

ARTYKUŁ

Katarzyna Sękowska-Kozłowska*

**KONTROLA IMPLEMENTACJI KONWENCJI
W SPRAWIE LIKWIDACJI WSZELKICH FORM
DYSKRYMINACJI KOBIET (CEDAW)**

Komitet do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet jest wyspecjalizowanym organem ONZ czuwającym nad implementacją postanowień Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet¹. Komitet jest jednym z ośmiu komitetów² będących organami kontrolnymi nadzorującymi realizację postanowień poszczególnych konwencji uchwalonych w ramach ONZ. Mechanizmy te tworzą tzw. traktatowy system ochrony praw człowieka, w odróżnieniu od systemu opartego na Karcie Narodów Zjednoczonych³.

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie najważniejszych aspektów funkcjonowania Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet. Rozważania

* Mgr Katarzyna Sękowska-Kozłowska – asystentka naukowa w Poznańskim Centrum Praw Człowieka INP PAN.

¹ Zarówno Komitet (ang. *Committee on the Elimination of Discrimination against Women*), jak i Konwencja (ang. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) funkcjonują powszechnie w piśmiennictwie pod skrótem CEDAW. W niniejszym tekście posługuję się terminami „Komitet” i „Konwencja”.

² Pozostałe to Komitet Praw Człowieka, Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Komitet przeciwko Torturom, Komitet Praw Dziecka, Komitet Pracowników Migrujących, Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych.

³ Szerzej R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 57-117.

w tej kwestii poprzedzone zostaną krótkim omówieniem głównych etapów rozwoju ochrony praw kobiet w ramach ONZ, a także najważniejszych założeń Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.

I. Wprowadzenie – ochrona praw kobiet w ramach ONZ

Idea zrównania praw kobiet i mężczyzn jest obecna od samego początku istnienia ONZ. Preambuła Karty Narodów Zjednoczonych wymienia osiągnięcie równości praw kobiet i mężczyzn jako jeden z celów powołania organizacji, co sprecyzowano w art. 1 pkt. 3 Karty. Aspekt równości płci pojawia się także w kilku kolejnych artykułach (m.in. art. 13, art. 55 i art. 76 Karty), art. 8 Karty promuje natomiast równość płci w dostępie do stanowisk w organach ONZ. Postanowienia Karty odnośnie zrównania praw kobiet i mężczyzn szybko znalazły przełożenie na płaszczyźnie organizacyjnej. Już w 1946 r. została powołana przez Radę Gospodarczą i Społeczną Komisja Statusu Kobiet (początkowo funkcjonowała ona jako podkomisja Komisji Praw Człowieka, szybko jednak zyskała status komisji). Można więc zauważyć, że od samego początku akcent został położony na ochronę i promocję praw kobiet jako narzędzie osiągnięcia formalnej i materialnej równości płci. Komisja będąc organem działającym w oparciu o Kartę NZ jest głównym motorem polityki ONZ w dziedzinie promocji praw kobiet. Wniosła również duży wkład w rozwój systemu traktatowego, m.in. uczestnicząc w pracach nad uchwaleniem Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie wszelkich form dyskryminacji kobiet, który zostanie omówiony w dalszej części artykułu.

Uchwalona w 1948 r. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka również już w preambule odnosi się do zasady równości praw kobiet i mężczyzn, po czym w art. 1 formułuje zasadę równości praw wszystkich jednostek ludzkich⁴, a w art. 2 zakaz dyskryminacji, w tym również ze względu na płeć. Kolejnym krokiem na drodze tworzenia uniwersalnego standardu praw

⁴ Podczas prac nad tekstem Deklaracji pierwotnie proponowano użycie zwrotu *all men*, co wywołało duże kontrowersje (słowo *men* w języku angielskim oznacza zarówno „człowiek”, jak i „mężczyzna”), w rezultacie na skutek interwencji m.in. Komisji Statusu Kobiet ostateczny tekst Deklaracji posługuje się zwrotem *all human beings*, por. F. Gomez Isa, *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and its Optional Protocol*, [w:] F. Gomez Isa, K. de Feyter (red.), *International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges*, Bilbao 2006, s. 221.

człowieka było uchwalenie w 1966 r. Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych⁵ oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych materializujących postanowienia Deklaracji w normy wiążące Państwa-strony. Każdy z paktów formułuje w art. 2 zakaz dyskryminacji, w tym również ze względu na płeć, a zasada równości praw płci jest dodatkowo wyrażona w bliźniaczym dla obu Paktów artykule 3, który stanowi, iż Państwo-strona zobowiązuje się zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania ze wszystkich praw wymienionych w danym Pakcie.

Działalność ONZ na rzecz zrównania praw kobiet i mężczyzn obejmuje również przygotowanie i uchwalanie szeregu szczegółowych dokumentów. Odnośnie sfery zatrudnienia wymienić należy konwencje przygotowane pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, m.in. Konwencję o zakazie pracy nocnej kobiet z 1948 r.⁶, Konwencję dotyczącą jednakowego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości z 1951 r.⁷, Konwencję dotyczącą dyskryminacji zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu z 1958 r.⁸ czy Konwencję w sprawie równych szans i jednakowego traktowania pracowników obu płci mających obowiązki rodzinne z 1981 r.⁹ Natomiast jeśli chodzi o prawa polityczne, duże znaczenie odegrało wejście w życie Konwencji o prawach politycznych kobiet¹⁰, uchwalonej w 1952 r., a więc w epoce, gdy wykluczenie kobiet z życia publicznego, brak dostępu do czynnego i biernego prawa wyborczego, były wciąż zjawiskami powszechnymi w skali światowej. Również kwestie związane z małżeństwem zostały uregulowane w formie umów międzynarodowych (Konwencja dotycząca obywatelstwa kobiet zamężnych z 1958 r.¹¹, Konwencja w sprawie zgody na zawarcie małżeństwa, najniższego wieku małżeńskiego i rejestracji małżeństw z 1964 r.¹²), przy czym należy zauważyć iż małżeństwo jest tutaj

⁵ Posługuję się przekładem Paktu opracowanym przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN, M. Piechowiak, R. Hliwa (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych*, Poznań 2001.

⁶ Polska nie przystąpiła do tej konwencji, jest jedynie stroną konwencji z 1906 r. o zakazie pracy nocnej kobiet zatrudnionych w przemyśle, Dz. U. z 1922 r., Nr 19, poz. 158.

⁷ Dz. U. z 1955 r., Nr 38, poz. 238.

⁸ Dz. U. z 1961 r., Nr 42, poz. 218.

⁹ Polska nie ratyfikowała tej konwencji.

¹⁰ Dz. U. z 1955 r., Nr 16, poz. 86.

¹¹ Dz. U. z 1959 r., Nr 56, poz. 334.

¹² Dz. U. z 1965 r., Nr 9, poz. 53.

przedmiotem uregulowania przede wszystkim odnośnie sfery publicznej (sposób zawarcia małżeństwa, wpływ zawarcia małżeństwa na narodowość kobiety), nie zaś samego funkcjonowania kobiety w małżeństwie (problem przemocy domowej, planowanie rodziny i zdrowie reprodukcyjne kobiet, prawa ekonomiczne kobiet), przypisywanego tradycyjnie sferze prywatnej, które to podejście jest na przestrzeni ostatnich lat konsekwentnie modyfikowane, a jednym z kamieni milowych jest właśnie uchwalenie Konwencji CEDAW.

Pomimo istnienia tak licznych instrumentów szczegółowych, a także włączenia regulacji dotyczących równości płci do Paktów, dość szybko okazało się, iż istnieje potrzeba stworzenia instrumentu, który w sposób kompleksowy i wyspecjalizowany będzie koncentrował się na walce z dyskryminacją kobiet. Prace nad opracowaniem takiego dokumentu zostały zainicjowane już w 1963 r. podjęciem przez Zgromadzenie Ogólne Rezolucji 1921 zobowiązującej Radę Gospodarczą i Społeczną do zlecenia Komisji Praw Kobiet opracowania projektu deklaracji¹³, co zaowocowało ogłoszeniem w 1967 r. Deklaracji w sprawie likwidacji dyskryminacji kobiet¹⁴. Natomiast u progu ONZ-owskiej dekady kobiet (1976-1985) podjęto prace nad stworzeniem kolejnego dokumentu, tym razem prawnie wiążącego, zwieńczone uchwaleniem w 1979 r. Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. W tym miejscu warto zauważyć, iż uchwalenie Konwencji, jakkolwiek będące niezmiernie ważnym etapem, nie oznacza osiągnięcia *statusu quo* i zakończenia na forum międzynarodowym działań zmierzających do osiągnięcia formalnej i materialnej równości płci. Po pierwsze, standard prawny wypracowany przez ONZ cały czas ewoluuje, głównie za sprawą działalności Komitetu CEDAW, ale także innych organów traktatowych (przede wszystkim Komitetu Praw Człowieka). Po drugie, na płaszczyźnie ONZ (przy dużym wsparciu organizacji pozarządowych) nieustannie toczy się dyskusja na temat równości praw płci, co znajduje wyraz w poszczególnych deklaracjach politycznych, by wymienić przede wszystkim postanowienia Pekinńskiej Platformy Działania z 1995 r.¹⁵, a wcześniej także Deklaracji Wiedeńskiej i Programu Działania z 1993 r., której punkt I 18 stwierdza, że „prawa kobiet

¹³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 1921 (XVIII) z 5 grudnia 1963 r.

¹⁴ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2263 (XXII) z 7 listopada 1967 r.

¹⁵ Jest to dokument końcowy Czwartej Światowej Konferencji w sprawie Kobiet, która odbyła się w Pekinie w 1995 r., w którym wskazano dwanaście obszarów, które mają kluczowe znaczenie dla walki z dyskryminacją kobiet oraz określono zadania, które mają być podjęte przez rządy, instytucje międzynarodowe, organizacje pozarządowe oraz sektor prywatny.

i dziewcząt są niezbywalną, integralną i nierozdzieloną częścią powszechnych praw człowieka”¹⁶. Należy podkreślić, iż prawa kobiet nie są osobną, wydzieloną kategorią praw pewnej grupy, ale stanowią integralny element praw człowieka formułując jeden, uniwersalny i niepodzielny standard¹⁷.

II. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet – zarys regulacji

Konwencja weszła w życie w 1981 r. po uzyskaniu ratyfikacji przez 20 Państw-stron, wśród których znajdowała się Polska, która przystąpiła do Konwencji w 1980 r.¹⁸ (warto dodać, iż niespełna 2 letni okres, który upłynął od momentu uchwalenia do chwili wejścia w życie jest jednym z najkrótszych jeśli chodzi o międzynarodowe traktaty z dziedziny praw człowieka). W chwili obecnej stronami Konwencji jest 185 państw, co stanowi przeszło 95% państw wchodzących w skład ONZ¹⁹.

Tekst Konwencji składa się z 30 artykułów podzielonych na 4 części. Artykuł 1 zawiera definicję pojęcia „dyskryminacja kobiet”, którą jest „wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na płeć, które powoduje lub ma na celu uszczuplenie albo uniemożliwienie kobietom, niezależnie od ich stanu cywilnego, przyznania, realizacji lub korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności w dziedzinach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i innych”. Ważnych wskazówek dla interpretacji ogólnych założeń Konwencji dostarczają Zalecenia Ogólne nr 25 Komitetu²⁰, w których czytamy, iż celem Konwencji jest osiągnięcie zarówno formalnej, jak i materialnej równości kobiet i mężczyzn w korzystaniu ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności. Komitet podkreśla również, iż koncepcja

¹⁶ Tekst deklaracji za tłumaczeniem Deklaracja Wiedeńska i Program Działania Światowej Konferencji Praw Człowieka, [red.] R. Hliwa, Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN, Poznań 1998.

¹⁷ Por. Ch. Bunch, S. Frost, *Prawa kobiet w kontekście praw człowieka*, [w:] A. Grzybek (red.), *Prawa kobiet w dokumentach ONZ*, Warszawa 1998, s. 9-20.

¹⁸ Dz. U. z 2 kwietnia 1982, Nr 10, poz. 71.

¹⁹ Dane z 15 lutego 2009, zamieszczone na oficjalnej stronie Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, które od 2008 r. jest odpowiedzialne za obsługę sekretariatu Komitetu, www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/8.htm.

²⁰ Zalecenia Ogólne nr 25 i inne dokumenty dotyczące Komitetu są dostępne na www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm.

przeciwdziałania dyskryminacji zawarta w Konwencji jest szersza niż standard zawarty w wielu krajowych i międzynarodowych standardach ochrony prawnej, które opierają się na zakazie dyskryminacji ze względu na płeć i chronią zarówno kobiety i mężczyzn przed nierównym, opartym na arbitralnych i nieuzasadnionych rozróżnieniach, traktowaniu. Konwencja natomiast skupia się na dyskryminacji kobiet, kładąc nacisk na fakt, iż kobiety były i są narażone na różne formy dyskryminacji wyłącznie z tego powodu, iż są kobietami²¹.

Zalecenia Ogólne nr 25 wskazują, iż wspólne odczytanie artykułów 1-5 i art. 24 Konwencji stwarza ramy dla interpretacji wszystkich materialnych postanowień Konwencji, formułując trzy główne zobowiązania nałożone na Państwa-strony w walce z dyskryminacją kobiet. Pierwszym z nich jest wyeliminowanie przez Państwa-strony z krajowego porządku prawnego wszelkich norm prowadzących do bezpośredniej bądź pośredniej dyskryminacji kobiet, a także ochrona przed dyskryminacją kobiet ze strony jakichkolwiek organów władzy państwowej. Po drugie, Państwa-strony są zobowiązane do poprawy faktycznej sytuacji kobiet poprzez wdrożenie szczegółowej i skutecznej polityki oraz programów działania. Po trzecie, na Państwach-stronach ciąży obowiązek walki ze stereotypami związanymi z rolą kobiety w społeczeństwie (Komitet odwołuje się w tym miejscu do koncepcji płci kulturowej – *gender*), które dotyczą kobiet nie tylko na płaszczyźnie stosunków między jednostkami, ale również w sferze prawa struktur społecznych i instytucji publicznych²².

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na kilka kwestii, które odgrywają ważną rolę w procesie odczytania postanowień Konwencji. Pierwszą z nich jest właśnie walka ze stereotypami, której założenia formułuje art. 5 Konwencji, stanowiąc m.in., iż „Państwa-strony podejmą wszelkie stosowne kroki w celu zmiany społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet w celu osiągnięcia likwidacji przesądów i zwyczajów lub innych praktyk, opierających się na przekonaniu o niższości lub wyższości jednej z płci albo na stereotypach roli mężczyzny i kobiety”. Niniejsze postanowienie, stanowiąc swoiste *novum* wśród regulacji dotyczących równości płci, odgrywa szczególnie ważną rolę, gdyż to przede wszystkim określone postawy społeczne, stereotypy i uprzedzenia są źródłem dyskryminacji. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż przepis ten nie pełni jedynie funkcji deklaratywnej,

²¹ *Ibidem*, pkt 4.

²² *Ibidem*, pkt 6 i 7.

ale nakłada na Państwa-strony konkretne zobowiązania, z których są rozliczane w trakcie procedury rozpatrywania raportów oraz w trybie procedury rozpatrywania skarg indywidualnych²³.

Tym samym można dostrzec, iż Konwencja wychodzi poza wertykalny wymiar „jednostka-państwo” będący typowym ujęciem dla regulacji w dziedzinie praw człowieka, wkraczając w płaszczyznę stosunków między jednostkami (wymiar horyzontalny). O tym, jak silnie Konwencja dotyka „sfery prywatnej”, klasycznie uważanej za wolną od ingerencji państwa i zasługującą na szczególną ochronę (prawo do prywatności), świadczą nie tylko postanowienia art. 5, ale również m.in. art. 16 odnoszącego się szczegółowo do eliminacji dyskryminacji kobiet w obrębie relacji w małżeństwie i stosunków rodzinnych (m.in. prawo do świadomego macierzyństwa, równe prawa i obowiązki rodzicielskie). Do płaszczyzny stosunków prywatnych odnosi się również art. 2 e Konwencji, który zobowiązuje Państwa-strony do podjęcia wszelkich stosownych kroków w celu likwidacji dyskryminacji kobiet przez jakiegokolwiek osoby, organizacje i przedsiębiorstwa.

Nie mniej istotną kwestią jest wprowadzenie przez Konwencję możliwości stosowania przez Państwa-strony tymczasowych środków korygujących²⁴. Artykuł 4 § 1 Konwencji stanowi, iż stosowanie przez Państwa-strony środków zmierzających do przyspieszenia faktycznej równości mężczyzn i kobiet nie będzie uważane za akt dyskryminacji, środki te jednakże muszą być tymczasowe (uchylone z chwilą osiągnięcia celów w zakresie równości szans i równego traktowania) i nie mogą w żaden sposób pociągać za sobą utrzymania nierównych lub odrębnych standardów²⁵. Dodać należy, iż przepisy Konwencji udzielają nie tylko przyzwolenia na stosowanie takich środków, ale również zobowiązują Państwa-strony do ich stosowania. We wspomnianych już wcześniej Zaleceniach Ogólnych nr 25 poświęconych postanowieniom art. 4 § 1 czytamy, iż artykuł ten odczytywany łącznie

²³ W jednej z nielicznych rozpatrzonych dotąd skarg indywidualnych stwierdzono naruszenie właśnie art. 5 (a), por. A.T. p. Węgrom, opinia z 26 stycznia 2005 r., skarga nr 2/2003.

²⁴ Środki te (ang. *temporary special measures*) występują pod rozmaitą nazwą w polskim piśmiennictwie, m.in. środki wyrównawcze, środki dyskryminacji pozytywnej, akcje afirmatywne (w polskim tekście Konwencji użyto niezbyt adekwatnego terminu „tymczasowe zarządzenia szczególne”); terminologia angielska również nie jest jednolita pod tym względem, por. uwagi zawarte w Zaleceniach Ogólnych nr 25, pkt 17.

²⁵ Należy wyjaśnić, iż w polskim tekście Konwencji posłużono się błędnie w tym miejscu pojęciem „normy” („...nierównych lub odrębnych norm”) jako tłumaczeniem angielskiego rzeczownika „standard”.

z art. 1, art. 2, art. 3, art. 5 i art. 24 musi być stosowany w powiązaniu z artykułami 6-16, które stanowią, iż Państwa-strony „podejmą wszelkie stosowne kroki” na rzecz likwidacji dyskryminacji w różnych sferach życia. W rezultacie Komitet stoi na stanowisku, iż Państwa-strony są zobowiązane zastosować tymczasowe środki korygujące w związku z postanowieniami każdego z wyżej wymienionych artykułów, jeśli środki takie są konieczne i służą przyspieszeniu osiągnięcia którejkolwiek z poszczególnych celów bądź też pełnej równości formalnej lub materialnej kobiet²⁶.

Podkreślić należy, iż Konwencja jest regulacją bardzo kompleksową, gdyż stoi na straży praw zarówno osobistych i politycznych, jak i gospodarczych, społecznych i kulturalnych²⁷. Prawa osobiste i polityczne ujęte są w części II Konwencji, która dotyczy m.in. kwestii uczestnictwa kobiet w życiu publicznym i politycznym (art. 7), uczestniczenia kobiet w polityce międzynarodowej (art. 8), praw związanych z nabywaniem, zmianą lub zachowaniem obywatelstwa (art. 9). Część III Konwencji zawiera natomiast postanowienia w materii praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, a zatem dotyczące dostępu dla kobiet na równi z mężczyznami do edukacji (art. 10), likwidacji dyskryminacji kobiet w dziedzinie zatrudnienia (art. 11), dostępu do opieki zdrowotnej (art. 12), likwidacji dyskryminacji kobiet żyjących na obszarach wiejskich (art. 14). Część IV odnosi się do równości kobiet na płaszczyźnie prawa (art. 15) oraz likwidacji dyskryminacji kobiet we wszystkich sprawach wynikających z zawarcia małżeństwa i stosunków rodzinnych (art. 16). W części V Konwencji zawarto artykuły dotyczące Komitetu CEDAW, które omówione zostaną w dalszej części artykułu.

Tak szeroki zakres ochrony wyznaczony przez Konwencję, a także imponująca liczba sygnatariuszy nie oznacza jednakże, iż wszystkie Państwa-strony podejmują się realizować taki sam, pełen standard. Artykuł 28 umożliwia stronom zgłaszanie zastrzeżeń, które nie mogą być jednakże niezgodne z przedmiotem i celami Konwencji (co odpowiada postanowieniom art. 19

²⁶ Zalecenia Ogólne nr 25, pkt 24.

²⁷ Na szczególne znaczenie tej drugiej kategorii praw zwraca uwagę K. Tomasevski, wskazując iż wykluczenie i dyskryminacja kobiet w różnych sferach życia społecznego jest bardzo często związana z ich ubezwłasnowolnieniem na płaszczyźnie ekonomicznej (m.in. problem prawa do własności, dziedziczenia, dostępu do kredytów, prowadzenia działalności gospodarczej), por. K. Tomasevski, *Men and Women, Sex and Gender*, [w:] G. Alfredsson, J. Grimheden, B. G. Ramcharan, A. De Zayas (red.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, The Hague, Boston, London 2001, s. 430-431.

Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów). Zagadnienie to ma doniosłe znaczenie dla funkcjonowania Konwencji w praktyce, bowiem bardzo duża liczba Państw-stron sformułowała zastrzeżenia do jej postanowień²⁸. Nie każde z zastrzeżeń ma doniosłe znaczenie dla praw jednostki²⁹, jednakże duża część z nich znacznie ogranicza zakres ochrony. W szczególności chodzi tu o zastrzeżenia wniesione do art. 2 (dotyczącego m.in. zobowiązania Państwa-strony do likwidacji dyskryminacji w krajowym porządku prawnym) oraz do art. 16 (dyskryminacja w rodzinie i małżeństwie). Artykuły te są jednymi z kluczowych postanowień Konwencji, tymczasem wiele Państw-stron (zwłaszcza z kręgu kultury islamu) uchyla się od ich realizacji, tłumacząc ten fakt odrębnościami wynikającymi z tradycji, religii i kultury³⁰. Problem zastrzeżeń jest stałym przedmiotem uwagi Komitetu³¹. Również poszczególne Państwa-strony wyrażają niejednokrotnie sprzeciw wobec zastrzeżeń wniesionych przez inne państwa, wskazujących wyraźnie na zamiar zniweczenia celu Konwencji. Problem ten stał się również przedmiotem dyskusji podczas Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu w 1993 r., w rezultacie czego w punkcie II 39 Deklaracji Wiedeńskiej i Programu Działania stwierdzono m.in., iż Komitet CEDAW jest zobowiązany do dokonywania ciągłego przeglądu wniesionych zastrzeżeń, natomiast Państwa-strony powinny jak najszybciej wycofać zastrzeżenia, które są sprzeczne z celem lub przedmiotem Konwencji albo w inny sposób niezgodne z międzynarodowym prawem traktatów. Nie ulega wątpliwości, iż zastrzeżenia do Konwencji, tak jak i do wielu innych traktatów z zakresu praw człowieka, to problem wielkiej wagi. Wiadomo, iż ustanowienie możliwości wnoszenia zastrzeżeń jest środkiem osiągnięcia kompromisu, bowiem w przeciwnym razie wiele państw nigdy

²⁸ Lista deklaracji i zastrzeżeń dostępna na www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/8.htm#declarations.

²⁹ Przykładowo Polska wniosła zastrzeżenie, iż nie czuje się związana postanowieniami art. 29 dotyczącego poddania arbitrażowi sporów Państw-stron wynikłych na tle stosowania Konwencji; zastrzeżenie to zostało wycofane w 1997 r., por. IV i V sprawozdanie okresowe rządu polskiego do Komitetu CEDAW, CEDAW/C/POL/4-5, pkt 49.

³⁰ Zastrzeżenia do Konwencji zostały szeroko omówione m.in. w: L. Lijnzaad, *Reservations to UN Human Rights Treaties: Ratify and Ruin?*, Martinus Nijhoff Publishers 1995, s. 298-370.

³¹ Por. m.in. Zalecenia Ogólne nr 20; Komitet zwraca się także do Państw-stron w uwagach końcowych do sprawozdań okresowych o wycofanie zastrzeżeń niezgodnych z celem Konwencji, co jest właściwe jego jedynym narzędziem nacisku w tej materii, por. np. uwagi końcowe do sprawozdania Bahrajnu, CEDAW/C/BHR/CO/2, pkt 16-17.

nie przyłączyłoby się do Konwencji, jednakże trzeba się zastanowić czy „wspólny standard” nie staje się w ten sposób fikcją, skoro część zastrzeżeń obala właściwie sens ratyfikacji jej postanowień przez dane państwo.

III. Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet – struktura i kompetencje

Artykuł 17 Konwencji powołuje Komitet do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet „w celu badania postępu w stosowaniu niniejszej konwencji”. Komitet jest organem złożonym z 23 ekspertów, będących osobami prezentującymi wysoki poziom moralny oraz wiedzę merytoryczną w dziedzinie objętej Konwencją. Podkreślić należy, iż członkowie Komitetu występują we własnym imieniu, co oznacza, iż w żaden sposób nie reprezentują kraju swojego pochodzenia. Członkowie Komitetu są wybierani podczas posiedzenia Państw-stron, z których każde może przedstawić swojego kandydata³². Przy obsadzaniu składu Komitetu brany jest pod uwagę klucz geograficzny, art. 17 Konwencji wskazuje również, iż jego członkowie mają reprezentować „różne formy cywilizacji i główne systemy prawne”. Mandat członka Komitetu trwa 4 lata, skład Komitetu jest uzupełniany na zasadzie rotacji co dwa lata. Członkowie Komitetu wybierają ze swego grona na okres dwóch lat przewodniczącego, trzech wice-przewodniczących oraz sprawozdawcę. Zarówno ta kwestia, jak i wiele innych związanych z funkcjonowaniem Komitetu, jest określona przez Regulamin Komitetu³³. Komitet funkcjonuje w systemie sesyjnym. Artykuł 20 Konwencji wprowadza znaczne ograniczenia w tej materii, stanowiąc, iż Komitet zbiera się corocznie na czas nie dłuższy niż dwa tygodnie. Jest to zdecydowanie zbyt krótki okres, zważywszy na dużą liczbę Państw-stron Konwencji, a tym samym sprawozdań okresowych do rozpatrzenia, a także dodatkowe obowiązki Komitetu, przede wszystkim

³² Od początku istnienia Komitetu wykształcił się zwyczaj zgłaszania kandydatur niemal wyłącznie kobiet. I tak na przestrzeni niemal 30 lat w składzie Komitetu zasiadało jedynie 4 mężczyzn (byli to Johan Nordenfelt ze Szwecji, członek Komitetu w latach 1982-1984, Göran Melander ze Szwecji, członek Komitetu w latach 2001-2004, Cornelis Flinterman z Holandii, członek Komitetu od 2003 r. oraz Niklas Bruun z Finlandii, członek Komitetu od 2009 r.). Praktykę taką należy ocenić negatywnie – korzystnym byłby udział przedstawicieli obu płci w pracach Komitetu, ponadto nadreprezentacja kobiet przyczynia się do utrwalenia stereotypu, iż dyskryminacja kobiet jest wyłącznie problemem kobiet, nie zaś całego społeczeństwa.

³³ Rules of procedure of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, A/56/38, Annex I.

nałożone przez Protokół Fakultatywny. Remedium jest uzyskiwanie doraźnych zezwoleń Zgromadzenia Ogólnego na wydłużenie lub zwiększenie ilości sesji – od wydłużania sesji o kilka dni w roku na początku funkcjonowania Komitetu³⁴, po dwie lub trzy trzytygodniowe sesje rocznie odbywające się w ostatnich latach³⁵. W 1995 r. Zgromadzenie Ogólne zaleciło uchwalenie poprawki do Konwencji, która umożliwiłaby zwoływanie sesji Komitetu tak często, jak jest to niezbędne dla realizacji jego obowiązków³⁶. Poprawka wejdzie w życie z chwilą dokonania ratyfikacji przez dwie trzecie Państw-stron Konwencji³⁷. W latach 1982-1994 sesje Komitetu odbywały się przemiennie w siedzibie ONZ w Wiedniu oraz w Nowym Jorku, w latach 1995-2007 w Nowym Jorku, natomiast od 2008 r. Komitet obraduje przemiennie w Genewie oraz w Nowym Jorku. Na mocy art. 21 Konwencji Komitet jest zobowiązany składać roczne sprawozdanie ze swojej działalności do Zgromadzenia Ogólnego za pośrednictwem Rady Gospodarczej i Społecznej.

Głównym zadaniem Komitetu jest kontrola implementacji postanowień Konwencji przez Państwa-strony. Zauważyć należy, iż regulacje dotyczące kompetencji Komitetu stanowią integralną część Konwencji, zatem zgoda na związanie się jej postanowieniami przez Państwo-stronę oznacza jednocześnie akceptację poddania się procedurze kontrolnej, której głównym narzędziem jest rozpatrywanie sprawozdań okresowych składanych przez Państwa-strony do Komitetu. Komitet dokonuje również interpretacji Konwencji poprzez uchwalanie zaleceń ogólnych. Z chwilą wejścia w życie Protokołu Fakultatywnego do Konwencji Komitet zyskał kolejne kompetencje, w tym przede wszystkim mandat do rozpatrywania skarg indywidualnych.

³⁴ Por. np. sprawozdanie Komitetu z 6. sesji, A/42/38, pkt 580.

³⁵ Por. np. sprawozdanie Komitetu z 13. sesji, A/49/38, pkt 14.

³⁶ Tekst art. 20 ust. 1 Konwencji po nowelizacji brzmi „Komitet będzie zbierał się z reguły corocznie w celu rozpatrzenia sprawozdań przedstawianych zgodnie z artykułem 18 niniejszej konwencji. Czas trwania posiedzeń Komitetu będzie określany, za zgodą Zgromadzenia Ogólnego, na posiedzeniu Państw-stron Konwencji”, CEDAW/SP/1995/2.

³⁷ Jak na razie proces ratyfikacji poprawki przebiega bardzo wolno – w ciągu przeszło 12 lat od momentu uchwalenia poprawka została przyjęta przez jedynie 53 państwa, co nie stanowi nawet połowy wymaganej liczby; stan z 19 marca 2008, www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/8_a.htm. Polska do chwili obecnej nie przyjęła poprawki, pomimo wezwania przez Komitet do jej ratyfikacji przy okazji rozpatrywania sprawozdania okresowego w 2007 r., por. uwagi końcowe Komitetu, CEDAW/C/POL/CO/6, pkt 34.

1. Raporty Państw-stron

Zgodnie z art. 18 Konwencji Państwa-strony są zobowiązane przedstawić Komitetowi co cztery lata (lub częściej, jeśli Komitet się o to zwróci) sprawozdanie dotyczące „kroków ustawodawczych, sądowych, administracyjnych lub innego rodzaju” podjętych przez dane państwo w celu realizacji Konwencji. W świetle dalszych postanowień tego artykułu „sprawozdania mogą wskazywać czynniki i trudności wpływające na stopień wykonywania zobowiązań przewidzianych w Konwencji”.

Oprócz składania sprawozdań okresowych, każde państwo jest również zobowiązane przedstawić Komitetowi w ciągu roku od chwili przystąpienia do Konwencji tzw. sprawozdanie początkowe (*initial report*), w którym przedstawione są przede wszystkim konstytucyjne, prawne i administracyjne środki służące realizacji postanowień Konwencji. Sprawozdanie powinno wskazywać miejsce Konwencji w krajowym porządku prawnym, a także zawierać zestawienie odpowiednich przepisów konstytucyjnych oraz regulacji niższego rzędu z odpowiednimi postanowieniami Konwencji. Należy również przedstawić system organów państwa uczestniczących we wdrażaniu postanowień Konwencji oraz omówić jak wygląda współpraca z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się kwestiami, których dotyczy Konwencja. Dodatkowo do sprawozdania początkowego dołączony jest tzw. dokument bazowy (*core document*) zawierający podstawowe informacje na temat sytuacji geopolitycznej państwa i obowiązującego w nim systemu prawnego.

Wymogi formalne dotyczące sporządzania sprawozdań określają precyzyjnie wytyczne opracowane przez Komitet³⁸. Państwa powinny w sposób przejrzysty przedstawić stopień realizacji postanowień zawartych w każdym z poszczególnych artykułów. Raport powinien zawierać aktualne dane statystyczne, a także dostarczać niezbędnych informacji w przypadku wprowadzenia nowych instytucji lub mechanizmów prawnych związanych z implementacją Konwencji. Głównym przedmiotem zainteresowania Komitetu jest postęp uczyniony przez dane państwo w czasie, który upłynął od momentu przedłożenia poprzedniego raportu, jednakże jak wspomniano wcześniej, raport jest też dokumentem, w którym państwo może, a nawet powinno, zasygnalizować trudności pojawiające się na tle stosowania Kon-

³⁸ Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by States-Parties to the international human rights treaties, HRI/GEN/2/Rev. 5.

wencji. Widać zatem, iż proces raportowania do Komitetu ma charakter ciągły, każdy z raportów, jakkolwiek stanowi odrębną całość, łączy się z poprzednimi sprawozdaniami, będąc jednym z kolejnych etapów w toku współpracy Komitetu i Państwa-strony mającej doprowadzić do pełnego wdrożenia standardu określonego przez Konwencję.

Należy podkreślić, iż podstawowym założeniem systemu opartego na procedurze raportowania jest konstruktywny dialog Komitetu z władzami Państwa-strony. Komitet nie ma zatem pełnić roli „złego policjanta”, ale będąc organem kontrolnym ma jednocześnie wspomagać i kierunkować Państwo-stronę w celu poprawy i przyspieszenia procesu wdrażania postanowień Konwencji³⁹. Uczestnictwo Państwa-strony w procedurze sprawozdawczej nie kończy się zatem z momentem złożenia raportu. Kolejnym etapem, szczególnie istotnym dla dialogu „Komitet-Państwo” jest proces rozpatrywania sprawozdania. Wstępnym etapem procesu jest posiedzenie grupy roboczej, która formułuje listę najważniejszych problemów i pytań, na które Państwo-strona odpowiada pisemnie. W czasie posiedzenia z udziałem delegacji Państwa-strony, którego raport jest rozpatrywany, Komitet analizuje wszystkie punkty przedstawionego sprawozdania i kieruje pytania do członków delegacji. Trzeba podkreślić, iż ogromne znaczenie ma uczestnictwo w całej procedurze organizacji pozarządowych. Bardzo często to właśnie z tego źródła Komitet czerpie informacje o stanie realizacji praw kobiet w danym państwie, posiadając możliwość konfrontacji danych przedstawionych przez Państwo-stronę. Organizacje pozarządowe przestawiają tzw. raporty alternatywne posiadające podobną strukturę jak raporty rządów⁴⁰. Komitet poświęca również część każdej z sesji na wysłuchanie przedstawicieli organizacji pozarządowych⁴¹. Państwa-strony są zachęcane przez Komitet do współpracy z organizacjami pozarządowymi już na etapie przygotowania

³⁹ Por. Overview of the current working methods of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, A/59/38 Annex X, pkt III B.

⁴⁰ Por. np. raport przygotowany przez Federację na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny przygotowany we współpracy z innymi organizacjami pozarządowymi przedłożony na 37 sesję Komitetu, podczas której rozpatrywano sprawozdanie rządu polskiego, www.federa.org.pl/?page=static&static=5&lang=1#4. Baza raportów organizacji pozarządowych do Komitetu CEDAW dostępna jest na www1.umn.edu/humanrts/iwraw/publications/countries/shadow-reports.html, od niedawna są one również publikowane na oficjalnej stronie Komitetu, www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm.

⁴¹ Overview..., pkt. VI.

raportu rządowego⁴². Podczas procesu rozpatrywania sprawozdań Komitet bierze pod uwagę także informacje dostarczane na mocy art. 22 Konwencji przez wyspecjalizowane agendy ONZ (np. UNIFEM, UNICEF, MOP), a także narodowe instytucje praw człowieka (NHRI)⁴³.

Komitet ustosunkowuje się do informacji uzyskanych w trakcie rozpatrywania sprawozdania formułując swoje spostrzeżenia w postaci tzw. uwag końcowych. We wstępie Komitet odnosi się do sposobu przygotowania raportu (zgodność z wytycznymi), poziomu przygotowania delegacji, a także tego, czy raport zawiera informacje dotyczące stanu wdrożenia postanowień Platformy Pekinńskiej. Komitet regularnie zachęca także Państwa-strony do ratyfikacji pozostałych traktatów ONZ w materii praw człowieka, jeśli tego jeszcze nie uczyniły⁴⁴. W kolejnej części uwag Komitet koncentruje się na pozytywnych aspektach, czyli przedstawia kwestie, które spotkały się z jego aprobatą – ta część pozwala stwierdzić jak duże postępy zostały uczynione przez państwo w czasie, który upłynął od chwili rozpatrzenia poprzedniego raportu. W szczególności Komitet bierze pod uwagę czy Państwo-strona zastosowało się do poprzednich uwag końcowych i jeśli jakiegokolwiek działania zostały podjęte przez państwo (np. w postaci utworzenia nowego środka ochrony prawnej), aspekt ten jest odnotowywany przez Komitet. Odniesienie się do uwag końcowych wystosowanych w poprzednim sprawozdaniu i sposoby ich realizacji stanowią bardzo ważną część kolejnego sprawozdania. Następnie Komitet przystępuje do omawiania aspektów negatywnych i punktuje te kwestie, które wywołały jego zaniepokojenie i wymagają pilnej interwencji państwa. Niniejsza część uwag końcowych ma esencjonalne znaczenie dla kształtowania standardu ochrony, bowiem zawiera konkretne wskazówki i zalecenia odnośnie eliminacji dyskryminacji – zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i jego realizacji. Zalecenia te mogą być bardzo ogólne (np. dotyczyć upowszechniania wiadomości na temat Konwencji, wdrożenia programów i kampanii społecznych), mogą też przybrać formę bardzo konkretnych rekomendacji (np. zmiana dyskryminujących kobiety regulacji dotyczących rozwodu⁴⁵). Komitet formułuje również

⁴² Rozpatrując sprawozdanie okresowe rządu polskiego komitet odniósł się krytycznie do braku konsultacji ze środowiskiem organizacji pozarządowych podczas przygotowywania sprawozdania, CEDAW/C/POL/CO/6, pkt 32.

⁴³ Por. oświadczenie Komitetu w tej materii, E/CN.6/2008/CRP.1.

⁴⁴ Por. Overview..., pkt III 23.

⁴⁵ Por. uwagi końcowe do raportu Chile z 1999 r., A/54/38, pkt 222.

listę zagadnień, na temat których życzy sobie otrzymać informacje w kolejnym sprawozdaniu.

Praktyka funkcjonowania systemu sprawozdawczego nie jest wolna od wad, które niewątpliwie wpływają na obniżenie skuteczności procesu kontrolnego. Największym problemem jest brak terminowości w składaniu raportów przez Państwa-strony. Liczba państw zalegających ze złożeniem raportów jest bardzo wysoka. Część z nich, pomimo upływu wielu lat od ratyfikacji, nie złożyła nawet sprawozdania początkowego⁴⁶. Komitet stara się ułatwić państwom nadrobienie zaległości umożliwiając składanie raportów będących kompilacją wszystkich zaległych. Przewodniczący Komitetu wysyła również ponaglenia państwom zalegającym dłużej niż 5 lat ze złożeniem sprawozdania początkowego⁴⁷. Zastrzeżenia Komitetu budzi również niejednokrotnie poziom raportów, świadczący bądź to o lekceważeniu wagi i znaczenia Konwencji, bądź o braku wyspecjalizowanych kadr i ekspertów w tematyce równości płci. Skuteczność systemu podważa również brak reakcji państw na zalecenia Komitetu. Niski poziom realizacji zaleceń oraz brak skutecznej procedury *follow-up* jest problemem wszystkich organów traktatowych⁴⁸.

Kolejnym wyzwaniem jest potrzeba usprawnienia prac w samym Komitecie. Zaległości w rozpatrywaniu sprawozdań okresowych przez Komitet zostały już w dużej mierze zniwelowane, m.in. dzięki wprowadzeniu podczas niektórych sesji obrad w dwóch równoległych izbach⁴⁹. Powyższe problemy dotyczą w podobnym stopniu wszystkich komitetów, dlatego od kilku lat toczy się dyskusja na temat reformy całego systemu traktatowego⁵⁰. Wśród przedstawionych dotychczas propozycji pojawiły się m. in. koncepcja stwo-

⁴⁶ Por. stan realizacji obowiązku sprawozdawczego przez Państwa-strony na z 31.08.2007, A/62/38, Annex VI.

⁴⁷ Overview..., pkt. IV.

⁴⁸ Por. m.in. A. de Zayas, R. Wieruszewski, *Ochrona praw człowieka sprawowana przez Komitet Praw Człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Ochrona praw człowieka w świecie*, Bydgoszcz-Poznań 2000, s. 146-147.

⁴⁹ Jest to rozwiązanie o charakterze wyjątkowym i tymczasowym wprowadzane na mocy zezwolenia Zgromadzenia Ogólnego, A/RES/60/230.

⁵⁰ Szerzej m. in. A. Bayefsky, *The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*, New York 2001; M. O'Flaherty, C. O'Brien, *Reform of UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: A. Critique of the Concept Paper on the High Commissioner Proposal for a Unified Standing Body*, Human Rights Law Review 2007/1; B. Schopp-Schilling, *Treaty Body Reform: The Case of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Human Rights Law Review 2007/1.

rzenia jednego sprawozdania zbiorczego składanego przez państwo, zamiast kilku raportów kierowanych do poszczególnych komitetów⁵¹, a także bardziej radykalna propozycja Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, by wszystkie dotychczasowe komitety zastąpić jednym, stałym organem⁵².

2. Zalecenia ogólne

Na mocy art. 21 ust. 1 Konwencji Komitet posiada kompetencję do formułowania zaleceń ogólnych, które opierają się na wnioskach sformułowanych przez Komitet w trakcie badania sprawozdań okresowych. Odgrywają one kluczową rolę w procesie interpretacji Konwencji, stanowiąc komentarz do jej postanowień, będąc wytycznymi wskazówkami adresowanymi do wszystkich Państw-stron, które powinny je uwzględnić w swoich sprawozdaniach okresowych⁵³.

Za bardzo dobry przykład wkładu Komitetu w interpretację Konwencji służą zalecenia ogólne dotyczące przemocy wobec kobiet⁵⁴. Choć Konwencja nie zawiera żadnego bezpośredniego odniesienia do tej kwestii, Komitet stwierdza w zaleceniach, iż „przemoc ze względu na płeć jest formą dyskryminacji, która poważnie ogranicza możliwość korzystania przez kobiety na równi z mężczyznami z przysługujących im praw i wolności”⁵⁵. Komitet uznaje przemoc wobec kobiet za działanie dyskryminacyjne, bowiem narusza ono szereg praw zawartych w Konwencji (m.in. prawo do życia, zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania). Stanowisko Komitetu w tej kwestii ma ogromne znaczenie dla rozwoju standardu ochrony. Po pierwsze, jako punkt wyjścia Komitet przyjmuje założenie, iż istnieją pewne zjawiska, takie jak właśnie przemoc wobec kobiet, u których źródeł leży płeć będąca przyczyną dyskryminacji. To masowe zjawisko dotyka właśnie kobiet, wyłącznie z tego powodu, iż są kobietami. Tak przyjęte założenie zwalnia, w przypadku wszczęcia procedury skargowej, domniemaną ofiarę z ciężaru wykazania, iż stosowana wobec niej przemoc stanowi dyskryminację ze względu na

⁵¹ *Strengthening the United Nations: an agenda for further change. Report of Secretary General, A/57/387*, pkt 54.

⁵² Concept paper on the High Commissioner's proposal for unified standing body, HRI/MC/2006/2.

⁵³ Compilation..., pkt C2.

⁵⁴ Zalecenia Ogólne nr 19, A/47/38.

⁵⁵ Zalecenia Ogólne nr 19, pkt 1.

pleć⁵⁶, tak jak ma to miejsce m.in. w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Kolejnym, istotnym założeniem, jest możliwość ponoszenia odpowiedzialności przez państwo za działania osób prywatnych. Komitet, odwołując się w zaleceniach do ogólnych założeń prawa międzynarodowego i innych traktatów w dziedzinie praw człowieka, stwierdza, iż one również dopuszczają możliwość ponoszenia odpowiedzialności przez państwa za działania osób prywatnych, jeżeli państwa uchybią obowiązkowi działania z należytą starannością w celu zapobieżenia naruszeniom praw lub obowiązkowi zbadania i wyegzekwowania odpowiedzialności za akty naruszenia, bądź zapewnienia zadośćuczynienia⁵⁷. W świetle niniejszych założeń to na Państwie-stronie ciąży obowiązek wykazania, iż podjęło wszystkie możliwe środki by zapobiec danemu naruszeniu.

Do chwili obecnej Komitet uchwalił 25 zaleceń ogólnych, jednakże zalecenia wydane w ciągu pierwszej dekady jego działalności są bardzo lakoniczne i zdawkowe (dotyczą m.in. zastrzeżeń do Konwencji bądź kwestii związanych z procedurą raportowania). Od 1991 r. Komitet formułuje również zalecenia dotyczące poszczególnych postanowień Konwencji. Od 1997 r. zalecenia uchwalane są w drodze trzystopniowego procesu⁵⁸. Pierwszy etap stanowi dyskusja Komitetu z przedstawicielami organizacji pozarządowych i wyspecjalizowanych agend ONZ odnośnie wyboru tematu kolejnych zaleceń ogólnych. Następnie jeden z członków Komitetu zostaje wyznaczony do sporządzenia projektu, który jest omawiany podczas kolejnej sesji. Ostatnim etapem jest uchwalenie zaleceń ogólnych. Spośród zaleceń interpretujących postanowienia Konwencji warto wymienić m.in. zalecenia dotyczące równości w małżeństwie i relacjach rodzinnych⁵⁹, udziału kobiet w życiu publicznym⁶⁰, dostępu do opieki zdrowotnej⁶¹, czy też dotyczące stosowania tymczasowych środków korygujących⁶².

⁵⁶ A zatem udowodnienia, iż mężczyzna, który znajdowałby się w takiej samej sytuacji zostałby potraktowany w sposób odmienny; wyraźnie widać iż przeprowadzenie takiego dowodu w przypadku przemocy domowej jest praktycznie niemożliwe, to samo dotyczy m.in. kwestii dostępu do świadczeń zdrowotnych związanych z ciążą i rozrodem, zwłaszcza możliwości dokonywania zabiegu przerwania ciąży.

⁵⁷ Zalecenia Ogólne nr 19, pkt 9.

⁵⁸ Overview..., pkt VII 32, 33.

⁵⁹ Zalecenia Ogólne nr 21.

⁶⁰ Zalecenia Ogólne nr 23.

⁶¹ Zalecenia Ogólne nr 24.

⁶² Zalecenia Ogólne nr 25.

IV. Protokół Fakultatywny do Konwencji

Dyskusje nad wprowadzeniem indywidualnej procedury skargowej miały miejsce już podczas prac nad przygotowaniem Konwencji, jednakże wówczas odegrały marginalną rolę⁶³. Problem powrócił już po wejściu w życie Konwencji, gdy stało się wiadomym, iż ustanowiony mechanizm kontrolny nie spełnia wszystkich pokładanych w nim nadziei, a w szczególności nie pozwala podjąć skutecznej reakcji na naruszenia praw jednostki⁶⁴. Wprowadzenie możliwości wnoszenia skarg do Komitetu było także istotne w świetle zrównania kompetencji Komitetu CEDAW z pozostałymi organami traktatowymi, których część zyskała kompetencje do rozpatrywania skarg indywidualnych, bądź to na mocy przepisów konwencyjnych (art. 14 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, art. 21 Konwencji przeciw torturom), bądź na mocy oddzielnie uchwalonego protokołu fakultatywnego (Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych). W świetle wysokiej liczby zastrzeżeń wniesionych do Konwencji było oczywistym, iż większe szanse powodzenia ma uchwalenie protokołu dodatkowego, niż uruchamianie żmudnej procedury wprowadzania poprawek do Konwencji.

Momentem przełomowym dla zainicjowania prac nad Protokołem stało się wystosowanie rekomendacji (na wniosek Komitetu CEDAW) przez państwa obradujące podczas Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu. I tak punkt II 40 Deklaracji Wiedeńskiej stwierdza, iż „Komisja Statusu Kobiet i Komitet do spraw Eliminacji Dyskryminacji Kobiet powinny pilnie zbadać możliwość dołączenia do Konwencji prawa do skargi, poprzez przygotowanie protokołu fakultatywnego do tej Konwencji”. W rezultacie prac przeprowadzonych przez niezależnych ekspertów, konsultacji z organizacjami pozarządowymi⁶⁵ oraz na drodze kompromisu osiągniętego przez państwa, sporządzono tekst protokołu, który został uchwalony w 1999 r. Protokół wszedł w życie w 2000 r., obecnie jego stronami jest 96 państw⁶⁶.

⁶³ Proces zmierzający do uchwalenia Protokołu opisuje F. Gomez Isa, *op. cit.*, s. 229-232.

⁶⁴ Swojej roli nie spełniała natomiast instytucja skargi indywidualnej do Komisji Statusu Kobiet wprowadzona na mocy rezolucji Rady Gospodarczej i Społecznej, Rezolucja 76 (V) z 5 sierpnia 1947 r., *zc zm.*

⁶⁵ Por np. The Optional Protocol to the Women's Convention: Enabling women to claim their rights at the international level, Amnesty International December 1997, IOR 51/04/97.

⁶⁶ Dane z 17 grudnia 2008 r., http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/8_b.htm.

Polska jest stroną Protokołu od 2003 r.⁶⁷. Protokół zawiera postanowienia dotyczące procedury rozpatrywania skarg indywidualnych, jak i procedury dochodzeniowej prowadzonej przez Komitet. Dodać należy, iż na mocy art. 17 Protokołu, wnoszenie jakichkolwiek zastrzeżeń przez Państwa-strony jest niedopuszczalne.

1. Skarga indywidualna do Komitetu

Artykuł 1 Protokołu przyznaje Komitetowi kompetencję do rozpatrywania skarg indywidualnych⁶⁸. Odnośnie przesłanki *rationae materiae* art. 2 stanowi, iż przedmiotem skargi może być naruszenie „któregokolwiek z praw wymienionych w Konwencji”. Postanowienie to było przedmiotem intensywnej dyskusji w trakcie prac nad Protokołem. Część z państw stała na stanowisku, iż w Konwencji sformułowano przede wszystkim normy programowe dla państw, a nie prawa, które mogą być dochodzone przez jednostkę⁶⁹. W doktrynie wydaje się być powszechną opinią, iż przedmiotem skargi może być naruszenie wszystkich materialnych postanowień Konwencji⁷⁰. Potwierdza to dotychczasowe orzecznictwo Komitetu, który badał naruszenie wobec jednostki takich postanowień Konwencji, takich jak m.in. likwidacja dyskryminacji w dziedzinie opieki zdrowotnej (art. 12)⁷¹, edukacji (art. 10)⁷² czy zwalczanie stereotypów i przesądów odnośnie roli płci (art. 5)⁷³.

⁶⁷ Dz. U. z 2004 r., Nr 248, poz. 2484.

⁶⁸ W polskim tekście Konwencji zastosowano termin „zawiadomienie” (ang. *communication*), w niniejszym artykule posługuję się jednakże terminem „skarga”, który moim zdaniem lepiej oddaje charakter tej instytucji. Jak zauważa A. Michalska w odniesieniu do procedury skargowej do Komitetu Praw Człowieka: „Ani termin *petycja*, ani tym bardziej termin *zawiadomienie* nie oddawałyby ducha tej procedury kontrolnej”, A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka – kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994, s. 56. Terminem „skarga indywidualna” w odniesieniu do zawiadomień składanych do organów traktatowych ONZ posługują się także inni autorzy, por. m.in. P. Daranowski, *Międzynarodowa ochrona praw obywatelskich i politycznych in statu nascendi. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, Łódź 1993, R. Wieruszewski, *ONZ-owski system...*, *op. cit.*, s. 103 i nast.

⁶⁹ A. Byrnes, J. Connors, *Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women’s Convention?*, 21 *Brooklyn Journal of International Law*, 1995-96.

⁷⁰ Por. np. F. Gomes Isa, *op. cit.*, s. 236.

⁷¹ A. S. p. Węgrom, decyzja z 14 sierpnia 2006, skarga nr 4/2004.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ A.T. p. Węgrom, decyzja z 26 stycznia 2005, skarga nr 2/2003.

Jedną z bardziej kontrowersyjnych kwestii podczas prac nad Protokołem było także sformułowanie przesłanki *rationae personae*. O ile określenie legitymacji bierniej nie budziło większych wątpliwości – skargę można wnieść tylko przeciwko państwu, które jest stroną Konwencji oraz jest stroną Protokołu Fakultatywnego, o tyle wiele dyskusji wzbudził problem komu ma przysługiwać legitymacja czynna, czyli jakie podmioty powinny być legitymowane do wniesienia skargi do Komitetu. W świetle art. 2 Protokołu Fakultatywnego skargę może wnieść osoba lub grupa osób twierdzących, iż stały się ofiarami naruszenia Konwencji. Oprócz możliwości wniesienia skargi we własnym imieniu, Konwencja przyznaje także legitymację do wniesienia skargi w imieniu osoby/osób trzecich. Przedmiotem dyskusji był problem udzielenia upoważnienia do składania skarg organizacjom pozarządowym. Co rozumiały organizacje pozarządowe były zdecydowanym orędownikiem wprowadzenia takiej regulacji, popierały ją również niektóre państwa, np. Holandia⁷⁴. Jednym z koronnych argumentów na rzecz wprowadzenia takiego rozwiązania była kwestia równego dostępu wszystkich kobiet do procedury skargowej. Jest bowiem wiadomym, iż część kobiet z racji ograniczonych środków ekonomicznych i niskiego poziomu wykształcenia nigdy nie byłaby w stanie samodzielnie zainicjować i poprowadzić sprawy w trybie procedury międzynarodowej⁷⁵. Ostatecznie jednak brak w Konwencji regulacji, która wyraźnie przyznawałaby organizacjom pozarządowym status skarżącego. Komitet nie dokonał także jak dotąd wykładni pojęcia „grupa jednostek”, nie udzielił odpowiedzi na pytanie, czy za „grupę” w rozumieniu wspomnianego przepisu można uznać organizację. Dotychczasowa praktyka orzecznicza pozwala jednak stwierdzić, iż Komitet dopuszcza możliwość wnoszenia skarg przez organizacje. Tak było w przypadku dwóch skarg wniesionych przez austriackie organizacje pozarządowe, które skarżyły naruszenie praw Konwencji wobec dwóch zmarłych kobiet, ofiar przemocy domowej. Co prawda w obu przypadkach występowało w imieniu małoletnich dzieci ofiar, jednak w treści obu skarg wyraźnie stwierdzono, że „skarżącymi w sprawie są (...) organizacje (...)”⁷⁶.

Skarga musi mieć formę pisemną (nie jest wymagane wniesienie skargi w określonej formie lub na formularzu) oraz nie może być anonimowa (art. 3

⁷⁴ E/CN.6/1996/10, pkt 66.

⁷⁵ E/CN.6/1996/10, pkt. 71.

⁷⁶ Goecke p. Austrii, decyzja z 6 sierpnia 2007, skarga nr 5/2005; Yildirim p. Austrii, decyzja z 6 sierpnia 2007 r., skarga nr 6/2005.

Protokołu Fakultatywnego). Kryteria dopuszczalności skargi sformułowane przez art. 4 Protokołu są następujące:

- wymóg wcześniejszego wyczerpania wszystkich krajowych środków ochrony prawnej, chyba że nastąpiła nieuzasadniona zwłoka w stosowaniu tych środków lub jest mało prawdopodobne, iż okażą się one skuteczne;
- ta sama sprawa nie może być w przeszłości albo obecnie badana w ramach innej międzynarodowej procedury zmierzającej do wyjaśnienia lub rozstrzygnięcia⁷⁷;
- skarga nie może być sprzeczna z postanowieniami Konwencji;
- skarga nie może być oczywiście bezzasadna lub niedostatecznie uzasadniona;
- wniesienie skargi nie może prowadzić do nadużycia prawa do złożenia skargi;
- skarga jest niedopuszczalna jeśli fakty będące jej przedmiotem miały miejsce przed wejściem w życie Protokołu w stosunku do danego Państwa-strony, chyba że fakty te trwały nadal po tej dacie.

Dodać należy, iż Protokół nie formułuje limitu czasowego, w ramach którego możliwe jest wniesienie skargi (tak jak czyni to np. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, określając, iż skarga do Trybunału powinna być wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia na gruncie prawa krajowego).

W ramach procedury skargowej można wyróżnić pięć etapów: 1) rejestracja skargi; 2) badanie dopuszczalności skargi; 3) badanie istoty skargi; 4) decyzja Komitetu; 5) procedura kontrolna po wydaniu decyzji. Istotnych kompetencji udziela Komitetowi art. 5 Protokołu. Stanowi on, iż od chwili przyjęcia skargi do momentu rozstrzygnięcia jej co do istoty, Komitet może przekazać Państwu-stronie, którego sprawa dotyczy wnioski o podjęcie przez to państwo środków tymczasowych, które są konieczne dla uniknięcia ewentualnej nieodwracalnej szkody dla ofiary lub ofiar domniemanego naruszenia.

⁷⁷ Komitet odwołuje się w tej materii do dorobku orzeczniczego Komitetu Praw Człowieka, który stwierdził, iż za „taką samą sprawę” należy uznać sprawę, w której występuje tożsamość obu stron, zarzutów oraz faktów przytoczonych na ich poparcie, por. V. O. p. Norwegii, decyzja Komitetu Praw Człowieka z 17 lipca 1985, skarga nr 168/1984, pkt. 4.4. Z tego powodu Komitet CEDAW nie zgodził się podczas badania dopuszczalności skargi z zarzutem *res iudicata* wniesionym przez rząd turecki, który argumentował, iż skarga jest niedopuszczalna, bowiem sprawa dotycząca tej samej materii (ale wniesiona przez inną skarżącą) została już zbadana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, por. sprawa Kayhan p. Turcji, decyzja z 27 stycznia 2006, skarga nr 8/2005, pkt 7.3.

Przepis ten umożliwia Komitetowi szybką reakcję jeszcze przed przystąpieniem do badania dopuszczalności skargi (*nota bene* art. 5 ust. 2 Protokołu stanowi, iż skorzystanie przez Komitet z tej kompetencji nie wpływa na rozstrzygnięcie co do dopuszczalności ani co do istoty skargi), natomiast to jak będzie szybka reakcja danego Państwa-strony i czy w ogóle do niej dojdzie zależy tak naprawdę wyłącznie od jego dobrej woli i skuteczności⁷⁸.

Całość procedury skargowej przebiega w formie pisemnej: Państwo-strona otrzymuje informację o wniesionych zarzutach i może się do nich ustosunkować na piśmie, tak samo skarżący może się wypowiedzieć na piśmie co do twierdzeń przedstawionych przez państwo. Posiedzenie Komitetu, na którym rozpatrywana jest zarówno dopuszczalność, jak i istota skargi, odbywa się bez udziału stron. Są one następnie informowane o treści rozstrzygnięcia. Komitet rozpatruje skargę w oparciu o wszystkie informacje udostępnione przez osoby lub grupy osób albo w ich imieniu oraz przez właściwe Państwo-stronę pod warunkiem, że informacje te zostały przekazane zainteresowanym stronom (art. 6 ust. 1 Protokołu). Warto dodać, iż art. 11 Protokołu nakłada na Państwo-stronę obowiązek zapewnienia by wobec osób podlegających jego jurysdykcji nie miało miejsca znęcanie się ani zastraszanie będące konsekwencją komunikowania się z Komitetem (przy czym artykuł ten może znaleźć zastosowanie zarówno w przypadku osób, które skorzystały z procedury skargowej, jak i tych, które uczestniczyły w dochodzeniu prowadzonym przez Komitet na mocy art. 8 Protokołu).

W wyniku rozpatrzenia skargi Komitet wydaje decyzję, której treść zostaje dostarczona stronom biorącym udział w postępowaniu. Konwencja posługuje się terminem „poglądy” (ang. *views*), bowiem rozstrzygnięcie Komitetu nie ma charakteru orzeczenia sądowego. W istocie decyzja tego organu nie ma charakteru wiążącego, jednakże przystąpienie do Protokołu Fakultatywnego oznacza, iż dane Państwo-strona wyraża chęć poddania się wszelkim wynikłym z tego konsekwencjom, w tym także realizacji decyzji Komitetu⁷⁹. W przypadku stwierdzenia, iż doszło do naruszenia Konwencji, Komitet wydaje Państwu-stronie określone zalecenia. Zalecenia Komitetu można podzielić na dwie grupy – po pierwsze są to zalecenia o charakterze indywidualnym (rekomendacja podjęcia konkretnych kroków w celu usunię-

⁷⁸ Por. działania rządu węgierskiego na skutek wniosku Komitetu o zastosowanie środków tymczasowych, A. T. p. Węgrom, decyzja z 26 stycznia 2005 r., skarga nr 2/2003.

⁷⁹ Por. R. Wieruszewski, *ONZ-owski system...*, *op. cit.*, s. 104.

cia naruszeń w danej sprawie i/lub zadośćuczynienia ofierze); – po drugie są to zalecenia generalne, dotyczące dokonania zmian w polityce bądź legislacji danego państwa⁸⁰. Dodać należy, iż decyzje Komitetu CEDAW w sprawach indywidualnych mają najbardziej rozbudowaną formę spośród decyzji innych organów traktatowych. Ich charakter dowodzi, iż w intencji Komitetu procedura rozpatrywania skarg indywidualnych jest nie tylko środkiem ochrony praw danej jednostki i doraźnej reakcji na naruszenia, ale również, a właściwie przede wszystkim środkiem oddziaływania przez Komitet na Państwo-stronę w celu zapobieżenia dalszym naruszeniom i sposobem wpływania na kształt systemu ochrony ukształtowanego w danym państwie.

Ostatnim etapem procedury skargowej jest kontrola wykonania zaleceń Komitetu. Artykuł 7 ust. 4 Protokołu nakłada na Państwo-stronę obowiązek udzielenia Komitetowi w ciągu 6-miesięcy informacji o wszystkich działaniach podjętych w związku z wykonaniem decyzji i zaleceń Komitetu. Komitet może również zwrócić się o przedstawienie informacji na ten temat w kolejnych sprawozdaniach Państwa-strony (art. 7 ust. 5 Protokołu). Widać zatem, iż procedura skargowa i procedura rozpatrywania sprawozdań, jakkolwiek od siebie formalnie niezależne, nie statuują dualistycznego podziału działalności Komitetu na ochronę „indywidualną” i „generalną”, bowiem oba aspekty zazębiają się – w decyzjach Komitetu zawarte są zalecenia o charakterze generalnym, natomiast raport może zawierać informacje o krokach podjętych w interesie jednostki (aczkolwiek sformułowanie, iż informacje na temat podjętych kroków zostaną zawarte „w kolejnych sprawozdaniach” sugeruje, iż chodzi tu raczej o realizację zaleceń o charakterze generalnym). Miarą skuteczności procedury skargowej jest niewątpliwie poziom realizacji zaleceń Komitetu przez Państwa-strony. W tej chwili, z racji niewielkiej liczby spraw rozpoznanych przez Komitet, trudno ocenić ten aspekt procedury. Niewątpliwie instytucja skargi indywidualnej powinna odegrać ważną rolę w procesie dialogu z państwem; stwierdzenie naruszeń w sprawach indywidualnych może stanowić ważny argument na rzecz podjęcia określonych działań przez państwo (np. dokonania zmian w prawie, wprowadzenia wyrównawczych środków tymczasowych etc.). Orzeczenia w sprawach indywidualnych pełnią też ważną rolę „edukacyjną” w społeczeństwie, będąc sygnalizatorem istniejących problemów, przyczynkiem do dyskusji nad rozwiązaniami, które pomogą zapobiec kolejnym naruszeniom. Skarga do Komitetu jest wreszcie

⁸⁰ Por. np. A. T. p. Węgrom, opinia z 26 stycznia 2005 r., skarga nr 2/2003, pkt 9.6 II.

pierwszym wyspecjalizowanym, międzynarodowym instrumentem ochrony prawnej dla kobiet. Rozpropagowanie wiedzy o samej Konwencji, jak i instytucji skargi indywidualnej, do czego Państwa-strony są zobowiązane na mocy art. 13 Protokołu Fakultatywnego, ma kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju procedury i orzecznictwa.

2. Postępowanie wyjaśniające

Na mocy artykułu 8 Protokołu Fakultatywnego Komitet może podjąć dochodzenie w przypadku powzięcia wiarygodnych informacji wskazujących na poważne lub systematyczne naruszenia przez Państwo-stronę praw wymienionych w Konwencji. Komitet otrzymuje zatem kompetencje do badania z urzędu naruszeń w danym państwie, przy czym należy zauważyć, iż sama procedura ma charakter procedury specjalnej (może być inicjowana tylko w przypadku zaistnienia poważnych bądź systematycznych aktów naruszania praw zawartych w Konwencji). Komitet CEDAW jest jednym z trzech organów traktatowych (obok Komitetu przeciwko Torturom oraz Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁸¹), który posiada kompetencje tego typu.

Procedura dochodzeniowa ma charakter poufny i opiera się na współpracy z Państwem-stroną. Komitet przeprowadza badanie otrzymanych informacji i przedstawia je również Państwu-stronie z prośbą o przedłożenie uwag. W oparciu o przedstawione uwagi oraz otrzymane informacje, Komitet może wyznaczyć jednego lub więcej spośród swoich członków do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, w tym również do złożenia wizyty na terytorium państwa. W następstwie przeprowadzonego dochodzenia Komitet przedstawia swoje spostrzeżenia i zalecenia Państwu-stronie, które następnie ma sześć miesięcy na sformułowanie swojego stanowiska. Komitet może ponadto zobowiązać Państwo-stronę do przedstawienia w kolejnym sprawozdaniu szczegółowych informacji na temat wszelkich środków podjętych w odpowiedzi na przeprowadzone dochodzenie (art. 9 ust. 1 Protokołu).

Włączenie procedury dochodzeniowej do Protokołu Fakultatywnego osiągnięte zostało na drodze kompromisu, bowiem część państw była przeciwna wprowadzeniu regulacji tego typu. Z tego powodu Protokół zawiera

⁸¹ Po wejściu w życie Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

klauzulę, iż każde Państwo-strona może w momencie podpisania, ratyfikacji lub przystąpienia do Protokołu oświadczyć, iż nie uznaje niniejszej kompetencji Komitetu (art. 10 ust. 1 Protokołu). Do chwili obecnej Komitet skorzystał z niniejszej procedury raz, a mianowicie w 2003 r. przeprowadzono dochodzenie w sprawie masowych porwań, gwałtów i zabójstw młodych kobiet w regionie Ciudad Juarez w Meksyku⁸². Procedura została zainicjowana na podstawie informacji dostarczonych przez organizacje pozarządowe – nawiązano współpracę z rządem, w efekcie dwie członkinie Komitetu przeprowadziły dochodzenie na miejscu obejmujące spotkania z przedstawicielami władz, konsultacje z organizacjami pozarządowymi oraz rozmowy z rodzinami ofiar. W rezultacie sporządzony został obszerny i szczegółowy raport, w którym stwierdzono naruszenie postanowień Konwencji na masową skalę, opisano charakter zjawiska oraz działania podjęte przez władze, a także występujące uchybienia. W raporcie zawarto również liczne zalecenia skierowane do tego państwa oraz wyjaśnienia strony rządowej⁸³.

V. Uwagi końcowe

Bez wątpienia działalność Komitetu CEDAW stanowi ważny element w działaniach ONZ na rzecz likwidacji dyskryminacji kobiet. Wynika to zarówno z postanowień Konwencji, będącej najważniejszym, szczegółowym i kompleksowym dokumentem w tej dziedzinie, wprowadzającym szeroki zakres ochrony i nowatorskie ujęcie kwestii dyskryminacji kobiet, jak i z rozwiązań wypracowanych przez sam Komitet. Uchwalenie Protokołu Fakultatywnego, w tym przede wszystkim wprowadzenie indywidualnej procedury skargowej świadczy o ciągłej ewolucji mechanizmu.

Niemniej jednak, jak już wcześniej wspomniano, implementacja postanowień Konwencji, jak i funkcjonowanie Komitetu napotyka w praktyce na liczne przeszkody. Jednym z głównych problemów jest bardzo wysoka liczba zastrzeżeń wniesionych do Konwencji. Skuteczność procedury raportowania, będącej głównym narzędziem kontrolnym Komitetu jest w dużej mierze uzależniona od terminowości składania raportów przez Państwa-strony oraz od stopnia i sposobu realizacji przez państwa zaleceń Komitetu. Z kolei

⁸² Na temat zbrodni w Ciudad Juarez zob. M. Fernandez, J-Ch. Rampal, *Miasto-morderca kobiet*, Warszawa 2007.

⁸³ Raport został przedstawiony w 2005 r. na 32 sesji Komitetu, CEDAW/2005/C/OP.8/MEXICO.

zwiększenie liczby sesji umożliwiłoby Komitetowi podjęcie szybszej reakcji na pojawiające się w poszczególnych państwach uchybienia i problemy.

Wprowadzenie indywidualnej procedury skargowej jest niewątpliwie wielkim sukcesem i ważnym krokiem w procesie realizacji standardu. Nie można jednakże zapominać o doświadczeniach płynących z praktyki pozostałych organów traktatowych rozpatrujących skargi w oparciu o podobne procedury, przede wszystkim Komitetu Praw Człowieka. I tak, w chwili kiedy procedura CEDAW dopiero raczkuje, w przypadku Komitetu Praw Człowieka powszechnie mówi się o poważnych problemach, którymi obciążona jest jego działalność orzecznicza (przewlekłość postępowania, brak respektowania opinii Komitetu, nierównomierny napływ skarg) i o pilnej potrzebie reform⁸⁴. Najważniejszym wyzwaniem stojącym w tej chwili przed Komitetem CEDAW jest natomiast „przetestowanie” procedury skargowej oraz wypracowanie bogatego i spójnego orzecznictwa. Zadanie to napotyka na jedną podstawową przeszkodę, którą jest bardzo niska liczba skarg wniesionych dotychczas do Komitetu. Przyczyny takiego stanu rzeczy są złożone. Po pierwsze, wynika to niewątpliwie z bardzo niskiego poziomu upowszechnienia przez poszczególne państwa wiedzy o istnieniu takiego środka ochrony prawnej. Fakt, iż tak niewiele skarg trafia przed Komitet może wynikać również z większej popularności innych procedur skargowych, zarówno w obrębie samego systemu ONZ (skarga do Komitetu Praw Człowieka), jak i procedur regionalnych, w tym przede wszystkim instytucji skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Niewielka ilość skarg może wreszcie świadczyć o niskim poziomie świadomości, iż szereg zjawisk społecznych, takich jak chociażby przemoc domowa, stanowi przejaw dyskryminacji kobiet, a tym samym jest naruszeniem praw człowieka.

⁸⁴ Szerzej R. Wieruszewski, *Międzynarodowe sądownictwo w dziedzinie praw człowieka – potrzeba reform*, [w:] W. Czaplński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 1020-1026.