



**Internationell
konvention om
medborgerliga och
politiska rättigheter**

Distr.
ALLMÄNT

CCPR/C/21/Rev.1/Add.7
den 27 augusti 1996

Originalspråk:

ENGELSKA

KOMMITTÉN FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

ALLMÄN KOMMENTAR ANTAGEN AV KOMMITTÉN FÖR DE
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA ENLIGT ARTIKEL 40, PUNKT
4, I DEN INTERNATIONELLA KONVENTIONEN
OM MEDBORGERLIGA OCH POLITISKA RÄTTIGHETER

Tillägg

Allmän kommentar nr 25 (57)

BILAGA V

Allmän kommentar enligt artikel 40, punkt 4, i den internationella konventionen om medborgarliga och politiska rättigheter

Allmän kommentar nr 25 (57) 1/

1. Artikel 25 erkänner och skyddar rättigheterna för alla medborgare att delta i skötseln av allmänna angelägenheter, rätten att rösta och bli vald och rätten att få tillträde till offentlig tjänst. Oavsett vilken författning eller vilket styrelseskick som tillämpas kräver konventionen att staterna vidtar de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som är nödvändiga för att garantera medborgarnas lika möjligheter att åtnjuta rättigheter som skyddas av konventionen. Artikel 25 är central för det demokratiska styre som bygger på befolkningens samtycke och är i överensstämmelse med principerna i konventionen.
2. Rättigheterna enligt artikel 25 är knutna till, men skiljer sig från, folkens rätt till självbestämmande. Enligt rättigheterna som omfattas av artikel 1 (1) har människor rätt att fritt bestämma sin politiska ställning och åtnjuta rätten att välja form av författning eller styre. Artikel 25 behandlar människors rätt att delta i dessa processer, som utgör skötseln av allmänna angelägenheter. Dessa rättigheter, som individuella rättigheter, kan ge upphov till skadeståndskrav enligt det första tilläggsprotokollet.
3. Till skillnad från andra rättigheter och friheter i konventionen (som garanteras för alla personer inom statens territorium och jurisdiktion) skyddar artikel 25 rättigheterna för alla medborgare. Staternas rapporter ska beskriva de rättsliga bestämmelser som definierar medborgarskap i samband med de rättigheter som skyddas av artikel 25. Inga åtskillnader tillåts mellan medborgare i åtnjutandet av dessa rättigheter på grund av ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller annan status. Åtskillnader mellan dem som har rätt till medborgarskap från födseln och dem som förvärvar den genom naturalisering kan ge upphov till frågor om förenligheten med artikel 25. Staternas rapporter ska ange om några grupper, såsom permanent bosatta, åtnjuter dessa rättigheter i begränsad omfattning, till exempel genom att ha rätt att rösta i lokala val eller att inneha vissa offentliga tjänster.
4. Alla villkor som gäller för utövandet av de rättigheter som skyddas av artikel 25 ska bygga på objektiva och skäliga kriterier. Det kan t.ex. vara skäligt att kräva en högre ålder för val eller utnämning till särskilda tjänster än för utövandet av rösträtten, som ska vara tillgänglig för alla vuxna medborgare. Medborgarnas utövande av dessa rättigheter får inte upphävas eller undantas förutom av skäl som är fastställda i lag och som är objektiva och skäliga. Att till exempel fastställa en mental oförmåga kan vara skäl för att neka en person rösträtt eller att inneha en tjänst.

1/ Antagen av kommittén på sitt 1510:e möte (femtiosjunde sessionen) den 12 juli 1996.

5. Skötseln av allmänna angelägenheter, som det hänvisas till i punkt (a), är ett vitt begrepp som rör utövandet av politiska befogenheter, i synnerhet utövandet av lagstiftande, verkställande och administrativa befogenheter. Den omfattar alla aspekter av allmän administration och formuleringen av genomförandet av politik på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Ansvarsfördelningen och medlen genom vilka enskilda medborgare utövar rätten att ta del i allmänna angelägenheter, som skyddas av artikel 25, ska vara fastställda av författningen och andra lagar.

6. Medborgare deltar direkt i skötseln av allmänna angelägenheter när de utövar sina befogenheter som medlemmar av lagstiftande organ eller genom att inneha en verkställande tjänst. Denna rätt till direkt deltagande stöds av punkt (b). Medborgare ska också delta direkt i skötseln av allmänna angelägenheter när de väljer eller ändrar sin författning eller beslutar om allmänna frågor genom en folkomröstning eller annan valprocess som hanteras enligt punkt (b). Medborgare kan delta direkt genom att delta i populära församlingar som har befogenhet att fatta beslut om lokala frågor eller angelägenheter för en särskild grupp och i organ som är inrättade för att representera medborgare i samråd med regeringen. När en funktion för direkt deltagande av medborgarna har inrättats får ingen åtskillnad göras mellan medborgare vad gäller deras deltagande på de grunder som anges i artikel 2, punkt 1, och inga oskäligen inskränkningar får införas.

7. När medborgare deltar i skötseln av allmänna angelägenheter genom fritt valda ombud är det i artikel 25 underförstått att dessa ombud faktiskt utövar regeringsmakt och att de är ansvariga genom valprocessen för sitt utövande av dessa befogenheter. Det är också underförstått att ombud endast utövar de befogenheter som tilldelats dem i enlighet med de konstitutionella bestämmelserna. Deltagande genom fritt valda ombud utövas genom röstprocesser, som måste vara fastställda i lag och som är förenliga med punkt (b).

8. Medborgare kan också ta del i skötseln av allmänna angelägenheter genom att utöva inflytande genom allmän debatt och dialog med sina ombud eller genom sin förmåga att organisera sig. Detta deltagande stöds genom att garantera yttrandefrihet, förenings- och mötesfrihet.

9. Punkt (b) i artikel 25 fastställer specifika bestämmelser som behandlar medborgares rätt att ta del av skötseln av allmänna angelägenheter som väljare eller valbara kandidater. Reella periodiska val i enlighet med punkt (b) är avgörande för att garantera ansvarsskyldigheten för ombud vid utövandet av de lagstiftande eller verkställande befogenheter som tilldelats dem. Sådana val måste hållas med jämna mellanrum som inte är orimligt långa och som garanterar att regeringsmakten fortsätter att bygga på det fria uttrycket för väljarnas vilja. Rättigheterna och skyldigheterna som föreskrivs i punkt (b) ska vara garanterade enligt lag.

10. Rätten att rösta i val och folkomröstningar måste fastställas genom lag och får endast omfattas av skäliga inskränkningar, såsom att bestämma en minimiålder för rätten att rösta. Det är oskäligt att begränsa rätten att rösta på grund av fysisk funktionsnedsättning eller ställa krav på läs- och skrivkunnighet, utbildning eller egendom. Medlemskap i ett parti får inte vara ett villkor för att vara berättigad att rösta och inte heller diskvalificerande.

11. Staterna måste vidta effektiva åtgärder för att garantera att alla röstberättigade personer har möjlighet att utöva denna rättighet. Ifall en registrering av väljarna krävs, ska denna underlättas och det får inte införas några hinder för denna registrering. Om krav på bosättning gäller för registreringen, måste dessa krav vara skäliga och får inte tillämpas på ett sådant sätt att de undantar hemlösa från rätten att rösta. Alla otillbörliga ingripanden i registreringen eller

röstningen samt hot eller tvång som riktas mot väljarna ska vara förbjudna i strafflagstiftningen och dessa lagar ska tillämpas strikt. Utbildning av väljare och registreringskampanjer är nödvändiga för att garantera det effektiva utövandet av rättigheterna i artikel 25 av ett informerat samhälle.

12. Yttrandefrihet, mötes- och föreningsfrihet är viktiga förutsättningar för det effektiva utnyttjandet av rätten att rösta och måste skyddas fullt ut. Positiva åtgärder ska vidtas för att övervinna särskilda svårigheter såsom analfabetism, språkbarriärer, fattigdom eller hinder för den fria rörligheten som hindrar röstberättigade personer att effektivt utöva sina rättigheter. Information och material om röstning ska vara tillgängliga på minoritetsspråken. Särskilda metoder som fotografier och symboler ska användas för att garantera att väljare utan läs- och skrivkunskaper har tillräcklig information för sitt val. Konventionsstater ska i sina rapporter ange hur de svårigheter som beskrivs i denna punkt hanteras.

13. Konventionsstaterna ska beskriva de regler som styr rätten att rösta och tillämpningen av dessa regler under den tidsperiod som rapporten avser. Konventionsstaterna ska också beskriva de faktorer som hindrar medborgarna att utöva rösträtten och de positiva åtgärder som har vidtagits för att övervinna dessa hinder.

14. Konventionsstaterna ska i sina rapporter ange bestämmelserna i sin straffrättsliga lagstiftning som kan beröva medborgarna deras rätt att rösta. Skälen för ett sådant berövande ska vara objektiva och skäliga. Om en fällande dom för ett brott är ett skäl för att upphäva rösträtten, ska tidsperioden för ett sådant upphävande vara proportionell mot brottet och straffet. Personer som är frihetsberövade, men som inte har dömts, får inte utestängas från rätten att rösta.

15. Det effektiva genomförandet av rätten och möjligheten att ställa upp i val garanterar att personer med rösträtt har ett fritt urval av kandidater. Alla inskränkningar av rätten att ställa upp i val, som exempelvis minimiålder, måste vara motiverade utifrån objektiva och skäliga kriterier. Personer som annars har rätt att ställa upp i val ska inte uteslutas genom oskäliga eller diskriminerande krav såsom utbildning, bosättning eller härkomst, eller krav på politisk tillhörighet. Ingen får diskrimineras eller missgynnas av på något sätt på grund av sin kandidatur. Konventionsstater ska ange och förklara de rättsliga bestämmelser som utesluter en grupp eller kategori av personer från att ställa upp i val.

16. Villkor som avser nomineringsdatum, avgifter eller depositioner ska vara skäliga och icke-diskriminerande. Om det finns några skäliga motiv för att anse att vissa valbara ämbeten är oförenliga med innehavet av särskilda tjänster (t.ex. juridiska, höga militära ämbeten, allmännyttiga tjänster), ska åtgärder för att förhindra intressekonflikter inte i onödan inskränka rättigheterna som skyddas i punkt (b). Skälen för att entlediga valda befattningshavare ska fastställas i lag och bygga på objektiva och skäliga kriterier samt innehålla rättvisa förfaranden.

17. Personers rätt att ställa upp i val får inte inskränkas på ett oskäligt sätt genom att kräva att kandidaterna är medlemmar av ett parti eller av särskilda partier. Om en kandidat måste ha ett minsta antal anhängare för att nomineras, ska detta krav vara skäligt och inte fungera som ett hinder att kandidera. Utan att det påverkar punkt (1) i artikel 5 i konventionen, får politiska åsikter inte användas som skäl för att beröva en person rätten att ställa upp i val.

18. Staternas rapporter ska beskriva de rättsliga bestämmelser som fastställer villkoren för att inneha ett valbart ämbete och eventuella inskränkningar och kvalifikationer som gäller för särskilda ämbeten. Rapporterna ska beskriva villkoren för nominering, t.ex. åldersgränser, och alla andra kvalifikationer eller restriktioner. Staternas rapporter ska ange om det finns restriktioner som utgör hinder för personer med offentliga tjänster (inklusive tjänster inom polisen och försvarsmakten) att väljas till särskilda offentliga tjänster.

De rättsliga grunderna för att entlediga valda befattningshavare ska beskrivas.

19. I överensstämmelse med punkt (b) måste valen vara fria och rättvisa och hållas regelbundet inom en rättslig ram som garanterar det effektiva utövandet av rösträtten. Röstberättigade personer ska vara fria att rösta på valfri kandidat och för eller emot ett förslag i en folkomröstning och fria att stödja eller motsätta sig regeringar, utan otillbörlig påverkan eller tvång av något slag som kan snedvrída eller förhindra det fria uttrycket av väljarens vilja. Väljare ska oberoende kunna bilda åsikter, fritt från våld eller hot om våld, tvång, påtryckningar eller manipulativa ingripanden av något slag. Skäliga begränsningar av kampanjkostnaderna kan vara motiverade om detta är nödvändigt för att garantera att väljarnas fria val inte urholkas eller den demokratiska processen snedvríds genom oproportionerliga utgifter för en viss kandidat eller ett visst parti. Resultaten från reella val ska respekteras och genomföras.
20. En oberoende valmyndighet ska inrättas för att övervaka valprocessen och garantera att den genomförs rättvist, opartiskt och i enlighet med fastställda lagar, som är förenliga med konventionen. Staterna ska vidta åtgärder för att garantera att kraven på hemlig röstning, inklusive förhandsröstning om ett sådant system finns. Detta innebär att väljarna ska skyddas från alla former av tvång för att avslöja hur de tänker rösta eller hur de röstat och från alla olagliga eller godtyckliga ingripanden i röstningsprocessen. Undantag från dessa rättigheter är oförenliga med artikel 25 i konventionen. Säkerheten för valurnorna måste garanteras och rösterna ska räknas i närvaro av kandidaterna eller deras ombud. Det ska finnas en oberoende granskning av röstnings- och rösträkningsprocessen och tillgång till rättslig prövning eller liknande processer, så att väljaren får förtroende för säkerheten för valsedlarna och rösträkningen. Hjälpen till funktionsnedsatta, blinda och analfabeter ska vara oberoende. Väljare ska få fullständig information om dessa garantier.
21. Även om konventionen inte föreskriver något särskilt valsystem, måste alla system som tillämpas i en stat vara förenliga med de skyddade rättigheterna i artikel 25 och måste garantera och verkställa fria uttrycket för väljarnas vilja. Principen med en person – en röst måste gälla och en väljarens röst ska ha samma värde som en annan väljares inom ramen för varje stats valsystem. Fastställandet av valkretsar och metoden för att tilldela röster får inte snedvrída fördelningen av väljare eller diskriminera en grupp och får inte utesluta eller oskäligt inskränka medborgarnas rätt att fritt välja sina ombud.
22. Staternas rapporter ska ange vilka åtgärder de har vidtagit för att garantera reella, fria och periodiska val och hur deras valsystem garanterar och verkställer det fria uttrycket för väljarnas vilja. Rapporterna ska beskriva valsystemet och förklara hur olika politiska åsikter i samhället företräds i valda organ. Rapporterna ska också beskriva de lagar och förfaranden som garanterar att rätten att rösta fritt kan utövas av alla medborgare och ange hur röstningsprocessens sekretess, säkerhet och giltighet garanteras i lag. Det praktiska genomförandet av dessa garantier under den tidsperiod som rapporten avser ska förklaras.
23. Underpunkt (c) i 25 behandlar rätten och möjligheten för medborgare att på lika villkor få tillträde till offentliga tjänster. För att garantera tillträde på lika villkor måste kriterierna och förfaranden för utnämning, befordran, uppsägning och avskedande vara objektiva och skäliga. Positiva åtgärder kan vidtas i lämpliga fall för att garantera lika tillträde till offentliga tjänster för alla medborgare. Att basera tillträdet till offentliga tjänster på lika möjligheter och allmänna principer om meriter samt tillhandahålla en säker ämbets tid garanterar att personer som innehar offentliga tjänster är fria från politisk inblandning och påtryckning. Det är särskilt viktigt att garantera att personer inte utsätts för diskriminering i utövandet av sina rättigheter enligt artikel 25, underpunkt (c), på någon av de grunder som anges i artikel 2, punkt 1.

24. Staternas rapporter ska beskriva villkoren för tillträde till offentliga tjänster, restriktioner som tillämpas och processerna för utnämning, befordran, uppsägning och avskedande vid entledigande från tjänsten samt rättsliga eller andra granskningsmekanismer som gäller för dessa förfaranden. Rapporterna ska även ange hur kraven för lika tillträde uppfylls och om positiva åtgärder har vidtagits och, i så fall, i vilken utsträckning.

25. För att kunna garantera det fulla åtnjutandet av rättigheterna som skyddas i artikel 25 är den fria förmedlingen av information och idéer om allmänna och politiska frågor bland medborgare, kandidater och valda ombud viktig. Detta förutsätter en fri press och andra medier som kan kommentera politiska frågor utan censur eller inskränkningar och informera den allmänna opinionen. Detta förutsätter det fulla åtnjutandet och respekten för de rättigheterna som garanteras i artiklarna 19, 21 och 22 i konventionen, inklusive friheten att delta i politiska aktiviteter, individuellt eller genom politiska partier och andra organisationer, friheten att debattera offentliga angelägenheter, att hålla fredliga demonstrationer och möten, att kritisera och opponera sig, att publicera politiska material, att bedriva valkampanjer och förespråka politiska idéer.

26. Rätten till föreningsfrihet, inklusive rätten att bilda och gå med i organisationer och föreningar som driver politiska och offentliga frågor, är ett viktigt komplement till de rättigheter som är skyddade i artikel 25. Politiska partier och medlemskap i partier kan spela en viktig roll i skötseln av allmänna angelägenheter och valprocessen. Staterna ska, i sin interna förvaltning, garantera att politiska partier respekterar de gällande bestämmelserna i artikel 25 för att göra det möjligt för medborgarna att utöva sina rättigheter enligt dessa.

27. Med beaktande av bestämmelserna i artikel 5, punkt 1, i konventionen, får ingen rättighet som erkänns och skyddas i artikel 25 tolkas som att den innebär rätt att ägna sig åt sådan verksamhet eller utföra sådana handlingar som syftar till att tillintetgöra någon av de rättigheter och friheter som skyddas av konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än konventionen tillåter.
