

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn i Norge, STL
Rådhusgt. 1-3
0151 Oslo

Oslo, den 2.9.2016

Utredning om forholdet mellom de internasjonale menneskerettskonvensjonene og Kulturdepartementets forslag av 27.6.16 om endring i lovgivning om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

Kulturdepartementet har den 27.6.16 foreslått endringer i lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. I forbindelse med avviklingen av statskirken vil den Den norske kirke få særskilt tilskudd til pensjonspremie og egenkapital. Forslaget går ut på at disse tilskuddene skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Justisdepartementets Lovavdeling har uttalt seg om forholdet til grl. § 16 og menneskerettskonvensjonene, og Kulturdepartementet har fulgt den uttalelsen ved at bare egenkapitaltilskudd og pensjonspremie som knytter seg til rettigheter opptjent før 1.1.2017, kan holdes utenfor beregningsgrunnlaget- se nærmere Kulturdepartementets høringsbrev av 27.6.16.

Forslaget innebærer at de totale midlene til livs- og trossamfunn utenfor Den norske Kirke blir mindre enn om de nevnte tilskuddene hadde blitt tatt med i beregningsgrunnlaget. Forslaget er lagt ut på høring med høringsfrist den 15.9.16. Jeg er av Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn i Norge bedt om å utrede forholdet til de internasjonale menneskerettskonvensjonene som Norge er bundet av. Jeg konsentrerer meg om Den Europeiske Menneskerettskonvensjon (EMK) og FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP).

Forutsetninger

Jeg legger til grunn at Den norske Kirke i tillegg til sine plikter/oppgaver overfor egne medlemmer har følgende plikter/oppgaver overfor **hele** befolkningen:

- gravplassforvaltning
- bevaring av fredete/vernete kirkebygg (inkl Nidarosdomen)

Disse oppgavene blir finansiert ved midler over stats- og kommunebudsjettene – jfr. gravferdslovens § 3, kirkelovens § 14 annet ledd b) og egen post på statsbudsjettet (kap 342/1592).

Disse midlene inngår ikke i beregningsgrunnlaget for tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske Kirke. Det samme gjelder offentlig dekning av utgifter p.g.a. eventuelle andre plikter som Den norske Kirke måtte ha overfor hele befolkningen –

jfr. trossamfunnslovens § 19 tredje ledd: "*Offentlege utlegg som gjeld alle, skal ikkje takast med når tilskotet vert utrekna.*"

Tilsvarende bestemmelse finnes også i lov om tilskott til livssynssamfunn §4, og etter begge lover er det gitt forskrifter som regulerer dette nærmere – jfr. forskrift om trossamfunn § 4 og forskrift om tilskott til livssynssamfunn §§ 4 og 9.

Slik har det vært fram til nå, og slik vil det være etter 1.1.2017.

Jeg er ikke kjent med at Den norske Kirke har andre utgifter p.g.a. lovpålagte plikter overfor **hele** befolkningen, altså plikter overfor andre enn sine egne medlemmer. Jeg legger dette til grunn i det følgende.

EMK art. 9

EMK art 9 gjelder retten til religionsfrihet, inkludert retten til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning privat og offentlig alene eller sammen med andre"ved tilbedelse, undervisning, praksis, og etterlevelse". Inngrep i denne retten kan bare gjøres når visse vilkår er til stede.

Det første spørsmålet er om en begrensning av støtte til livs- og trossamfunn er et **inngrep** etter art. 9. Begrensningen innebærer ikke i seg selv noe forbud mot eller inngrep i en bestemt utøvelse eller uttrykksform av en bestemt religion eller overbevisning og er derfor ikke innen kjerneområdet til art. 9. Derimot fører begrensningen til innskrenking av det generelle **omfanget** av aktivitetene til livs-og trossamfunn, f.eks. seremonier, undervisning og utadrettet sosial virksomhet (diakoni) i samsvar med vedkommende tro eller overbevisning. Dermed blir det en tilsvarende begrensning i medlemmenes mulighet til å delta i slike aktiviteter, særlig i de delene av landet hvor få medlemmer bor. Det kan derfor anses som en begrensning av deres **faktiske** mulighet til å utøve retten.

Art. 9 må tolkes bl.a. ut fra Menneskerettsdomstolens (EMD) praksis. Dommen av 18.9.12 i saken Asatruarfelagid mot Island er foreløpig den som ligger nærmest saksforholdet i lovforslaget. Asatruarfelagid et trossamfunn stiftet i 1972 til ære for de gamle nordiske guder.

I dommens avsnitt 31 fastslo EMD at art. 9 ikke ga trossamfunnet Asatruarfelagid eller dens medlemmer noen rett til å sikre tilleggsbevilgninger over statsbudsjettet. EMD uttalte at det ikke var konvensjonstridig at den islandske statskirken fikk bevilget større beløp pr. medlem enn de andre trossamfunnene.

Det er imidlertid enkelte forskjeller mellom de norske og islandske forhold, som kan tilsi forskjellig utfall. For det første har den islandske statskirke flere lovpålagte plikter/oppgaver overfor **hele** befolkningen, ikke bare overfor egne medlemmer slik andre trossamfunn har- jfr. dommens avsnitt 13-15. Det er derfor rimelig at andre trossamfunn mottar mindre offentlig støtte enn statskirken.

For det andre har den islandske stat gjennom skatteinnkrevingen også påtatt seg å innkreve medlemsavgift for hvert medlem av trossamfunnene, og som tildeles trossamfunnene direkte. Det er en fordel for trossamfunnene. Asatruarfelagid erkjente også denne fordelene – jfr. dommens avsnitt 6 og 30. Saken gjaldt offentlig støtte i tillegg til denne medlemsavgiften..

Disse forholdene kan gjøre at EMD vil se annerledes på forholdet mellom lovforslaget og art. 9. Dette er imidlertid så tvilsomt at jeg **ikke vil konkludere** med at det foreligger **konvensjonstrid m.h.t. art. 9.**

EMK art. 14 jfr. art. 9

EMK art 14 forbyr forskjellsbehandling av konvensjonens rettigheter og friheter. Selv om det ikke foreligger brudd på art. 9, kan retten til religionsfrihet bli forskjellsbehandlet gjennom lovgivning eller praksis på en måte som vil stride mot art. 14.

For at art. 14 skal være anvendelig må det påklagete punktet gjelde religionsfriheten. Det må i alle fall ligge innenfor området (the ambit) for art.9. EMD har for Asatruarfelagids vedkommende vurdert dette som tvilsomt, men har uansett kommet til at forskjellsbehandlingen var objektiv og rimelig, fordi den islandske statskirken hadde en rekke plikter og oppgaver overfor hele befolkningen, ikke bare for egne medlemmer – i motsetning til andre trossamfunn– jfr. avsnitt 34.

Forholdene i Norge har vært og er annerledes. Både før og etter avviklingen av statskirken er gravplassforvaltning og bevaring av kirkebygg de eneste fellesoppgavene som Den norske kirke har overfor alle innbyggere. For disse tjenestene blir det imidlertid bevilget egne tilskudd som holdes utenfor beregningsgrunnlaget for de andre tros- og livssynssamfunn – jfr. foran under forutsetninger.

Denne forskjellen gjør at det ikke kan trekkes direkte slutning fra dommen i Asatruarfelagid til norske forhold.

Etter departementets lovforslag kan tilskuddene til pensjonspremie og egenkapital ikke begrunnes ut fra fellesoppgaver som Den norske kirke har overfor alle innbyggere uavhengig av medlemskap. Tilskuddene kan bare begrunnes ut fra behovet for å få dekket pensjonspremie og egenkapital. De andre tros- og livssynssamfunn har de samme behovene. De har også utgifter til pensjonspremie til ansatte p.g.a. rettigheter opparbeidet før 1.1.2017, og de har og har hatt det samme behovet for egenkapital/likviditetsreserver. For å dekke disse utgiftene må de ta av den øvrige offentlige støtten. Det fører til at det blir mindre midler til det arbeidet som tros- og livssynssamfunnet egentlig har som formål å gjøre, slik som opplæring i tro- og livssyn, offentlige og interne møter om tro- og livssynsspørsmål, diakoni og sosiale tiltak, seremonier ved dåp, konfirmasjon, giftermål, bisettelse og andre markeringer.

I Norge får dermed medlemmene av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke færre midler til å uttrykke sin religion eller overbevisning enn medlemmene av Den norske kirke. Eventuelt må medlemmene av de andre livs- og trossamfunn betale mer for å oppnå det samme som medlemmer av Den norske Kirke, selv om de gjennom den samme skattebyrde har bidratt like mye til finansieringen av den offentlige støtte til Den norske Kirke og øvrige livs- og trossamfunn.

I denne saken er det særlig relevant at den tilgodesette gruppa er majoritetens trossamfunn, som i tillegg står staten svært nær, nemlig Den norske Kirke. Da kan det være en særlig risiko for at staten favoriserer majoriteten, og det stiller ekstra strenge krav til begrunnelse for forskjellsbehandlingen i slike tilfeller.

Forfordelingen er ikke saklig begrunnet og heller ikke forholdsmessig. Min **konklusjon** er derfor at forslaget til lovendring vil være **i strid med EMK art. 14 jfr. art. 9.**

EMK art. 14 jfr. prot. 1 art. 1.

EMK prot. 1 art. 1 gjelder bl.a. skattebetaling, og den må etter art. 14 ikke være gjenstand for usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling. Denne bestemmelsen er relevant fordi hele den norske befolkning gjennom beskatning har bidratt til de bevilgningene som blir fordelt til Den norske Kirke og de andre livssyns- og trossamfunn.

En sak for EMD (dom av 23.10.90 Darby mot Sverige) gjaldt statens innkreving av en kirkeskatt/avgift av alle som tilhørte Den svenske Kirke. De som ikke var medlem av kirken, slapp å betale. Imidlertid ble avgiften innkrevd av alle som arbeidet i Sverige og som hadde bosted i et annet land (Darby bodde på Åland i Finland), selv om de ikke tilhørte Den Svenske kirke. EMD kom til at dette var i strid med EMK art. 14 jfr. prot. 1 art 1.

Poenget i Darbydommen er at kirkeskatten/avgiften ble innkrevd av Darby og gikk til et trossamfunn som Darby ikke var medlem av, uten at det var saklig begrunnet. Tilsvarende kan det hevdes at den delen av alles skattebelastning som etter lovforslaget bare skal gå til Den norske Kirke, d.v.s. dekning av pensjonspremie og egenkapital, er en forskjellsbehandling som krever saklig og forholdsmessig begrunnelse.

Et alternativ til det norske lovforslaget er at de delene av skattebelastningen som bare skal gå til Den norske Kirke, bare bli innkrevd av medlemmer av Den norske Kirke. Det ville imidlertid by på en del problemer å begrense denne skatteinnkrevingen til noen skattebetalere og ikke til andre. Det var også begrunnelsen for at lovgiver ikke gjorde det i 1969 og i stedet la stor vekt på likhet i finansieringen til de ulike trossamfunn – jfr. Dissenterlovkomiteens Innstilling 1962 side 17, 85, 87-88 og Ot.prp. nr. 27 (1967-68) s. 43. Dette gjentok lovgiver da lov om tilskott til livssynssamfunn ble vedtatt i 1981 – jfr. Ot.prp. nr. 59 (1980-81) s. 7 og 8.

En slik begrensning av skatteinnkrevingen byr imidlertid ikke på større problemer enn at man har gjort det i mange år i Sverige, og det skjer med mange skattefradrag og - fordeler i Norge, som også krever individuell registrering av ulike forhold hos skatteyteren. Før lov om trossamfunn av 1969 ble det i Norge praktisert en mulighet for "dissenter" å få fradrag i kommuneskatten.

Tidligere har mangelfull eller utilfredsstillende registrering av medlemskap i Den norske Kirke vært et problem, men i dag mener Den norske Kirke at registrert medlemskap stemmer med det reelle. Med dagens datateknologi er det heller ikke noe problem å kople medlemsregistret med skatteregistret, slik at bare medlemmer av Den norske Kirke blir belastet med den delen av skattebelastningen som bare skal gå til Den norske Kirke. Jeg kan derfor ikke se at denne forskjellsbehandlingen av skattebetalerne er saklig og rimelig begrunnet.

Konvensjonstrid med EMK art. 14 jfr. prot. 1 art. 1 ble også anført for EMD i saken om Asatruarfelagid, men siden det ikke var anført for de nasjonale domstoler, var ikke vilkåret om uttømming av de nasjonale rettsmidler oppfylt. EMD behandlet derfor ikke realiteten av dette, men uttalte at denne anførselen uansett bare var en gjentakelse av hovedanførselen, som jo ble forkastet – jfr. dommens avsnitt 38-39.

Det er derfor ikke opplagt at EMD vil komme til at det norske lovforslaget er i strid med EMK art. 14 jfr. prot. 1 art. 1, men siden dette spørsmålet ikke var grundig vurdert av EMD, og siden det er viktige forskjeller mellom Island og Norge m.h.t. hovedanførselen – jfr. drøftelsen foran under EMK art 14 jfr. art 9, finner jeg grunnlag for å **konkludere** med **konvensjonsstrid** også på dette punkt.

SP art 18 og 26

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 (SP) art 18 gjelder retten til religionsfrihet, som bl.a. omfatter retten til å utøve sin "*tro, gudstjeneste, iakttagelse av religiøse skikker, andaktsøvelser og undervisning*" (jfr. den offisielle norske oversettelsen). Den gir beskyttelse for alle trosretninger og livssyn eller overbevisning.

På samme måte som EMK art. 9 beskytter den mot inngrep og begrensninger av trosutøvelsen, dvs først og fremst en rett til å være i fred. Den gir i utgangspunktet ingen rett til positive tiltak fra Statens side. På samme måte som for EMK art. 9 er det derfor **tvilsomt** om lovforslaget er i **strid med SP art. 18** – jfr. foran.

Men **hvis først Staten gjennom lovgivning eller på annen måte gir fordeler til noen, må dette skje på en ikke-diskriminerende måte**. Det følger av **SP art 26**, som er en generell forbudsbestemmelse mot all form for usaklig forskjellsbehandling bl.a. på religiøst grunnlag. SP art 26 er ikke en aksessorisk bestemmelse slik som EMK art 14, som bare gjelder forskjellsbehandling av de rettigheter og friheter som ellers er omhandlet i konvensjonen. SP art 26 gjelder all usaklig forskjellsbehandling, uavhengig av de andre rettighetene og frihetene i SP. SP art. 26 krever både "*equal protection of the law*" og "*before the law*". Det betyr både at lovgivningen i **seg selv** og praktiseringen av den må være ikke-diskriminerende. Hvis Staten i lovgivningen gir noen rettigheter som i utgangspunktet ikke er blant rettighetene eller frihetene i SP, må disse rettighetene likevel være ikke-diskriminerende, dvs at loven ikke kan gi rettigheter til noen og ikke til andre uten at forskjellsbehandlingen er begrunnet på en rimelig og objektiv måte.

Dette ble første gang slått fast av FN's Menneskerettskomité (Human Rights Committee - HRC) i en uttalelse av 9.4.1987 i en enkeltsak, nemlig Broeks mot Nederland (172/84) avsnitt 12.4-13: Saken gjaldt en rettighet som ikke er blant SP's rettigheter eller friheter, nemlig retten til sosial trygd. SP art. 26 krever ikke at det ved lovgivning skal gis rett til sosial trygd, men HRC uttalte: "*However, when such legislation is adopted in the exercise of a State's sovereign power, then such legislation must comply with Article 26 of the Covenant*".

Denne uttalelsen var ment å gjelde generelt og var svært kontroversiell. Den er imidlertid siden fulgt opp av HRC generelt og i enkeltsaker og gjelder alle rettigheter, uansett om de er omhandlet i SP – jfr. den generelle tolkingskommentar i 1989 – General Comments (GC) No. 18 para 12 (vedlagt) og Joseph/Castan: "The International Covenant on Civil and Political Rights" 2013 side 770 avsnitt 23.20. Se også Manfred Nowak: "UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary" 2005 s. 607.

Ikke all forskjellsbehandling vil imidlertid være konvensjonsstridig, bare den som er objektivt usaklig og urimelig – jfr. GC No. 18 para 13. Spørsmålet er hva som ligger i dette kravet.

HRC har slått fast at en forskjellsbehandling ikke anses rimelig og objektiv bare fordi den er bestemt/legitimert i konstitusjonen/grunnloven – jfr. *Waldman v Canada* (694/96) avsnitt 10.4: "*The fact that a distinction is enshrined in the Constitution does not render it reasonable and objective*". Bestemmelser i den norske grunnlov om forskjellsbehandling mellom Den norske Kirke og andre livssyns- og trossamfunn vil således heller ikke i seg selv være tilstrekkelig saklig og rimelig. Langt mindre vil bestemmelser i vanlig lov være det. Lovavdelingens uttalelse kan tolkes i retning av at forskjellsbehandling i grunnlov og lov i seg selv kan være objektiv og rimelig forskjellsbehandling – jfr. høringsbrevet side 17. Lovavdelingen har imidlertid ikke vurdert dette i forhold til SP art. 26.

En forskjellsbehandling kan heller ikke anses som rimelig og objektiv bare fordi ulike grupper er behandlet i atskilte lover, forskrifter eller budsjettposter. En slik formalistisk tilnærming ville gjøre det lett å omgå kravet om likebehandling i SP art 26.

Forslaget om lovendring ang. tilskudd innebærer fordeler for medlemmer av bare et trossamfunn, nemlig Den norske Kirke, som skal motta offentlig tilskudd til egenkapital og pensjonspremie som knytter seg til rettigheter opptjent før 1.1.2017. Medlemmene av det trossamfunnet vil dermed fullt ut nyte godt av de generelle offentlige midlene som Den norske Kirke mottar, mens medlemmene av de andre livs- og trossamfunn får beskåret sine tjenester, fordi samfunnene må bruke av de generelle midlene til å dekke egenkapital og pensjonspremie. En slik favorisering kunne bli godtatt hvis den var rimelig begrunnet ut fra objektive kriterier, f.eks. at Den norske Kirke har oppgaver overfor ikke-medlemmer som de andre livs- og trossamfunn ikke har.

Også lovavdelingen nevner at særskilt tilskudd objektivt og saklig kunne begrunnes med at det knytter seg til oppgaver utført av de ansatte i Den norske Kirke som kommer hele samfunnet til gode – jfr. høringsbrevet side 18. Verken lovavdelingen eller departementet nevner imidlertid hvilke **konkrete** oppgaver dette er. Som nevnt foran omfatter Den norske Kirkes fellesoppgaver for hele den norske befolkning bare gravplassforvaltning og bevaring av kirkebygg, og utgiftene til dette dekkes av egne bevilgninger som ikke inngår i beregningsgrunnlaget for støtte til de andre livssyns- og trossamfunn.

Forfordelingen av Den norske Kirke kunne også bli ansett som objektiv og rimelig hvis de andre livs- og trossamfunn ikke hadde tilsvarende utgifter, eller hvis Den norske Kirke historisk har hatt ulemper som nå skulle kompenseres. Men ingen av disse forhold er tilfelle.

Tvertimot har Den norske Kirke vært tilgodesett med offentlig finansiering av de ansattes pensjonspremie fullt ut i alle år – i motsetning til de andre livs- og trossamfunn. Stortinget har ved grunnlovsendringen generelt uttalt at det ikke skal gjøres noen endringer i de offentlige finansieringsordninger, og det kan derfor argumenteres med at fortsatt forfordeling av den grunn ikke vil være grunnlovsstridig.– jfr. høringsbrevet s 14-15. Det er tvilsomt om Stortinget var klar over denne konkrete favoriseringen, men en slik argumentasjon kan i alle fall ikke være avgjørende i forhold til de internasjonale konvensjonene. Tvertimot vil en slik historisk forfordeling være et argument for at Staten dermed bør iverksette positive tiltak for å **utjevne** forskjellene – jfr. GC 18 para 10 (vedlagt). Det vil innebære at de andre livssyns- og trossamfunn nå skulle motta offentlig støtte som tilsvarende det Den norske Kirke tidligere har fått historisk. I det minste må de i alle fall framover motta den samme støtten for at Staten skal unngå strid med SP art. 26.

En viktig del av religionsfriheten er retten til undervisning – jfr. sitatet av SP art 18 foran. Livssyn- og trossamfunn utenfor Den norske Kirke har et større behov enn Den norske Kirke for å undervise medlemmene og deres barn i sitt spesielle livssyn og tro, fordi Den norske Kirkes tro i mye større omfang blir undervist i den offentlige skole enn andre livssyn og tro. Denne forskjellen kunne oppveies ved at omfanget av undervisningen i andre livssyn og tro i den offentlige skole ble økt i betydelig grad. Siden dette ikke er aktuelt, må forskjellen oppveies ved at det bevilges mer pr. medlem til livssyn- og trossamfunn utenfor Den norske kirke, slik at de blir i stand til å organisere egen undervisning i sitt livssyn og tro. Til dette er det nødvendig med betydelige midler til lokaler og lønn til lærere (inkl pensjon). I dag blir det ikke bevilget egne midler til dette, slik at det må tas av den generelle støtten til livssyn- og trossamfunn.

Forskjellen i undervisning i den offentlige skole i ulike livssyn- og tro kombinert med manglende bevilgning til undervisning i andre livssyn og tro enn Den norske Kirkes tro, reiser i seg selv spørsmålet om brudd på SP art. 26. I HRCsak Waldman v Canada (694/96) var det en forskjellsbehandling ved at offentlige midler bare gikk til undervisning i en tro (romersk katolsk) i den offentlige skole og ikke til undervisning i en annen tro (jødisk) i private skoler. HRC anså ikke denne forskjellsbehandling som rimelig og objektiv og konstaterte brudd på SP art. 26.

Jeg tar ikke stilling til om forskjellsbehandlingen mht undervisning i Norge i seg selv er i strid med SP art. 26. Mitt poeng er at forslaget til lovendring om tilskott til pensjonspremie og egenkapital ikke reparerer forskjellsbehandlingen mht undervisning i Norge. Tvertimot opprettholdes en annen forfordeling av Den norske Kirke, nemlig at det bevilges egne midler til pensjonspremie og egenkapital bare til Den norske Kirke, mens de andre livssyns- og trossamfunn må ta av den generelle støtten for å dekke dette. Denne fordelingen kommer i tillegg til favoriseringen m.h.t. undervisning, hvor de andre samfunn også må ta av den generelle støtten. Dette er relevant ved vurderingen av forholdsmessigheten/rimeligheten av forskjellsbehandlingen i lovforslaget. I stedet for å redusere den totale forskjellsbehandlingen, øker den gjennom forslaget til lovendring. Uten en transparent og grundig vurdering og begrunnelse av dette blir forskjellsbehandlingen mer uproposjonal.

For øvrig er momentene nevnt foran i forbindelse med EMK art 14 jfr. art. 9 og prot.1 art. 1 også relevante ved vurderingen av konvensjonsstrid med SP art. 26.

Verken departementet eller Lovavdelingen har vurdert forholdet til SP art. 26, som er den konvensjonsbestemmelsen som er mest relevant ved vurderingen av forholdet til de internasjonale menneskerettskonvensjonene.

Konklusjon:

Lovforslaget om at bare Den norske Kirke skal motta offentlig tilskudd til egenkapital og pensjonspremie som knytter seg til rettigheter opptjent før 1.1.2017 er **i strid med SP art. 26 i tillegg til EMK art. 14 jfr art 9 og prot. 1 art. 1.**

Oslo, den 2. 9. 2016



Knut Rognlien

Thirty-seventh session (1989)

General comment No. 18: Non-discrimination

1. Non-discrimination, together with equality before the law and equal protection of the law without any discrimination, constitute a basic and general principle relating to the protection of human rights. Thus, article 2, paragraph 1, of the International Covenant on Civil and Political Rights obligates each State party to respect and ensure to all persons within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the Covenant without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Article 26 not only entitles all persons to equality before the law as well as equal protection of the law but also prohibits any discrimination under the law and guarantees to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

2. Indeed, the principle of non-discrimination is so basic that article 3 obligates each State party to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of the rights set forth in the Covenant. While article 4, paragraph 1, allows States parties to take measures derogating from certain obligations under the Covenant in time of public emergency, the same article requires, *inter alia*, that those measures should not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin. Furthermore, article 20, paragraph 2, obligates States parties to prohibit, by law, any advocacy of national, racial or religious hatred which constitutes incitement to discrimination.

3. Because of their basic and general character, the principle of non-discrimination as well as that of equality before the law and equal protection of the law are sometimes expressly referred to in articles relating to particular categories of human rights. Article 14, paragraph 1, provides that all persons shall be equal before the courts and tribunals, and paragraph 3 of the same article provides that, in the determination of any criminal charge against him, everyone shall be entitled, in full equality, to the minimum guarantees enumerated in subparagraphs (a) to (g) of paragraph 3. Similarly, article 25 provides for the equal participation in public life of all citizens, without any of the distinctions mentioned in article 2.

4. It is for the States parties to determine appropriate measures to implement the relevant provisions. However, the Committee is to be informed about the nature of such measures and their conformity with the principles of non-discrimination and equality before the law and equal protection of the law.

5. The Committee wishes to draw the attention of States parties to the fact that the Covenant sometimes expressly requires them to take measures to guarantee the equality of rights of the persons concerned. For example, article 23, paragraph 4, stipulates that States parties shall take appropriate steps to ensure equality of rights as well as responsibilities of spouses as to marriage, during marriage and at its dissolution. Such steps may take the form of legislative, administrative or other measures, but it is a positive duty of States parties to make certain that spouses have equal rights as required by the Covenant. In relation to children, article 24 provides that all children, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, national or social origin,

property or birth, have the right to such measures of protection as are required by their status as minors, on the part of their family, society and the State.

6. The Committee notes that the Covenant neither defines the term “discrimination” nor indicates what constitutes discrimination. However, article 1 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination provides that the term “racial discrimination” shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life. Similarly, article 1 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women provides that “discrimination against women” shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field.

7. While these conventions deal only with cases of discrimination on specific grounds, the Committee believes that the term “discrimination” as used in the Covenant should be understood to imply any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedoms.

8. The enjoyment of rights and freedoms on an equal footing, however, does not mean identical treatment in every instance. In this connection, the provisions of the Covenant are explicit. For example, article 6, paragraph 5, prohibits the death sentence from being imposed on persons below 18 years of age. The same paragraph prohibits that sentence from being carried out on pregnant women. Similarly, article 10, paragraph 3, requires the segregation of juvenile offenders from adults. Furthermore, article 25 guarantees certain political rights, differentiating on grounds of citizenship.

9. Reports of many States parties contain information regarding legislative as well as administrative measures and court decisions which relate to protection against discrimination in law, but they very often lack information which would reveal discrimination in fact. When reporting on articles 2 (1), 3 and 26 of the Covenant, States parties usually cite provisions of their constitution or equal opportunity laws with respect to equality of persons. While such information is of course useful, the Committee wishes to know if there remain any problems of discrimination in fact, which may be practised either by public authorities, by the community, or by private persons or bodies. The Committee wishes to be informed about legal provisions and administrative measures directed at diminishing or eliminating such discrimination.

10. The Committee also wishes to point out that the principle of equality sometimes requires States parties to take affirmative action in order to diminish or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by the Covenant. For example, in a State where the general conditions of a certain part of the population prevent or impair their enjoyment of human rights, the State should take specific action to correct those conditions. Such action may involve granting for a time to the part of the population concerned certain preferential treatment in specific

matters as compared with the rest of the population. However, as long as such action is needed to correct discrimination in fact, it is a case of legitimate differentiation under the Covenant.

11. Both article 2, paragraph 1, and article 26 enumerate grounds of discrimination such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. The Committee has observed that in a number of constitutions and laws not all the grounds on which discrimination is prohibited, as cited in article 2, paragraph 1, are enumerated. The Committee would therefore like to receive information from States parties as to the significance of such omissions.

12. While article 2 limits the scope of the rights to be protected against discrimination to those provided for in the Covenant, article 26 does not specify such limitations. That is to say, article 26 provides that all persons are equal before the law and are entitled to equal protection of the law without discrimination, and that the law shall guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any of the enumerated grounds. In the view of the Committee, article 26 does not merely duplicate the guarantee already provided for in article 2 but provides in itself an autonomous right. It prohibits discrimination in law or in fact in any field regulated and protected by public authorities. Article 26 is therefore concerned with the obligations imposed on States parties in regard to their legislation and the application thereof. Thus, when legislation is adopted by a State party, it must comply with the requirement of article 26 that its content should not be discriminatory. In other words, the application of the principle of non-discrimination contained in article 26 is not limited to those rights which are provided for in the Covenant.

13. Finally, the Committee observes that not every differentiation of treatment will constitute discrimination, if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant.