



**Internationell
konvention om
medborgerliga och
politiska rättigheter**

Distr.
GENERAL

CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13
26 May 2004

Original: ENGLISH

KOMMITTÉN FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA
Åttionde sessionen

Allmän kommentar nr 31 [80]

Karaktären på de allmänna rättsliga skyldigheter som åläggs konventionsstater

Antogs den 29 mars 2004 (2187:e mötet)

1. Denna allmänna kommentar ersätter den allmänna kommentaren nr 3 och återspeglar och utvecklar principerna. De allmänna icke-diskriminerande bestämmelserna i artikel 2, punkt 1, har behandlats i den allmänna kommentaren 18 och den allmänna kommentaren 28 och denna allmänna kommentar ska läsas tillsammans med dem.
2. Även om artikel 2 är förknippad med konventionsstaternas skyldigheter gentemot personer som rättighetsinnehavarna enligt konventionen, har varje konventionsstat ett rättsligt intresse av de andra konventionsstaternas skyldigheter. Detta följer av det faktum att ”reglerna om människans grundläggande rättigheter” är *erga omnes*-skyldigheter och det finns en skyldighet enligt FN-stadgan att främja den allmänna respekten för och respekt för och efterlevnaden av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, som anges i den fjärde inledande punkten i konventionen. Vidare innebär fördragets avtalsmässiga dimension att konventionsstaterna är skyldiga gentemot de andra konventionsstaterna att uppfylla sina åtaganden enligt fördraget. I detta sammanhang påminner kommittén konventionsstaterna om att det är önskvärt att avge förklaringen som anges i artikel 41. Den påminner också de konventionsstater som redan avgett förklaringen om det potentiella värdet av att använda sig av förfarandet enligt denna artikel. Det faktum att det finns en formell mellanstatlig mekanism för klagomål till människorättskommittén för de konventionsstater som avgett försäkran enligt

artikel 41 betyder emellertid inte att detta förfarande är den enda metod för konventionsstaterna att hävda sitt intresse beträffande andra konventionsstaters prestationer. Tvärtom bör förfarandet enligt artikel 41 ses som ett komplement till, inte ett förringande av, konventionsparternas intresse för varandras uppfyllande av skyldigheterna. Kommittén välkomnar därför konventionsstaters uppfattning att kränkningar av rättigheterna i konventionen av en konventionsstat förtjänar deras uppmärksamhet. Att uppmärksamma eventuella överträdelser av skyldigheterna i konventionen från andra konventionsstater och att uppmana dem att uppfylla sina skyldigheter bör inte betraktas som en ovänlig handling, utan ett uttryck för gemensamma intressen.

3. Artikel 2 definierar omfattningen av konventionsstaternas rättsliga skyldigheter enligt konventionen. En allmän skyldighet att respektera rättigheterna i konventionen och garantera dem för alla individer inom sitt territorium (se punkt 10 nedan) åläggs konventionsstaterna. I enlighet med principen som uttrycks i artikel 26 i Wienkonventionen om traktaträtten, åläggs konventionsstaterna att tillämpa skyldigheterna i konventionen i god tro.

4. Skyldigheterna i konventionen i allmänhet och i artikel 2 i synnerhet är bindande för varje konventionsstat i sin helhet. Alla förvaltningsgrenar (verkställande, lagstiftande och rättslig) och andra allmänna eller statliga myndigheter, oavsett nivå – nationell, regional eller lokal – kan påta sig ansvaret för konventionsstaten. Den verkställande grenen som normalt representerar konventionsstaten i internationella sammanhang, inklusive gentemot kommittén, får inte hänvisa till att faktumet att en handling som är oförenligt med bestämmelserna i konventionen utfördes av en annan förvaltningsgren som ett sätt att försöka befria konventionsstaten från ansvar för handlingen och den därmed följande oförenligheten. Denna uppfattning följer direkt av principen i artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten, enligt vilken en konventionsstat inte ”får åberopa bestämmelserna i sin inhemska lag för att rättfärdiga sin underlåtenhet att uppfylla fördraget”. Även om artikel 2, punkt 2, tillåter konventionsstater att tillämpa rättigheterna i konventionen enligt inhemska konstitutionella processer, fungerar samma princip för att förhindra staterna från att åberopa bestämmelser i den konstitutionella lagstiftningen eller andra aspekter av nationell rätt för att rättfärdiga en underlåtenhet att utföra eller tillämpa skyldigheterna enligt fördraget. I detta sammanhang påminner kommittén konventionsstater med en federal struktur om villkoren i artikel 50, enligt vilken

bestämmelserna i konventionen ”ska gälla för alla delar av den federala staten utan några begränsningar eller undantag”.

5. Skyldigheten i artikel 2, punkt 1, att respektera och tillförsäkra rätten som erkänns genom konventionen har omedelbar verkan för samtliga konventionsstater. Artikel 2, punkt 2, ger en övergripande ram inom vilken rättigheterna som anges i konventionen ska främjas och skyddas. Kommittén har därför tidigare angett i sin allmänna kommentar 24 att reservationer till artikel 2 är oförenliga med konventionen när de betraktas mot bakgrund av sina mål och syften.

6. De rättsliga skyldigheterna enligt artikel 2, punkt 1, är av både negativt och positivt slag. Konventionsstaterna måste avstå från att kränka rättigheterna i konventionen och alla inskränkningar av någon av dessa rättigheter måste vara tillåtna enligt relevanta bestämmelser i konventionen. Där sådana inskränkningar görs, måste staten visa att de är nödvändiga och endast vidta sådana åtgärder som är proportionerliga till realiserandet av det legitima syftet för att garantera kontinuerligt och effektivt skydd av rättigheterna i konventionen. Inskränkningar får aldrig tillämpas för eller användas på ett sätt som strider mot kärnan i en rättighet enligt konventionen.

7. Artikel 2 kräver att konventionsstater antar åtgärder inom lagstiftning, förvaltning, utbildning och på andra lämpliga områden för att uppfylla sina rättsliga skyldigheter. Kommittén är övertygad om vikten att öka medvetandet om konventionen, inte bara bland offentliga tjänstepersoner och statliga organ, utan även bland befolkningen i allmänhet.

8. Skyldigheterna i artikel 2, punkt 1, är bindande för konventionsstaterna och har inte som sådana en direkt horisontell effekt som en fråga i internationell rätt. Konventionen kan inte ses som en ersättning för inhemsk straffrättslig eller civilrättslig lagstiftning. De positiva skyldigheterna för konventionsstaterna att garantera rättigheterna i konventionen kommer endast att uppfyllas i sin helhet om individer skyddas av staten, inte endast mot kränkningar av rättigheterna i konventionen från statliga organ, utan även mot handlingar som utförs av enskilda personer eller företag som kan inskränka åtnjutandet av rättigheterna i konventionen i den mån de är tillämpliga mellan enskilda personer eller företag. Det kan finnas omständigheter där en underlåtenhet att garantera rättigheterna i konventionen, som krävs i artikel 2, ger upphov

till kränkningar från konventionsstater av dessa rättigheter, i och med att konventionsstater tillåter eller underlåter att vidta lämpliga åtgärder eller att utöva tillbörlig aktsamhet för att förhindra, bestraffa, undersöka eller åtgärda en skada som orsakats av sådana handlingar från enskilda personer eller företag. Staterna påminns om förhållandet mellan de positiva skyldigheterna enligt artikel 2 och behovet att tillhandahålla effektiva rättsmedel vid en kränkning enligt artikel 2, punkt 3. Själva konventionen föreskriver i några artiklar vissa områden där det finns positiva skyldigheter, som åligger konventionsstaterna, att ta upp enskilda personers eller företags handlingar. Garantierna för privatlivet i artikel 17 måste t.ex. vara skyddade i lag. Det är också underförstått i artikel 7 att konventionsstaterna måste vidta positiva åtgärder för att säkerställa att enskilda personer eller företag inte utsätter andra för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning inom ramen för sina befogenheter. På områden som påverkar grundläggande aspekter av vardagslivet, som t.ex. arbete eller bostad, ska enskilda skyddas mot diskriminering i den mening som avses i artikel 26.

9. Förmånstagarna av de erkända rättigheterna i konventionen är enskilda personer. Även om konventionen, med undantag för artikel 1, inte nämner rättigheterna för juridiska personer eller liknande enheter eller kollektiv, kan många av rättigheterna som erkänns i konventionen, som friheten att utöva sin religion eller tro (artikel 18), föreningsfriheten (artikel 22) eller rättigheterna för medlemmar av minoriteter (artikel 27) åtnjutas i gemenskap med andra. Det faktum att kommitténs behörighet att ta emot och behandla klagomålsförfaranden är begränsad till dem som lämnas in av eller enskilda eller på enskildas vägnar (artikel 1 i det fakultativa protokollet) hindrar inte dessa personer från att hävda att handlingar eller försummelser som rör juridiska personer och liknande enheter utgör en kränkning av deras egna rättigheter.

10. Konventionsstaterna är enligt artikel 2, punkt 1, skyldiga att respektera och garantera rättigheterna till alla personer som kan uppehålla sig inom deras territorium och till alla som omfattas av deras jurisdiktion. Detta innebär att en konventionsstat måste respektera och garantera rättigheterna som anges i konventionen till alla som omfattas av konventionsstatens makt eller effektiva kontroll, även om de inte befinner sig inom statens territorium. Som anges i den allmänna kommentaren 15, antagen vid den tjugosjunde sessionen (1986), är åtnjutandet av rättigheterna i konventionen inte begränsat till medborgare i konventionsstaten, utan måste även vara tillgängligt för alla enskilda, oavsett nationalitet eller statslöshet, som t.ex. asylsökande,

flyktingar, migrerande arbetstagare och andra personer som befinner sig inom en konventionsstats territorium eller omfattas av dess jurisdiktion. Denna princip gäller även för dem som omfattas makten eller den effektiva kontrollen av styrkorna för en konventionsstat som agerar utanför sitt territorium, oavsett omständigheter under vilka en sådan makt eller kontroll har uppnåtts, exempelvis styrkor som utgör en konventionsstats nationella kontingent som tilldelats en internationell fredsbevarande eller fredsframtvingande operation.

11. Som underförstås i den allmänna kommentaren 29¹ gäller konventionen även i situationer där reglerna för internationell humanitär rätt är tillämpliga. Även om mer specifika regler i den internationella humanitär rätten, beträffande vissa rättigheter i konventionen, kan vara relevanta för tolkningen av rättigheterna i konventionen, är båda rättssystemen kompletterande, inte ömsesidigt uteslutande.

12. Vidare innehåller skyldigheten i artikel 2, som kräver att konventionsstater respekterar och tillförsäkrar rättigheterna i konventionen för alla personer inom deras territorium och under deras jurisdiktion en skyldighet att inte utlämna, avvisa, utvisa eller på annat sätt avlägsna en person från deras territorium om det finns starka skäl att tro att det finns en verklig risk för irreparabel skada, som t.ex. den som avses i artiklarna 6 och 7 i konventionen, antingen i det land som personen ska utlämnas till eller i något land som personen senare kan utlämnas till. De berörda rättsliga och administrativa myndigheterna bör göras medvetna om behovet att garantera överensstämmelsen med skyldigheterna i konventionen i dessa frågor.

13. Artikel 2, punkt 2, kräver att konventionsstaterna vidtar nödvändiga åtgärder för att verkställa rättigheterna i konventionen i det inhemska rättssystemet. Följaktligen ska konventionsstaterna, såvida inte rättigheterna i konventionen redan skyddas av inhemska lagstiftning och praxis, ratificera lagar och riktlinjer för att göra de förändringar som krävs för att de ska överensstämma med konventionen. I de fall det finns motsägelser mellan inhemska

¹ Allmän kommentar nr 29 om undantagstillstånd, antagen den 24 juli 2001, återgiven i årsrapporten för 2001, A/56/40, bilaga VI, punkt 3.

lagstiftning och konventionen, kräver artikel 2 att inhemsk lagstiftning och praxis ska ändras för att uppfylla de krav som föreskrivs genom konventionens materiella garantier. Artikel 2 tillåter att en konventionsstat fullföljer detta i enlighet med sin egen konstitutionella struktur och kräver därmed inte att konventionen tillämpas direkt i domstolarna genom att införliva konventionen i den nationella lagstiftningen. Kommittén anser dock att konventionens garantier kan få ett starkare skydd i stater där konventionen automatiskt eller genom särskild införlivning är en del av det inhemska rättssystemet. Kommittén uppmanar de konventionsstater där konventionen inte är en del av den inhemska lagstiftningen att överväga att införliva konventionen för att den ska bli en del av den nationella lagstiftningen; detta underlättar det fullständiga förverkligandet av rättigheterna i konventionen enligt kraven i artikel 2.

14. Kravet i artikel 2, punkt 2, att vidta åtgärder för att verkställa rättigheterna i konventionen är obegränsat och med omedelbar verkan. En underlåtenhet att uppfylla detta krav kan inte rättfärdigas med hänvisning till politiska, sociala, kulturella eller ekonomiska överväganden inom staten.

15. Artikel 2, punkt 3, kräver att konventionsstaterna, utöver ett effektivt skydd av rättigheterna i konventionen, ska säkerställa att enskilda även har tillgång till effektiva rättsmedel för att försvara dessa rättigheter. Dessa rättsmedel ska anpassas på lämpligt sätt för att ta hänsyn till särskild utsatthet hos vissa kategorier av personer, särskilt barn. Kommittén fäster stor vikt vid att konventionsstaterna inrättar lämpliga rättsliga och administrativa mekanismer för att hantera klagomål om kränkningar av rättigheter enligt inhemsk lagstiftning. Kommittén konstaterar att åtnjutandet av rättigheter som erkänns i konventionen effektivt kan säkerställas av domstolarna på många olika sätt, inklusive direkt tillämpning av konventionen, tillämpning av konstitutionella eller andra bestämmelser enligt lag eller tolkning av konventionen genom tillämpning av nationell lagstiftning. Administrativa mekanismer är särskilt nödvändiga för att förverkliga den allmänna skyldigheten att utreda påstådda kränkningar snabbt, noggrant och effektivt genom oberoende och opartiska organ. Nationella institutioner för mänskliga rättigheter, med lämpliga befogenheter, kan bidra till detta. En konventionsstats underlåtenhet att undersöka påstådda kränkningar kan i sig ge upphov till en särskild kränkning av konventionen. Att stoppa en pågående kränkning är ett viktigt inslag i rätten till effektivt rättsmedel.

16. Artikel 2, punkt 3, kräver att konventionsstater betalar skadestånd till personer vars rättigheter enligt konventionen har kränkts. Utan skadestånd till personer, vars rättigheter har kränkts, uppfylls inte skyldigheten att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel, vilket är centralt för att artikel 2, punkt 3, ska vara effektiv. Utöver det explicita skadeståndet som krävs i artikel 9, punkt 5, och artikel 14, punkt 6, anser kommittén att konventionen generellt kräver tillräcklig ersättning. Kommittén konstaterar att skadestånd, i förekommande fall, kan innebära återbetalning, rehabilitering och åtgärder för gottgörelse som en offentlig ursäkt, offentliga minnesmärken, garantier för icke-upprepning och ändringar i relevant lagstiftning och praxis liksom lagföring av förövare av människorättskränkningar.

17. Generellt skulle konventionens syfte hotas utan en integrerad skyldighet i artikel 2 att vidta åtgärder för att förhindra en upprepning av en kränkning av konventionen. Följaktligen har kommittén använt en ofta förekommande praxis i fall som omfattas av det fakultativa protokollet för att inkludera behovet av åtgärder, utöver rättsmedel för det berörda offret, i sina synpunkter, för att förhindra en upprepning av den aktuella typen av kränkningar. Sådana åtgärder kan förutsätta ändringar i konventionsstatens lagstiftning eller praxis.

18. Om utredningarna, som avses i punkt 15, avslöjar kränkningar av vissa rättigheter i konventionen, måste konventionsstaterna garantera att de ansvariga ställs inför rätta. Liksom för underlåtenheten att utreda kan en underlåtenhet att lagföra förövare av sådana kränkningar i sig ge upphov till en särskild kränkning av konventionen. Dessa skyldigheter uppkommer främst för kränkningar som betraktas som straffrättsligt brott enligt den inhemska eller internationella rätten, som t.ex. tortyr eller liknande grym, omänsklig och förnedrande behandling (artikel 7), summariskt och godtyckligt dödande (artikel 6) och påtvingade försvinnanden (artiklar 7 och 9 och, ofta, 6). Faktum är att problemet med straffrihet för dessa kränkningar, en fråga som ständigt oroar kommittén, kan vara ett viktigt bidragande element vid upprepningen av kränkningarna. Om de begås som en del av en utbredd eller systematisk attack på en civilbefolkning, är dessa kränkningar av konventionen brott mot mänskligheten (se Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, artikel 7).

Om offentliga tjänstepersoner eller statliga organ således har begått kränkningar av rättigheterna i konventionen enligt denna punkt, får de berörda konventionsstaterna inte befria förövarna från personligt ansvar, som har skett med vissa amnestier (se allmän kommentar 20

(44)) och tidigare rättslig immunitet och straffrihet. Dessutom motiverar ingen officiell status att personer, som kan anklagas för ansvaret för sådana kränkningar, befrias från rättsligt ansvar. Andra hinder för att fastställa ett rättsligt ansvar ska också avskaffas, som t.ex. försvaret att följa order från överordnade eller orimligt korta preskriptionsfrister i fall där sådan preskription är tillämplig. Konventionsstater ska också bistå varandra att lagföra personer som misstänks ha begått kränkningar av konventionen och som är straffbara enligt nationell eller internationell lag.

19. Kommittén anser vidare att rätten till ett effektivt rättsmedel under vissa omständigheter kan kräva att konventionsstaterna tillhandahåller och genomför provisoriska eller interimistiska åtgärder för att undvika fortsatta kränkningar och att så tidigt som möjligt försöka reparera eventuell skada som kan ha orsakats genom sådana kränkningar.

20. Även när konventionsstaternas rättssystem formellt innehåller lämpliga rättsmedel, sker kränkningar av rättigheterna enligt konventionen. Detta beror förmodligen på att rättsmedlen inte fungerar effektivt i praktiken. Konventionsstaterna uppmanas därför att tillhandahålla informatorn om hinder för att effektivt genomföra befintliga rättsmedel i sina periodiska rapporter.
