONOMISKA, SOCIALA
OCH KULTURELLA RÄTTIGHETER

Fyrtioandra sessionen
Genève, 4–22 juli 2009
Punkt 3 på dagordningen

ALLMÄN KOMMENTAR NR 20

Icke-diskriminering för ESK-rättigheter (artikel 2, punkt 2 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter)

I. INLEDNING OCH GRUNDLÄGGANDE FÖRUTSÄTTNINGAR

1. Diskriminering undergräver uppfyllandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter för en stor del av världens befolkning. Ekonomisk tillväxt har inte i sig lett till hållbar utveckling och enskilda och grupper av personer fortsätter att möta socio-ekonomisk ojämlikhet, ofta på grund av starka historiska och samtida former av diskriminering.
2. Icke-diskriminering och jämställdhet är grundläggande beståndsdelar i internationell människorättslagstiftning och är viktiga för utövandet och åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Artikel 2, punkt 2, i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (konventionen) ålägger varje konventionsstat att ”garantera att rättigheterna i denna konvention utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt”.
3. Principerna om icke-diskriminering och jämställdhet erkänns i hela konventionen. Inledningen betonar allas ”lika och obestridliga rättigheter” och konventionen erkänner uttryckligen allas rätt till de olika rättigheterna i konventionen som t.ex. rätten till arbete, rätten till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, friheter för fackföreningar, social trygghet och tillfredsställande levnadsstandard, hälsa och utbildning och rätten att delta i kulturlivet.

4. Konventionen nämner också uttryckligen principerna om icke-diskriminering och jämlikhet med respekt för vissa individuella rättigheter. Artikel 3 ålägger staterna att säkerställa den jämlika rätten för män och kvinnor att åtnjuta rättigheterna i konventionen och artikel 7 innehåller rätten till ”lika ersättning för arbete av lika värde” och ”samma möjligheter för alla att bli befordrade i sitt arbete”. Artikel 10 föreskriver att bl.a. mödrar ska åtnjuta särskilt skydd under en skälig tid före och efter förlossningen och att särskilda åtgärder för skydd och hjälp av alla barn och ungdomar utan diskriminering ska vidtas. Artikel 13 erkänner att ”grundskoleutbildning skall vara obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla” och föreskriver att ”högre utbildning skall göras lika tillgänglig för alla”.

5. Inledningen, artiklarna 1, punkt 3 och 55 i FN-stadgan och artikel 2, punkt 1, i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna förbjuder diskriminering vid utövandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Internationella fördrag om rasdiskriminering, diskriminering mot kvinnor och rätten för flyktingar, statslösa, barn, migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar och personer med funktionsnedsättning innefattar utövandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter¹, medan andra fördrag kräver avskaffandet av diskriminering på särskilda områden som t.ex. arbete och utbildning.² Förutom de vanliga bestämmelserna om jämlikhet och icke-diskriminering i både konventionen och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, innehåller artikel 26 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter en oberoende garanti om jämlikt och effektivt skydd inför och enligt lagen.³

6. I tidigare allmänna kommentarer har kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter övervägt tillämpningen av principen om icke-diskriminering för vissa rättigheter i konventionen som relaterar till bostad, livsmedel, utbildning, hälsa, vatten, upphovsrätt, arbete och social trygghet.⁴ Dessutom fokuserar den allmänna kommentaren nr 16 på

¹ Se den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (ICERD); konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW); konventionen om flyktingars rättsliga ställning; konventionen om statslösa personers rättsliga ställning; konventionen om barnets rättigheter; den internationella konventionen om konventionen om skydd för alla migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

² ILO:s konvention nr 111 om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning (1958); UNESCO:s konvention mot diskriminering inom undervisningen.

³ Se den allmänna kommentaren nr 18 (1989) från människorättskommittén om icke-diskriminering.

⁴ Se kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR), allmän kommentar nr 4 (1991): Rätten till en lämplig bostad; allmän kommentar nr 7 (1997): Rätten till en lämplig bostad: tvångsavhysningar (artikel 11, punkt 1); allmän kommentar nr 12 (1999): Rätten till tillräckligt med mat; allmän kommentar nr 13 (1999): Rätten till utbildning (artikel 13); allmän kommentar nr 14 (2000): Rätten till bästa möjliga hälsa (artikel 12); allmän kommentar nr 15 (2002): Rätten till vatten (artiklar 11 och 12); allmän kommentar nr 17 (2005):

konventionsstaternas skyldigheter enligt artikel 3 i konventionen för att garantera lika rättigheter för män och kvinnor i åtnjutandet av rättigheterna i konventionen, medan de allmänna kommentarerna nr 5 och 6 behandlar rätten för personer med funktionsnedsättning resp. äldre personer.⁵ Denna allmänna kommentar syftar till att klargöra kommitténs uppfattning av bestämmelserna i artikel 2, punkt 2, i konventionen, inklusive räckvidden för statens skyldigheter (del II), förbjudna skäl för diskriminering (del III) och nationellt genomförande (del IV).

II. RÄCKVIDD FÖR STATENS SKYLDIGHETER

7. Icke-diskriminering är en omedelbar och övergripande skyldighet i konventionen. Artikel 2, punkt 2, ålägger konventionsstaterna att garantera icke-diskriminering i utövandet av varje ekonomisk, social och kulturell rättighet enligt konventionen och kan endast tillämpas i samband med dessa rättigheter. Det ska noteras att diskriminering utgör all åtskillnad, uteslutning, begränsning eller företräde eller annan differentierad behandling som direkt eller indirekt bygger på förbjudna skäl för diskriminering och som avser eller leder till att erkännandet, åtnjutandet eller utövandet av konventionens rättigheter, på lika villkor, upphävs eller inskränks.⁶ Diskriminering inkluderar även uppmaning till diskriminering och trakasserier.

8. För att konventionsstater ska kunna ”garantera” att rättigheterna i konventionen utövas utan någon form av diskriminering, måste diskriminering avlägsnas både formellt och materiellt:⁷

(a) **Formell diskriminering:** För att avskaffa formell diskriminering måste det garanteras att en stats konstitution, lagstiftning och riktlinjer inte diskriminerar på förbjudna skäl; lagar ska t.ex. inte neka lika sociala trygghetsförmåner till kvinnor på grund av deras civilstånd;

(b) **Materiell diskriminering:** Att endast avhjälpa formell diskriminering kommer inte att garanteras en materiell jämlikhet så som anges och definieras i artikel 2, punkt 2.⁸ Det

Rätten för var och en att åtnjuta det skydd för ideella och materiella intressen som härrör från vetenskaplig, litterär och konstnärlig framställning som han eller hon är upphovsman till (artikel 15, punkt 1 (c)); allmän kommentar nr 18 (2005): Rätten till arbete (artikel 6) och allmän kommentar nr 19 (2008): Rätten till social trygghet.

⁵ CESCR, allmän kommentar nr 5 (1994): Personer med funktionsnedsättning; och allmän kommentar nr 6 (1995): Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter för äldre personer.

⁶ För en liknande definition, se artikel 1, ICERD; artikel 1, CEDAW; och artikel 2 i konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Människorättskommittén kommer till en liknande tolkning i sin allmänna kommentar nr 18, punkt 6 och 7. Kommittén har intagit en liknande ståndpunkt i tidigare allmänna kommentarer.

⁷ CESCR, allmän kommentar nr 16 (2005): Lika rättigheter för män och kvinnor i åtnjutandet av alla ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 3).

effektiva åtnjutandet av rättigheterna i konventionen påverkas ofta av om en person är medlem i en grupp som utmärks av de förbjudna formerna av diskriminering. Att avskaffa diskriminering i praktiken kräver att tillräcklig uppmärksamhet ägnas åt grupper av personer som är utsatta för invanda eller långlivade fördomar, istället för att endast jämföra den formella behandlingen av personer i liknande situationer. Konventionsstater måste därför omedelbart vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga, minska eller avskaffa förhållanden och attityder som orsakar eller upprätthåller materiell eller reell diskriminering. Att exempelvis garantera att alla personer har lika tillgång till lämpliga bostäder, vatten och sanitet bidrar till att övervinna diskriminering mot kvinnor och flickor och personer som lever i informella bosättningar och på landsbygden.

9. För att avskaffa materiell diskriminering kan konventionsstaterna vara (och är i vissa fall) skyldiga att anta särskilda åtgärder för att minska eller upphäva förhållanden som upprätthåller diskrimineringen. Sådana åtgärder är berättigade i den mån de utgör rimliga, objektiva och proportionerliga medel för att åtgärda reell diskriminering och avbryts när en materiell jämlikhet har uppnåtts på ett hållbart sätt. Sådana positiva åtgärder måste i undantagsfall dock vara permanenta, som exempelvis tolkningstjänster för språkliga minoriteter och rimliga anpassningsåtgärder till personer med funktionsnedsättningar för att få tillgång till hälsovårdsinrättningar.

10. Både direkta och indirekta skäl för särbehandling kan utgöra diskriminering enligt artikel 2, punkt 2, i konventionen:

(a) **Direkt diskriminering** inträffar när en enskild person behandlas mindre förmånligt än en annan person i en likartad situation av orsaker som är relaterade till ett förbjudet skäl; exempelvis när en anställning i en utbildnings- eller kulturinstitution eller medlemskap i en fackförening bygger på den sökandes eller anställdes politiska åsikter. Direkt diskriminering inkluderar även skadliga handlingar eller underlåtenheter som bygger på förbjudna skäl, där det inte finns någon jämförbar liknande situation (t.ex. en gravid kvinna);

(b) **Indirekt diskriminering** avser lagar, strategier eller praxis som förefaller neutrala, men som har en oproportionerlig inverkan på utövandet av rättigheterna i konventionen, enligt de förbjudna skälen för diskriminering. Att exempelvis kräva en födelseattest för inskrivning i skolan kan diskriminera mot etniska minoriteter eller icke-medborgare som saknar eller har nekats sådana intyg.

Privat sfär

11. Diskriminering förekommer ofta i familjer, på arbetsplatser eller andra sektorer i samhället. Aktörer inom den privata bostadssektorn (t.ex. privata hyresvärdar, långgivare och allmännyttiga bostadsleverantörer) kan direkt eller indirekt neka tillgång till bostäder eller bostadslån baserat på etnicitet, civilstånd, funktionsnedsättning eller sexuell läggning, medan vissa familjer kan vägra att låta flickor gå i skolan. Konventionsstaterna måste därför vidta åtgärder, som ska inkludera lagstiftning, för att säkerställa att individer och enheter i den privata sfären inte diskrimineras av förbjudna skäl.

⁸ Se även CESCR allmän kommentar nr 16.

Systematisk diskriminering

12. Kommittén har vid upprepade tillfällen funnit att diskrimineringen mot vissa grupper är omfattande och långlivad och djupt rotad i socialt beteende och organisation och ofta involverar obestridd eller indirekt diskriminering. En sådan systematisk diskriminering kan uppfattas som rättsliga regler, riktlinjer, praxis eller dominerande kulturella attityder i antingen den offentliga eller privata sektorn, som skapar relativa nackdelar för vissa grupper och privilegier för andra grupper.

Tillåten omfattning av differentierad behandling

13. Olika behandlingar som bygger på förbjudna skäl kommer att betraktas som diskriminerande, såvida inte motiveringen för differentieringen är rimlig och objektiv. Detta kommer att innebära en bedömning av om syftet och resultatet för åtgärderna eller underlåtenheten är legitimt, kompatibelt med rättigheterna i konventionen och uteslutande i syfte att främja den allmänna välfärden i ett demokratiskt samhälle. Dessutom måste det finnas ett tydligt och rimligt förhållande mellan det eftersträvade målet och åtgärderna eller underlåtenheterna och deras effekter. En underlåtenhet att avskaffa differentierad behandling på grund av bristande resurser är inte en objektiv och rimlig motivering, såvida inte alla ansträngningar har gjorts för att utnyttja konventionsstatens alla tillgängliga resurser för att åtgärda och avskaffa diskrimineringen.

14. Enligt internationell lag utgör en underlåtenhet att handla i god tro för att uppfylla skyldigheten i artikel 2, punkt 2, att garantera att rättigheterna i konventionen utövas utan diskriminering, en kränkning. Rättigheterna i konventionen kan kränkas genom direkta handlingar eller underlåtenhet från konventionsstaterna, bland annat genom deras institutioner eller organ på nationell och lokal nivå. Konventionsstaterna ska också garantera att de avstår från diskriminerande praxis i internationellt samarbete och bistånd och vidtar åtgärder för att garantera att alla aktörer under deras jurisdiktion gör detsamma.

III. FÖRBUDNA SKÄL FÖR DISKRIMINERING

15. Artikel 2, punkt 2, räknar upp förbjudna skäl för diskriminering som "ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller annan ställning". Införlivandet av "annan ställning" indikerar att denna lista inte är uttömmande och att andra skäl kan läggas till i denna kategori. De uttrycka skälen och ett antal underförstådda skäl under "annan ställning" diskuteras nedan. Exemplet på differentierad behandling som beskrivs i den här delen är endast illustrativa och inte avsedda att representera hela omfattningen av möjliga behandlingar enligt relevanta förbjudna skäl, och är heller inte en slutsats att en sådan differentierad behandling alltid är diskriminerande i alla situationer.

Medlem av en grupp

16. Vid bedömningen om en person utmärks av en eller flera av de förbjudna skälen, ska identifieringen, om det inte finns något som talar för motsatsen, baseras på självidentifiering av den berörda personen. Medlemskap inkluderar även att medverka i en grupp som utmärks av ett av de förbjudna skälen (t.ex. förälder till ett barn med funktionsnedsättning) eller andras

uppfattning att en person tillhör en sådan grupp (t.ex. en person med liknande hudfärg eller en anhängare rättigheterna för av en viss grupp eller tidigare medlem i en grupp).

Multipel diskriminering⁹

17. Vissa individer eller grupper av individer utsätts för diskriminering på flera av de förbjudna skälen, t.ex. kvinnor som tillhör en etnisk eller religiös minoritet. Sådan kumulativ diskriminering har en unik och särskild inverkan på individer och förtjänar särskild uppmärksamhet och särskilda åtgärder.

A. Uttryckliga skäl

18. Kommittén har konsekvent uttryckt sin oro över formell och materiell diskriminering mot bl.a. urfolk och etniska minoriteter för en lång rad rättigheter i konventionen.

”Ras och hudfärg”

19. Diskriminering på grund av ”ras och hudfärg”, som inkluderar en persons etniska ursprung, är förbjuden av konventionen liksom av andra fördrag, inklusive den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Användningen av termen ”ras” i konventionen eller denna allmänna kommentar innebär inte en acceptans av teorier som försöker slå fast att det finns olika mänskliga raser.¹⁰

Kön

20. Konventionen garanterar lika rättigheter för män och kvinnor i åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.¹¹ Begreppet för det förbjudna skälet ”kön” har utvecklats avsevärt efter antagandet av konventionen och täcker nu inte enbart fysiologiska egenskaper, utan även den sociala uppbyggnaden av könsrollsstereotyper, fördomar och förväntade roller som har skapat hinder för det lika uppfyllandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Därför är en vägran att anställa en kvinna av skälet att hon kan bli gravid eller tilldelningen av lågstatusjobb eller deltidsjobb- till kvinnor baserat på det stereotypa antagandet att exempelvis en kvinna är ovillig att ägna lika mycket tid till sitt arbete som män, utgör diskriminering. En vägran att bevilja faderskapsledighet kan också utgöra diskriminering mot män.

⁹ Se punkt 27 i denna allmänna kommentar om intersektionell diskriminering.

¹⁰ Se slutdokumentet från konferensen för översyn av åtagandena från Durban, punkt 6: ”*bekräftar* att alla folkgrupper och individer utgör en mänsklig enda mänsklig familj med stor mångfald och att alla människor är födda fria och lika i värdighet och rättigheter; och avvisar bestämt alla doktriner om rasmässig överlägsenhet tillsammans med teorier som försöker att fastställa existensen av olika så kallade människoraser.”

¹¹ Se artikel 3 i konventionen och CESCR allmän kommentar nr 16.

Språk

21. Diskriminering på grund av språk eller regional accent är ofta nära knuten till ojämlik behandling på grund av nationell eller etnisk härkomst. Språkbarriärer kan hindra åtnjutande av många rättigheter i konventionen, bland annat rätten att delta i kulturlivet, som garanteras av artikel 15 i konventionen. Därför ska information om t.ex. offentliga tjänster och varor också vara tillgänglig, så långt möjligt, på språk som talas av minoriteter och konventionsstaterna ska garantera att alla språkkrav som relaterar till arbete och utbildning bygger på rimliga och objektiva kriterier.

Religion

22. Detta förbjudna skäl täcker bekännelse till en religion eller tro av eget val (inklusive icke-utövandet av någon religion eller tro) som kan manifesteras offentligt eller privat genom gudstjänst, sedvänjor, ritualer och undervisning.¹² Diskriminering uppstår t.ex. när personer som tillhör en religiös minoritet förvägras lika tillträde till universitet, arbete eller hälsovård på grund av sin religion.

Politisk eller annan åsikt

23. Politiska och andra åsikter är ofta skäl för diskriminerande behandling och inkluderar båda att ha och inte ha en åsikt liksom uttryck av synpunkter eller medlemskap i opinionsbaserade föreningar, fackföreningar eller politiska partier. Tillgång till program för livsmedelsstöd får t.ex. inte bygga på uttryck för lojalitet mot ett visst politiskt parti.

Nationell eller social härkomst

24. "Nationell härkomst" avser en persons stat, nation eller hemort. På grund av sådana personliga omständigheter kan personer eller grupper av personer utsättas för diskriminering både i den offentliga och privata sfären i utövandet av deras rättigheter enligt konventionen. "Social härkomst" avser en persons nedärvda sociala status, som diskuteras mer ingående nedan i samband med "egendomsställning", härkomstbaserad diskriminering under "börd" och "ekonomisk och social ställning".¹³

Egendom

25. Egendomsställning, som förbjudet skäl för diskriminering, är ett vitt begrepp och omfattar fast egendom (t.ex. markägande eller nyttjanderätt) och personlig egendom (t.ex. intellektuell egendom, tillhörigheter och tillgångar och inkomster) eller bristen på dessa. Kommittén har tidigare uttalat att

¹² Se även generalförsamlings förklaring om avskaffande av all slags intolerans och diskriminering på grund av religion eller övertygelse, som tillkännagavs av generalförsamlingen i sin resolution 36/55 den 25 november 1981.

¹³ Se punkter 25, 26 och 35 i denna allmänna kommentar.

rättigheter enligt konventionen, som t.ex. tillgång till vatten och skydd mot tvångsavhysningar, inte får bygga på en persons markinnehavsställning, som att leva i en informell bosättning.¹⁴

Börd

26. Diskriminering som bygger på börd är förbjuden och artikel 10, punkt 3, i konventionen anger uttryckligen att särskilda åtgärder bör vidtas för alla barn och ungdomar ”utan diskriminering på grund av härkomst”. Åtskillnad får därför inte göras för barn som är födda utanför äktenskapet, födda av statslösa föräldrar eller adopterade eller utgör familjemedlemmar till sådana personer. Det förbjudna skälet för börd omfattar även härkomst, särskilt grundat på kast och liknande system av ärvd ställning.¹⁵ Konventionsstater ska t.ex. vidta åtgärder för att förhindra, förbjuda och avskaffa diskriminerande förfaranden riktade mot medlemmar av härkomstbaserade grupperingar och motverka spridningen av idéer om överlägsenhet och underlägsenhet grundat på härkomst.

B. Annan ställning¹⁶

27. Formerna av diskriminering varierar beroende på sammanhanget och utvecklas över tiden. Ett flexibelt förhållningssätt till skälet ”annan ställning” är därför nödvändigt för att ringa in andra former av differentierad behandling som inte är rimliga och sakligt motiverade och är jämförbara med de uttryckligt erkända skälen i artikel 2, punkt 2. Dessa ytterligare skäl är allmänt erkända när de återspeglar erfarenheter av sociala grupper som är utsatta och har drabbats av och fortsätter att drabbas av marginalisering. Kommitténs allmänna kommentarer och slutsatser har erkänt flera andra skäl och dessa beskrivs mer i detalj nedan. Denna lista är emellertid inte avsedd att vara uttömmande. Andra möjliga förbjudna skäl kan innefatta nekande av en persons rättsliga kapacitet, eftersom han eller hon sitter i fängelse eller är ofrivilligt inspärrad på en psykiatrisk institution, eller kombinationen av två förbjudna skäl till diskriminering, t.ex. där tillgång till en social tjänst nekas på grund av kön och funktionsnedsättning.

Funktionsnedsättning

28. I sin allmänna kommentar nr 5 definierar kommittén diskriminering mot personer med funktionsnedsättning¹⁷ som ”all åtskillnad, uteslutning, begränsning eller företräde eller nekande av rimliga

¹⁴ Se CESCR allmänna kommentarer nr 15 resp. 4.

¹⁵ För en omfattande översikt av statens skyldigheter i detta avseende, se den allmänna kommentaren nr 29 (2002) från kommittén om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. 1, punkt 1, om härkomst.

¹⁶ Se punkt 15 i denna allmänna kommentar.

¹⁷ För definition, se CRPD, artikel 1: ”Personer med funktionsnedsättning inkluderar dem som har långvariga fysiska, mentala eller sensoriska funktionsnedsättningar som i kombination med

anpassningsåtgärder på grund av funktionsnedsättning som leder till att erkännandet, åtnjutandet eller utövandet av ekonomiska, sociala eller kulturella rättigheter upphävs eller inskränks¹⁸. Nerkandet av rimliga anpassningsåtgärder ska ingå i den nationella lagstiftningen som en förbjuden form av diskriminering på grund av funktionsnedsättning.¹⁹ Konventionsstater ska motverka diskriminering, som t.ex. förbud mot rätten till utbildning och nekande av rimliga anpassningsåtgärder av allmänna platser som offentliga vårdinrättningar och arbetsplatser,²⁰ liksom av privata platser; när t.ex. utrymmen är utformade och byggda på ett sätt att de inte är tillgängliga med rullstol kommer brukarna att effektivt nekas sin rätt till arbete.

Ålder

29. Ålder är ett förbjudet skäl till diskriminering i flera sammanhang. Kommittén har betonat behovet av att motverka diskriminering mot arbetslösa äldre personer för att hitta arbete eller få tillgång till yrkesutbildning eller omskolning och mot äldre personer som lever i fattigdom med ojämlig tillgång allmän ålderspension på grund av sin bosättningsort.²¹ Vad gäller yngre personer utgör en ojämlig tillgång till sexuell och reproduktiv hälsoinformation och -tjänster för ungdomar en diskriminering.

Nationalitet

30. Skälet för nationalitet bör inte hindra tillträde till rättigheterna i konventionen²²; alla barn inom en stat, inklusive dem till illegala invandrare, har t.ex. rätt att få utbildning och tillgång till tillräckligt med mat och en överkomlig hälsovård. Konventionens rättigheter gäller för alla, inklusive icke-medborgare, som t.ex. flyktingar, asylsökande, statslösa personer, migrerande

olika hinder kan inskränka deras fulla och effektiva deltagande i samhället på lika villkor med andra.”

¹⁸ Se CESCR allmän kommentar nr 5, punkt 15.

¹⁹ Se CRPD, artikel 2: ”Rimliga anpassningsåtgärder’ innebär nödvändiga och lämpliga ändringar och justeringar som inte leder till en oproportionerligt eller orimligt stor börda, när det behövs i ett enskilt fall, för att garantera åtnjutandet eller utövandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, på lika villkor med andra, för personer med funktionsnedsättning.”

²⁰ Se CESCR allmän kommentar nr 5, punkt 22.

²¹ Se även CESCR allmän kommentar nr 6.

²² Denna punkt påverkar inte tillämpningen av artikel 2, punkt 3 i konventionen, som hävdar: ”Utvecklingsländerna får med tillbörligt beaktande av de mänskliga rättigheterna och sin samhällsekonomi bestämma i vilken utsträckning de skall tillförsäkra icke-medborgare de ekonomiska rättigheterna i denna konvention.”

arbetstagare och offer för internationell människohandel, oavsett rättslig status och dokumentation.²³

Civilstånd och familjestatus

31. Civilstånd och familjestatus kan skilja sig åt mellan personer beroende på bl.a. om personen är gift eller ogift, gift under en särskild rättslig ordning, lever i ett reellt förhållande eller ett som inte erkänns av lagen, är skild eller änkling, lever i en utökad familj eller släktgrupp eller har olika typer av ansvar för barn och personer att försörja eller ett särskilt antal barn. Differentierad behandling för tillgång till sociala trygghetsförmåner beroende av om en person är gift måste motiveras utifrån rimliga och objektiva kriterier. I vissa fall kan diskriminering också inträffa när en person är oförmögen att utöva en rättighet som skyddas konventionen på grund av hans eller hennes familjestatus eller kan endast göra det med makens/makans tillstånd eller en anhörigs samtycke eller garanti.

Sexuell läggning och könsidentitet

32. ”Annan ställning” som erkänns i artikel 2, punkt 2, inkluderar sexuell läggning.²⁴ Konventionsstater ska garantera att en persons sexuella läggning inte är ett hinder för att förverkliga rättigheterna i konventionen, t.ex. att få tillgång till rätten till efterlevandepension. Könsidentitet är dessutom erkänd bland de förbjudna skälen för diskriminering; exempelvis transpersoner, transsexuella eller intersexuella personer utsätts ofta för allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna, som t.ex. trakasserier i skolan eller på arbetsplatsen.²⁵

Hälsostatus

33. Hälsostatus refererar till en persons fysiska eller mentala hälsa.²⁶ Konventionsstaterna ska säkerställa att en persons verkliga eller upplevda hälsotillstånd inte är ett hinder för att förverkliga rättigheterna i konventionen. Skyddet av folkhälsan citeras ofta av staterna som ett skäl till att inskränka de mänskliga rättigheterna i samband med en persons hälsostatus. Många av dessa inskränkningar är dock diskriminerande; t.ex. när HIV-status används som grund för särbehandling när det gäller tillgången till utbildning, arbete, hälsovård, resor, social trygghet, bostäder och asyl.²⁷ Konventionsstater ska också vidta åtgärder för att motverka utbredd

²³ Se även allmän kommentar nr 30 (2004) från kommittén om avskaffande av alla former av rasdiskriminering mot icke-medborgare.

²⁴ Se CESCR allmänna kommentarer nr 14 och 15.

²⁵ För definitioner, se Yogyakartaprinciperna om tillämpningen av internationell lagstiftning om mänskliga rättigheter i samband med sexuell läggning och könsidentitet.

²⁶ Se CESCR allmän kommentar nr 14, punkter 12(b), 18, 28 och 29.

²⁷ Se vägledningarna som publicerats av högkommissarierna för mänskliga rättigheter och FN:s samlade program för hiv/aidsinsatser (UNAIDS) (2006), ”internationella riktlinjer om hiv/aids och mänskliga rättigheter från 2006, konsoliderad version”. Tillgänglig online på: http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub07/JC1252-InternGuidelines_en.pdf.

stigmatisering av personer på grund av deras hälsostatus, som t.ex. mentalsjukdom, sjukdomar som spetälska och kvinnor som drabbats av obstetrisk fistel, som ofta undergräver möjligheten för personen att till fullo åtnjuta rättigheterna enligt konventionen. Att neka tillgång till hälsoförsäkring på grund av hälsostatus utgör diskriminering om inga rimliga eller objektiva kriterier kan rättfärdiga en sådan differentiering.

Bosättningsort

34. Utövandet av rättigheterna i konventionen ska inte vara beroende av eller bestämmas av en persons aktuella eller tidigare bosättningsort; t.ex. om en person lever eller är skriven i en stad eller på landsbygden, i en formell eller informell bosättning, är internflykting eller lever under nomadliknande förhållanden. Skillnader mellan regioner och kommuner bör avskaffas i praktiken genom att t.ex. säkerställa en jämn fördelning av tillgången och kvaliteten på primära, sekundära och palliativa hälsovårdsinrättningar.

Ekonomisk och social situation

35. Personer och grupper av personer får inte behandlas godtyckligt eftersom de tillhör en särskild ekonomisk eller social grupp eller skikt inom samhället. En persons sociala och ekonomiska situation vid fattigdom eller hemlöshet kan resultera i omfattande diskriminering, stigmatisering och negativa stereotyper som kan leda till nekande av eller ojämlig tillgång till samma kvalitet på utbildning och hälsovård som för andra, liksom nekat eller ojämlig tillträde till offentliga platser.

IV. NATIONELLT GENOMFÖRANDE

36. Förutom att avstå från diskriminerande handlingar, ska konventionsstater vidta konkreta och målinriktade åtgärder för att säkerställa att diskriminering avskaffas i utövandet av rättigheterna i konventionen. Personer eller grupper av personer som kan omfattas av en eller flera av de förbjudna skälen ska garanteras rätten att delta i beslutsprocesser om urvalet av sådana åtgärder. Konventionsstater ska regelbundet utvärdera om de valda åtgärderna är effektiva i praktiken.

Lagstiftning

37. Att anta lagstiftning för att motverka diskriminering är nödvändigt för att uppfylla kraven i artikel 2, punkt 2. Konventionsstater uppmuntras därför att anta särskild lagstiftning som förbjuder diskriminering inom området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa lagar ska syfta till att avskaffa formell och materiell diskriminering, ålägga skyldigheter för offentliga och privata aktörer och täcka de förbjudna skälen som diskuteras ovan. Andra lagar bör regelbundet ses över och vid behov ändras för att säkerställa att de inte är diskriminerande eller leder till diskriminering, varken formell eller materiell, i samband med utövandet och åtnjutandet av rättigheterna i konventionen.

Riktlinjer, planer och strategier

38. Konventionsstater ska garantera att riktlinjer, planer och strategier är införda och tillämpas för att motverka både formell och materiell diskriminering från offentliga och

privata aktörer inom området för rättigheterna i konventionen. Sådana riktlinjer, planer och strategier ska rikta sig till alla grupper som utmärks av de förbjudna skälen och konventionsstater uppmuntras att, bland andra möjliga åtgärder, vidta tillfälliga specialåtgärder för att påskynda förverkligandet av jämlikhet. Ekonomiska strategier, som t.ex. budgetanslag och åtgärder för att stimulera den ekonomiska tillväxten, ska ta hänsyn till behovet av att garantera ett effektivt åtnjutande av rättigheterna i konventionen utan diskriminering. Offentliga och privata institutioner ska utveckla handlingsplaner för att hantera icke-diskriminering och konventionsstaten ska genomföra utbildningsprogram om mänskliga rättigheter för offentliga tjänstepersoner och göra sådan utbildning tillgänglig för domare och domarkandidater. Utbildning om principerna om jämlikhet och icke-diskriminering ska integreras i den formella och icke-formella inkluderande och mångkulturella utbildningen med målet att avveckla föreställningar om överlägsenhet eller underlägsenhet baserat på förbjudna skäl och främja en dialog och tolerans mellan olika grupper i samhället. Konventionsstater ska också anta lämpliga förebyggande åtgärder för att förhindra att nya marginaliserade grupper bildas.

Avskaffande av systematisk diskriminering

39. Konventionsstater måste anta en aktiv strategi för att avskaffa systematisk diskriminering och segregering i praktiken. Att tackla sådan diskriminering kräver normalt ett brett tillvägagångssätt med en rad lagar, strategier och program, inklusive tillfälliga specialåtgärder. Konventionsstater ska överväga att använda incitament för att uppmuntra offentliga och privata aktörer att förändra sina attityder och beteenden i förhållande till personer och grupper av personer som utsätts för systematisk diskriminering eller bestraffa dem vid bristande efterlevnad. Offentligt ledarskap och program för att öka medvetenheten om systematisk diskriminering och antagandet av stränga åtgärder mot uppmaning till diskriminering är ofta nödvändiga. Avskaffande av systematisk diskriminering kräver ofta att större resurser riktas mot traditionellt försummade grupper. Med tanke på den ihållande fientligheten mot vissa grupper behöver särskild uppmärksamhet ägnas åt att säkerställa att lagar och strategier i praktiken tillämpas av tjänstepersoner och andra.

Rättsmedel och ansvarsutkrävande

40. Nationell lagstiftning, strategier, riktlinjer och planer bör tillhandahålla mekanismer och institutioner som effektivt hanterar den individuella och strukturella karaktären av den skada som orsakas av diskriminering inom området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Institutioner som arbetar med anklagelser om diskriminering omfattar normalt domstolar, administrativa myndigheter, nationella institutioner för mänskliga rättigheter och/eller ombudspersoner som ska vara tillgängliga för alla utan diskriminering. Dessa institutioner bör handlägga och utreda klagomål snabbt, opartiskt och självständigt och hantera påstådda överträdelse av artikel 2, punkt 2, inklusive handlingar eller underlåtenheter från privata aktörer. I de fall berörda fakta och händelser helt eller delvis hamnar inom myndigheters eller andra svarandens exklusiva kunskaper, ska bevisbördan ligga på myndigheterna eller den andra svarande. Dessa institutioner ska också ges befogenhet att tillhandahålla effektiva rättsmedel, som ersättning, gottgörelse, återbetalning, garantier för icke-upprepning, och konventionsstaterna ska garantera att dessa åtgärder genomförs effektivt.

Inhemska rättsliga garantier för jämlikhet och icke-diskriminering ska tolkas av dessa institutioner på ett sätt som underlättar och främjar det fulla skyddet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.²⁸

Övervakning, indikatorer och riktmärken

41. Konventionsstater är skyldiga att effektivt övervaka genomförandet av åtgärder för att uppfylla kraven i artikel 2, punkt 2, i konventionen. Övervakningen ska både omfatta de åtgärder som vidtagits och de resultat som uppnåtts i avskaffandet av diskriminering. Nationella strategier, riktlinjer och planer ska använda lämpliga indikatorer och riktmärken, strukturerade efter de förbjudna skälen för diskriminering.²⁹

²⁸ Se CESCR allmänna kommentarer nr 3 och 9. Se även kommitténs praxis i sina slutsatser om rapporter från konventionsstater.

²⁹ Se CESCR allmänna kommentarer nr 13, 14, 15, 17 och 19 och dess nya riktlinjer för rapportering (E/C.12/2008/2).