



**Ekonomiska och
sociala rådet**

Distr.
ALLMÄNT

E/C.12/1998/24
den 3 december

1998

Originalspråk:

ENGELSKA

KOMMITTÉN FÖR EKONOMISKA,
SOCIALA OCH KULTURELLA
RÄTTIGHETER

Nittonde sessionen
Genève, den 16 november-4 december 1998
Punkt 3 på dagordningen

VÄSENTLIGA FRÅGOR SOM VÄCKTES VID GENOMFÖRINGEN AV DEN
INTERNATIONELLA KONVENTIONEN OM EKONOMISKA, SOCIALA OCH KULTURELLA
RÄTTIGHETER

Förslag till allmän kommentar nr 9: Den
inhemska tillämpningen av konventionen*

A. Skyldigheten att tillämpa konventionen i den inhemska
rättsordningen

1. I sin allmänna kommentar nr 3 (1990) behandlar kommittén frågor rörande karaktären och omfattningen av konventionsstaternas skyldigheter. Denna allmänna kommentar syftar till att vidareutveckla vissa delar av det tidigare uttalandet. Den centrala skyldigheten för konventionsstaterna när det gäller konventionen är att tillämpa rättigheterna i denna. Genom att kräva att regeringarna gör detta med alla "tillgängliga resurser" antar konventionen ett brett och flexibelt synsätt som gör det möjligt att ta hänsyn till särdragen hos de rättsliga och administrativa systemen i varje stat, liksom andra relevanta överväganden.

* Antagen på det 51:a mötet den 1 december 1998 (nittonde sessionen).

2. Men denna flexibilitet samexisterar med skyldigheten för varje konventionsstat att använda alla tillgängliga resurser för att tillämpa rättigheterna i konventionen. I detta avseende måste de grundläggande kraven för den internationella humanitärrätten beaktas. Konventionens normer måste därför erkännas på lämpligt sätt inom den inhemska rättsordningen, lämpliga resurser för upprättelse, eller rättsmedel, vara tillgängliga för alla kränkta personer eller grupper och lämpliga medel införs för att garantera statlig ansvarsskyldighet.

3. Frågor om inhemska tillämpning av konventionen måste övervägas mot bakgrund av två principer i internationell rätt. Den första, som återspeglas i artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten från 1969 är att "[en] part inte får åberopa bestämmelserna i sin inhemska lagstiftning för att rättfärdiga sin underlåtenhet att uppfylla fördraget". Med andra ord, konventionsstater ska vid behov anpassa sin inhemska rättsordning för att tillämpa skyldigheterna i sina fördrag. ^{1/} Denna fråga behandlas vidare av kommittén i sin allmänna kommentar nr 12 (1998). Den andra principen återspeglas i artikel 8 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, enligt vilken "alla har rätt till effektiva rättsmedel från kompetenta nationella domstolar mot handlingar som kränker hans eller hennes grundläggande rättigheter enligt författningen eller lagen." Konventionen innehåller ingen direkt motsvarighet till artikel 2.3 (b) i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som ålägger konventionsstaterna att bland annat "utveckla möjligheterna till rättslig prövning". En konventionsstat som försöker rättfärdiga sin underlåtenhet att tillhandahålla inhemska rättsmedel för kränkningar av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter behöver visa att sådana åtgärder antingen inte är "lämpliga medel" i den mening som avses i artikel 2.1 i konventionen eller, med tanke på andra använda medel, att de är onödiga. Det kommer att bli svårt att visa detta och kommittén anser att andra använda "medel" i många fall kan vara ineffektiva om de inte förstärks eller kompletteras med rättsmedel.

B. Konventionens ställning i den inhemska rättsordningen

4. I allmänhet ska rättsligt bindande internationella normer för mänskliga rättigheter tillämpas direkt och omedelbart i varje konventionsstats inhemska rättssystem, och därmed göra det möjligt för personer att kräva sina rättigheter inför nationella domstolar och tribunaler. Regeln som kräver att alla inhemska rättsmedel ska vara uttömda förstärker företrädet för nationella rättsmedel i detta avseende. Förekomsten och den vidare utvecklingen av internationella förfaranden för behandlingen av enskilda krav är viktig, men sådana förfaranden är i slutänden endast ett komplement till effektiva nationella rättsmedel.

5. Konventionen föreskriver inte några särskilda medel som ska genomföras i den nationella rättsordningen. Och det finns ingen bestämmelse som kräver ett fullständigt införlivande eller att den ska ges någon särskild ställning i den nationella lagstiftningen. Även om den exakta metoden för hur rättigheterna i konventionen ska tillämpas i den nationella lagstiftningen är en fråga som varje konventionsstat beslutar om, ska de använda medlen vara lämpliga för att ge resultat som är förenliga med det fulla fullgörandet av konventionsstatens skyldigheter. Dessa medel är också föremål för prövning som en del av kommitténs undersökning av konventionsstatens efterlevnad av sina skyldigheter i konventionen.

6. En analys av staternas praxis med avseende på konventionen visar att staterna har använt en mängd olika tillvägagångssätt. Vissa stater har inte gjort något specifikt alls. Bland dem som har vidtagit åtgärder har vissa stater omvandlat konventionen till inhemsk rätt genom att komplettera eller ändra befintlig lagstiftning, utan att återropa de särskilda villkoren i konventionen. Andra har antagit eller införlivat den i den inhemska rätten, så att dess villkor behålls intakt och ges formell giltighet i den nationella rättsordningen. Detta har ofta skett genom konstitutionella bestämmelser som ger företräde för bestämmelserna i de internationella människorättsfördragen över inkonsekvent inhemsk lagstiftning. Detta tillvägagångssätt från staterna beträffande konventionen beror i hög grad på synen på fördragen i allmänhet i den inhemska rättsordningen.

7. Men oavsett den föredragna metoden följer många principer av skyldigheten att genomföra konventionen och måste därför respekteras. För det första måste medlen för genomförandet vara lämpliga för att garantera uppfyllandet av skyldigheterna enligt konventionen. Behovet att säkerställa prövningsmöjligheten (se punkt 10 nedan) är relevanta vid bestämningen av det bästa sättet att genomföra rättigheterna i konventionen i den inhemska rätten. För det andra ska hänsyn tas till de medel som har visat sig vara mest effektiva i det berörda landet för att säkerställa skyddet av andra mänskliga rättigheter. Där medlen för att genomföra konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skiljer sig avsevärt från dem som används för andra människorättsfördrag, ska det finnas en tvingande motivering för detta, med tanke på att de formuleringar som används i konventionen i hög grad är jämförbara med dem som används i fördrag om medborgerliga och politiska rättigheter.

8. För det tredje, även om konventionen inte formellt tvingar staterna att införliva dess bestämmelser i den inhemska rätten, är ett sådant tillvägagångssätt önskvärt. Ett direkt införlivande förhindrar problem som kan uppstå vid omvandlingen av skyldigheterna i fördraget till nationell lagstiftning och ger en grund för den direkta tillämpningen av rättigheterna i konventionen i de nationella domstolarna. Av dessa skäl rekommenderar kommittén bestämt ett formellt antagande eller införlivande av konventionen i den nationella lagstiftningen.

C. Rollen för det rättsliga skyddet

Rättsliga medel eller rättslig prövning?

9. Rätten till effektiva rättsmedel ska inte tolkas som att alltid kräva rättslig prövning. Administrativa åtgärder kan i många fall vara tillräckliga och personer som lever inom jurisdiktionen för en konventionsstat har legitima förväntningar om, baserat på principen om god tro, att alla administrativa myndigheterna tar hänsyn till kraven i konventionen i sitt beslutsfattande. Alla sådana administrativa åtgärder bör vara lättillgängliga, överkomliga, punktliga och effektiva. En yttersta rätt att överklaga från administrativa förfaranden av denna typ kan också ofta vara lämpligt. Av samma skäl finns det vissa skyldigheter, såsom (men inte begränsat till) de som rör icke-diskriminering ^{2/} för vilka det verkar oundgängligt att tillhandahålla någon form av rättslig prövning

för att uppfylla kraven i konventionen. Med andra ord, när en rättighet i konventionen inte kan förverkligas full ut utan att domstolsväsendet är inblandat, krävs rättslig prövning.

Prövningsmöjligheter

10. I samband med medborgerliga och politiska rättigheter tas det är allmänt för givet att rättslig prövning är nödvändig vid kränkningar. Tyvärr så görs det motsatta antagandet alltför ofta när det gälls ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Skillnaden är inte befogad vare sig på grund av rättigheternas karaktär eller de relevanta bestämmelserna i konventionen. Kommittén har redan klargjort att den anser att många av bestämmelserna i konventionen ska kunna tillämpas omedelbart. Därför citeras i den allmänna kommentaren nr 3, som exempel, artiklarna 3, 7 (a) (i), 8, 10.3, 13.2 (a), 13.3, 13.4 och 15.3. I det här sammanhanget är det viktigt att skilja mellan prövningsmöjligheter (som hänvisar till de frågor som löses på lämpligt sätt i domstol) och normer som är direkt tillämpliga (kan tillämpas av domstolar utan vidare utarbetande). Även om rättssystemets allmänna tillvägagångssätt behöver beaktas, finns det ingen rättighet i konventionen som, i de allra flesta systemen, inte kan anses ha åtminstone några betydande rättsliga dimensioner. Det föreslås ibland att frågor som rör fördelning av resurser bör överlåtas till de politiska myndigheterna snarare än domstolarna. Även om de respektive ansvarsområdena hos de olika regeringsgrenarna måste respekteras, är det lämpligt att påpeka att domstolarna i allmänhet redan är inblandade i ett stort antal frågor som har stor betydelse för resurserna. Antagandet av en strikt klassificering av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som av definition placerar dem utanför domstolarnas räckvidd, skulle därför vara godtyckligt och oförenligt med principen att de två uppsättningarna av mänskliga rättigheter är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra. Det skulle också kraftigt begränsa domstolarnas förmåga att skydda rättigheterna för de mest utsatta grupperna i samhället.

Direkt tillämplighet

11. Konventionen utesluter inte möjligheten att rättigheterna kan betraktas som direkt tillämpliga i system där den möjligheten finns. När konventionen var under utarbetande avslogs initiativ till att inkludera en specifik bestämmelse i konventionen, för att den skulle betraktas som "inte direkt tillämplig", mycket kraftfullt. I de flesta staterna är avgörandet om en bestämmelse i fördraget är direkt tillämplig eller inte en fråga för domstolarna, inte den verkställande eller lagstiftande församlingen. För att utföra denna uppgift effektivt, måste de berörda domstolarna och tribunalerna göras medvetna om konventionens karaktär och följder och den viktiga roll som den rättsliga prövningen spelar i dess genomförande. När till exempel regeringar är inblandade i rättegångsförfaranden, ska de främja tolkningar av den nationella lagstiftningen som fullföljer skyldigheterna i konventionen. På samma sätt ska juridisk utbildning ta full hänsyn till konventionens möjligheter till prövning. Det är särskilt viktigt att undvika förutfattade föreställningar om att normerna ska betraktas som inte direkt tillämpliga. Många av dem förklaras med begrepp som är minst lika tydliga och specifika som i andra människorättsfördrag, vars bestämmelser regelbundet bedöms vara direkt tillämpliga av domstolarna.

D. Behandlingen av konventionen i inhemska domstolar

12. I kommitténs riktlinjer för staternas rapporter uppmanas staterna att lämna information om huruvida bestämmelserna i konventionen "kan åberopas inför, och direkt verkställas av domstolar, andra tribunaler eller administrativa myndigheter". 3/ Vissa stater har lämnat sådan information, men större vikt ska läggas på detta fråga i framtida rapporter. Kommittén kräver särskilt att konventionsstater lämnar uppgifter om all viktig rättspraxis från deras inhemska domstolar som tillämpar bestämmelserna i konventionen.

13. På grundval av tillgänglig information är det tydligt att rättspraxisen är blandad. Kommittén noterar att vissa domstolar har tillämpat bestämmelserna i konventionen antingen direkt eller som tolkningsstandarder. Andra domstolar är redo att i princip erkänna konventionens relevans för att tolka den inhemska rätten, men i praktiken är effekten av konventionen på resonemanget eller resultatet i olika fall mycket begränsad. Åter andra domstolar har vägrat att ge konventionen någon grad av rättsverkan i fall där individer har försökt att förlita sig på den. Det finns fortfarande betydande utrymme för domstolarna i de flesta länderna att ha större tilltro till konventionen.

14. Inom ramen för det korrekta utförandet av sina rättsprövningsfunktioner ska domstolarna ta hänsyn till rättigheterna i konventionen, där detta är nödvändigt, för att säkerställa att statens uppträdande är förenligt med dess skyldigheter enligt konventionen. Domstolarnas försummelse av detta ansvar är oförenligt med rättsstatens principer, som alltid måste omfatta respekt för internationella skyldigheter för mänskliga rättigheter.

15. Det är allmänt godtaget att inhemsk rätt så långt som möjligt ska tolkas på ett sätt som överensstämmer med statens internationella rättsliga förpliktelser. När en inhemsk beslutsfattare står inför ett val mellan en tolkning av den inhemska lagen som skulle strida mot konventionen och en tolkning som skulle göra det möjligt för staten att följa konventionen, kräver den internationella rätten att det senare alternativet väljs. Garantier för jämlikhet och icke-diskriminering ska i så hög grad som möjligt tolkas på ett sätt som underlättar det fulla skyddet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Noter

1.A/CONF.39/27.

2.I enlighet med artikel 2.2 åtar sig det staterna "att garantera att rättigheterna i denna konvention utövas utan diskriminering av något slag".

3.Rapporteringsriktlinjer, E/C.12/1990/8, bilaga IV.

.....