

## Femte sessionen (1990)\*

### Allmän kommentar nr 3: Karaktären på konventionsstaternas skyldigheter (artikel 2, punkt 1, i konventionen)

1. Artikel 2 är av särskild betydelse för full förståelse av konventionen och får anses ha ett nära samband med alla andra bestämmelser i konventionen. Den beskriver karaktären på de allmänna rättsliga skyldigheter som åläggs konventionsstaterna. Dessa skyldigheter omfattar både vad som kan benämnas (enligt folkrättskommissionen) som skyldigheter för uppförande och skyldigheter för resultat. Även om tyngdpunkter ibland har lagts på skillnaden mellan formuleringar i denna bestämmelse och dem i den motsvarande artikeln 2 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, uppmärksammas inte alltid att det också finns betydande likheter. Även om konventionen föreskriver ett gradvist förverkligande och erkänner de inskränkningar som beror på begränsade tillgängliga resurser, ålägger den även vissa skyldigheter med omedelbar verkan. Av dessa är två särskilt viktiga för förståelsen av den exakta karaktären på konventionsstaternas skyldigheter. En av dessa, som behandlas i en separat allmän kommentar, och som ska tas upp av kommittén på dess sjätte session, är att "garantera att" de relevanta rättigheterna "utövas utan diskriminering ..."

2. Den andra är åtagandet i artikel 2 (1) att vidta åtgärder som inte omfattas eller begränsas av andra överväganden. Den fulla innebörden av frasen kan också förstås genom att betrakta några av de olika språkversionerna. På engelska är åtagandet att "vidta åtgärder" ("to take steps"), på franska är det att "agera" ("s'engager à agir") och på spanska att "anta åtgärder" ("a adoptar medidas"). Eftersom det fullständiga förverkligandet av de relevanta rättigheterna kan uppnås gradvis, måste åtgärder mot målet tas inom en rimlig tid efter konventionens ikraftträdande för de berörda staterna. Sådana åtgärder bör vara avsiktliga, konkreta och så tydligt som möjligt vara inriktade mot att uppfylla skyldigheterna i konventionen.

3. För att uppfylla skyldigheterna ska konventionsstaterna ska enligt artikel 2 (1) "till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser ... i synnerhet genom lagstiftning". Kommittén inser att lagstiftning i många fall är mycket önskvärd och ibland också kan vara oundgänglig. Det kan till exempel vara svårt att effektivt bekämpa diskriminering i frånvaron av en sund rättslig grund för de nödvändiga åtgärderna. På områden som hälsovård, skydd av barn och mödrar och utbildning samt för de frågor som behandlats i artiklarna 6 till 9, kan också lagstiftningen vara ett oundgängligt inslag för många ändamål.

4. Kommittén konstaterar att stater i allmänhet har varit samvetsgranna i åtminstone några av de lagstiftningsåtgärder som de har vidtagit i detta avseende. Den vill dock betona att antagandet av lagstiftningsåtgärder, som uttryckligen föreskrivs i konventionen, inte på något sätt är uttömmande för konventionsstaternas skyldigheter. Snarare ska frasen "till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser" ges sin fulla och naturliga innebörd. Även om varje konventionsstat själv måste avgöra vilka resurser som är lämpligast under rådande omständigheter, för varje rättighet, är resursernas "lämplighet" inte alltid självklar. Det är därför önskvärdt att konventionsstaternas rapporter anger inte bara de åtgärder som har vidtagits, utan också den grund på vilken de anses vara de mest "lämpliga" under rådande

---

\* Se dokument E/1991/23.

omständigheter. Det slutliga avgörandet om alla lämpliga åtgärder har vidtagits ska dock tas av kommittén.

5. Bland de åtgärder som kan anses vara lämpliga, förutom lagstiftning, är tillhandahållandet av rättslig prövning för rättigheter som enligt det nationella rättssystemet kan anses vara handläggningsbara. Kommittén konstaterar till exempel att åtnjutandet av de erkända rättigheterna, utan diskriminering, ofta främjas tillräckligt, till dels, genom tillhandahållandet av rättsliga eller andra effektiva åtgärder. De stater som också är anslutna till den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är redan skyldiga (enligt artiklarna 2 (punkter 1 och 3), 3 och 26 i den konventionen) att garantera att alla personer vars rättigheter eller friheter (inklusive rätten till jämställdhet och icke-diskriminering) i den konventionen kränkts "skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel" (artikel 2 (3) (a)). Dessutom finns det ett antal andra bestämmelser i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, inklusive artiklarna 3, 7 (a) (i), 8, 10 (3), 13 (2) (a), (3) och (4) och 15 (3) som verkar kunna tillämpas genast av rättsliga och andra organ i många nationella rättssystem. Alla påståenden att de angivna bestämmelserna inte är direkt tillämpliga är svåra att motivera.

6. Om specifika strategier, som direkt syftar till förverkligandet av de rättigheter som erkänns i konventionen, har antagits i form av lagstiftning, önskar kommittén att bli informerad om, bland annat, huruvida dessa lagar medför någon rätt till åtgärder till förmån för individer eller grupper som anser att deras rättigheter inte är helt förverkligade. I fall där ett konstitutionellt erkännande har getts för specifika ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, eller där bestämmelserna i konventionen har införlivats direkt i den inhemska rätten, önskar kommittén få information om i vilken grad dessa rättigheter anses vara handläggningsbara (dvs. kan åberopas inför domstol). Kommittén önskar även få specifik information om huruvida befintliga konstitutionella bestämmelser om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i några instanser har försvagats eller ändrats väsentligt.

7. Andra åtgärder som också kan betraktas som "lämpliga" för syftena i artikel 2 (1) inkluderar, men är inte begränsade till, administrativa, finansiella, utbildnings- och sociala åtgärder.

8. Kommittén konstaterar att åtagandet att "till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser ... i synnerhet genom lagstiftning" varken kräver eller utesluter att någon särskild form av politiskt eller ekonomiskt system används som medel för de aktuella åtgärderna, förutsatt att det är demokratiskt och att alla mänskliga rättigheter därmed respekteras. I fråga om politiska och ekonomiska system är konventionen således neutral och dess principer kan inte sägas uteslutande bygga på behovet av, eller önskan om, ett socialistiskt eller kapitalistiskt system, eller en blandad, centralt planerad eller laissez-faire ekonomi, eller på något annat särskilt system. I detta avseende bekräftar kommittén att de rättigheter som erkänns i konventionen kan förverkligas inom ramen för ett brett spektrum av ekonomiska och politiska system, förutsatt att det ömsesidiga beroendet och odelbarheten för de båda uppsättningarna av de mänskliga rättigheterna, vilket bland annat bekräftas i inledningen till konventionen, erkänns och återspeglas i systemet i fråga. Kommittén konstaterar i detta avseende även vikten av andra mänskliga rättigheter och i synnerhet rätten till utveckling.

9. Den principiella skyldigheten för resultat, som återspeglas i artikel 2 (1), är att vidta åtgärder "för att trygga att rättigheterna i denna konvention gradvis förverkligas i sin helhet". Begreppet "gradvist förverkligande" används ofta för att beskriva syftet med denna fras. Konceptet med progressivt förverkligande utgör ett erkännande av det faktum att det

fulla förverkligandet av alla ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i allmänhet inte kan uppnås på kort tid. I detta avseende skiljer sig skyldigheten stort från den som återfinns i artikel 2 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som rymmer en omedelbar skyldighet att respektera och garantera alla de relevanta rättigheterna. Det förhållande att konventionen föreskriver ett förverkligande som sker över tid, eller med andra ord gradvist, ska inte misstolkas som att skyldigheten inte skulle ha något meningsfullt innehåll. Det är å ena sidan en nödvändig flexibilitet som återspeglar förhållandena i den verkliga världen och de svårigheter som alla länder kan möta i det fulla förverkligandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Å andra sidan måste frasen förstås mot bakgrund av det övergripande målet, konventionens själva existensberättigande, som är att upprätta tydliga skyldigheter för stater för det fulla förverkligandet av rättigheterna i fråga. Den medför därför en skyldighet att så snabbt och effektivt som möjligt sträva efter målet. Dessutom, alla avsiktligt tillbakasträvande åtgärder i detta avseende kräver ett mycket noggrant övervägande och måste vara fullständigt rättfärdigade genom hänvisning till de samlade rättigheterna som föreskrivs i konventionen och i samband med användning av alla tillgängliga resurser.

10. På grund av den långa erfarenheten hos kommittén och det föregående organet under mer än ett årtionde med att undersöka konventionsstaternas rapporter, anser kommittén att en central skyldighet att garantera fullgörande av åtminstone de minsta nödvändiga nivåerna för varje rättighet åligger varje konventionsstat. En konventionsstat som till exempel har ett stort antal personer som saknar viktiga livsmedel, nödvändig primärvård, grundläggande bostäder eller de mest grundläggande formerna av utbildning uppfyller, vid första anblicken, inte sina skyldigheter enligt konventionen. Om konventionen skulle tolkas på ett sätt där en sådan minsta central skyldighet inte fastställs, skulle den till stor del förlora sitt existensberättigande. Av samma anledning måste det konstateras att alla bedömningar om huruvida en stat har fullgjort sin minsta centrala skyldighet även måste ta hänsyn till begränsade resurser för det berörda landet. Artikel 2 (1) ålägger alla konventionsstater att "till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser" för att vidta nödvändiga åtgärder. För att en konventionsstat ska kunna hänföra sin underlåtenhet att uppfylla åtminstone miniminivån av de centrala skyldigheterna 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.

11. Kommittén önskar dock understryka att även när de tillgängliga resurserna bevisligen är otillräckliga, kvarstår skyldigheten för en konventionsstat att sträva efter att garantera största möjliga åtnjutande av de relevanta rättigheterna under rådande omständigheter. Dessutom är försvinner skyldigheterna att övervaka omfattningen av förverkligandet, eller mer precist det bristande förverkligandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och att utarbeta strategier och program för deras främjande, inte på något sätt på grund av bristande resurser. Kommittén har redan behandlat dessa frågor i sin allmänna kommentar nr 1 (1989).

12. På samma sätt understryker kommittén det faktum att även i tider av allvarlig resursbrist, vare sig den orsakats av en anpassningsprocess, lågkonjunktur eller andra faktorer, kan och måste de utsatta medlemmarna av samhället skyddas genom att anta riktade program till en relativt låg kostnad. Som stöd för denna strategi noterar kommittén analysen av UNICEF med titeln "Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth",<sup>1</sup> analysen av UNDP i sin *Human Development Report 1990*<sup>2</sup> och analysen av Världsbanken i *World Development Report 1990*.<sup>3</sup>

13. Ett sista inslag i artikel 2 (1) som måste belysas är att konventionsstaternas åtagande är att trygga rättigheterna "genom egna åtgärder och internationellt bistånd och samarbete, framför allt på det ekonomiska och det tekniska området ..." Kommittén konstaterar att frasen "till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser" av konventionens författare ansågs hänvisa till både resurser som finns inom en stat och de som är tillgängliga från det internationella samfundet genom internationellt samarbete och bistånd. Den viktiga rollen för ett sådant samarbete för att underlätta det fulla förverkligandet av de relevanta rättigheterna understryks ytterligare av de särskilda bestämmelserna i artiklarna 11, 15, 22 och 23. Beträffande artikel 22 har kommittén redan i sin allmänna kommentar nr 2 (1990) riktat uppmärksamheten mot några av de möjligheter och ansvarsområden som förekommer i samband med internationellt samarbete. Artikel 23 identifierar också särskilt lämnandet av "tekniskt bistånd" samt andra aktiviteter som exempel på "internationella åtgärder som vidtas för att trygga genomförandet av rättigheterna i denna konvention ...".

14. Kommittén önskar understryka att internationellt samarbete för utveckling och därmed för förverkligandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, i enlighet med artiklarna 55 och 56 i FN-stadgan, med väletablerade principer för internationell rätt och med bestämmelserna i själva konventionen, är en skyldighet för alla stater. Detta åligger särskilt de stater som har möjlighet att hjälpa andra i detta avseende. Kommittén konstaterar särskilt vikten av förklaringen om rätten till utveckling, antagen av generalförsamlingen i sin resolution 41/128 av den 4 december 1986, och nödvändigheten för konventionsstaterna att till fullo ta hänsyn till de ingående principerna. Den betonar att det i avsaknaden av ett aktivt program för internationellt bistånd och samarbete från alla de stater som är i stånd att bidra med detta, kommer det fulla förverkligandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter att förbli en ouppfylld ambition i många länder. I detta avseende påminner kommittén även om villkoren i sin allmänna kommentar nr 2 (1990).

### Noter

---

<sup>1</sup> G.A. Cornia, R. Jolly och F. Steward, Eds., Oxford, Clarendon Press, 1987.

<sup>2</sup> Oxford, Oxford University Press, 1990.

<sup>3</sup> Oxford, Oxford University Press, 1990.