

BEZPIECZEŃSTWO LUDZKIE

Katarzyna SĘKOWSKA-KOZŁOWSKA

Poznańskie Centrum Praw Człowieka
Instytut Nauk Prawnych PAN

KONFLIKTY ZBROJNE A PRAWA KOBIET W ŚWIETLE PRAKTYKI KOMITETU ONZ DS. LIKWIDACJI DYSKRYMINACJI KOBIET

Uchwalona pod auspicjami ONZ w 1979 r. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (dalej: konwencja)¹ stanowi najważniejszą umowę międzynarodową dotyczącą praw człowieka kobiet². Jest to kompleksowy traktat, który zobowiązuje państwa-strony do likwidacji dyskryminacji kobiet³, istniejącej zarówno na płaszczyźnie prawa, jak i faktycznej, występującej w wielu dziedzinach życia społecznego – m.in. w dostępie do funkcji publicznych, na rynku pracy, w edukacji, w sferze życia małżeńskiego i rodzinnego czy w dostępie do ochrony zdrowia. Do konwencji przystąpiło do dnia dzisiejszego 187 stron⁴, czyli ok. 97% państw ONZ, co sprawia że jest jednym z nielicznych traktatów z dziedziny praw człowieka, które uzyskały niemal powszechną ratyfikację⁵.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie czy i w jakim zakresie przepisy konwencji chronią prawa kobiet podczas konfliktów zbrojnych. Problem ten wymaga głębszej analizy, bowiem w przeciwieństwie do traktatów z dziedziny prawa

¹ Polska przystąpiła do Konwencji w 1980 r. (Dz. U. 1982, Nr 10, poz. 71).

² Termin „prawa człowieka kobiet” (*women's human rights*) jest stosowany w literaturze w celu podkreślenia, że prawa te nie są osobną, wydzieloną kategorią praw pewnej grupy, co mógłby sugerować termin „prawa kobiet”, ale stanowią integralny element praw człowieka i odnoszą się do korzystania przez kobiety ze wszystkich praw i wolności człowieka. Por.: Ch. Bunch, S. Frost, *Prawa kobiet w kontekście praw człowieka*, w: *Prawa kobiet w dokumentach ONZ*, red. A. Grzybek, Warszawa 1998, s. 9–20. Używane w dalszej części artykułu, powszechne na gruncie j. polskiego sformułowanie „prawa kobiet” oznacza *de facto* „prawa człowieka kobiet”.

³ Zgodnie z art. 1 konwencji: „W rozumieniu niniejszej konwencji określenie «dyskryminacja kobiet» oznacza 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 bądź korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności w dziedzinach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i innych”.

⁴ Dane za: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en (27.06.2012).

⁵ Należy jednakże zwrócić uwagę, że wiele państw, w szczególności muzułmańskich, złożyło zastrzeżenia, które mogą godzić w przedmiot i cel traktatu. Zob. szerzej m.in.: H. B. Schöpp-Schilling, *Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: an Unresolved Issue or (No) New Developments?*, w: *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime. Conflict, Harmony or Reconciliation*, ed. I. Ziemele, Leiden–Boston 2004; R. J. Cook, *Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, „Virginia Journal of International Law” 1990, No. 3.

humanitarnego, konwencja nie zawiera postanowień odnoszących się bezpośrednio do konfliktów zbrojnych. To, iż konwencja milczy, jeśli chodzi o sytuację kobiet podczas działań wojennych i innych zdarzeń o podobnym charakterze, np. konfliktów wewnętrznych, nie oznacza, że nie znajduje zastosowania w sytuacjach tego typu. Jak pokazuje dorobek Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, postanowienia konwencji nakładają na państwa szereg zobowiązań w sferze zapewnienia kobietom ich praw podczas konfliktów zbrojnych i po ich zakończeniu.

KOMITET DS. LIKWIDACJI Dyskryminacji KobiET I JEGO KOMPETENCJE

Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (dalej: komitet, CEDAW) jest ustanowionym przez art. 17 konwencji organem kontrolnym czuwającym nad realizacją postanowień tego traktatu przez państwa-strony⁶. W jego skład wchodzi 23 niezależnych ekspertów, którzy obradują średnio trzy razy do roku na kilkutygodniowych sesjach odbywających się w siedzibach ONZ w Genewie lub Nowym Jorku. Zgodnie z art. 17, komitet został powołany w celu „badania postępu w stosowaniu Konwencji” przez państwa-strony. Dorobek komitetu wypracowany podczas wykonywania powierzonej mu funkcji kontrolnej stanowi jednocześnie ważne źródło interpretacji konwencji. Przed przejściem do analizy praktyki komitetu związanej z omawianym tematem, należy przybliżyć jego główne kompetencje.

Głównym instrumentem kontroli, którym dysponuje komitet jest procedura badania sprawozdań państw. Każde z państw-stron jest zobowiązane do przedłożenia komitetowi, zazwyczaj co cztery lata, sprawozdania, w którym prezentuje stan przestrzegania praw zawartych w konwencji. Komitet dokonuje oceny sprawozdania, korzystając także z informacji otrzymanych z innych źródeł (w szczególności nadesłanych przez organizacje pozarządowe) oraz uzyskanych w trakcie dialogu prowadzonego podczas sesji z delegacją państwa. Efektem końcowym procedury badania sprawozdań jest uchwalenie przez komitet dokumentu zwanego uwagami końcowymi, w którym przedstawia on swoją ocenę stanu przestrzegania przez państwo praw zawartych w konwencji, wskazuje główne problemy oraz formułuje rekomendacje adresowane do państwa. Od uwag końcowych, które stanowią rekomendacje kierowane indywidualnie do państwa, należy odróżnić zalecenia ogólne, które również są tworzone w oparciu o praktykę komitetu związaną z badaniem sprawozdań. Zalecenia ogólne są kierowanymi do ogółu państw-stron konwencji uchwałami, które stanowią wykładnię wybranej materii konwencyjnej połączonej z rekomendacjami adresowanymi do państw. Dotychczas uchwalono 28 zaleceń ogólnych, spośród których dla omawianego tematu szczególne znaczenie mają zalecenia poświęcone przemocy wobec kobiet oraz zdrowiu kobiet⁷.

⁶ Szerzej nt. działalności tego organu: K. Sękowska-Kozłowska, *Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet – ustrój, kompetencje, funkcjonowanie*, Toruń 2011.

⁷ Treść wszystkich zaleceń ogólnych komitetu dostępna jest na stronie <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm> (27.06.2012).

Należy dodać, że obecnie trwają prace nad zaleceniami ogólnymi poświęconymi sytuacji kobiet podczas konfliktów zbrojnych i po ich zakończeniu⁸.

Komitet dysponuje również możliwością zwrócenia się do państwa o przedłożenie sprawozdania poza regularnym cyklem sprawozdawczym. Sprawozdania te, określane mianem sprawozdań nadzwyczajnych, są jednym z nielicznych instrumentów kontroli doraźnej, którymi dysponuje komitet. Kompetencja ta odgrywa szczególne znaczenie w przypadku państw ogarniętych konfliktami zbrojnymi, pozwala bowiem komitetowi zwrócić się poza regularnym cyklem sprawozdawczym o przedstawienie przez państwo informacji dotyczącej stanu przestrzegania praw kobiet. Procedura ta została zainicjowana w 1993 r. w związku z wojną toczącą się na terenie byłej Jugosławii. CEDAW zwrócił się wówczas o przedstawienie sprawozdań nadzwyczajnych do Bośni i Hercegowiny⁹, Federalnej Republiki Jugosławii (Serbii i Czarnogóry)¹⁰ oraz Chorwacji¹¹. Niedługo potem rozpatrzone zostały sprawozdania nadzwyczajne Rwandy¹² i ówczesnego Zairu¹³. Od kilkunastu lat procedura ta nie była ponownie wykorzystywana. Jej skuteczność wywołuje spore wątpliwości, również wewnątrz samego komitetu¹⁴, bowiem wiadomym jest, że państwo znajdujące się w stanie wojny czy ogarnięte innego typu klęską nie będzie w stanie przygotować wyczerpującej informacji, a nałożenie na niego obowiązku przedstawienia sprawozdania (choćby w formie ustnego raportu złożonego przez przedstawiciela państwa podczas sesji) stanowi duże obciążenie. Powstaje także pytanie czy zważywszy na stan, w jakim znajduje się państwo, rekomendacje komitetu mają jakiegokolwiek szanse być wdrożone w praktyce. Zainicjowanie tej procedury należy raczej odczytywać jako gest solidarności z kobietami, w kraju ogarniętym konfliktem i próbę zwrócenia uwagi społeczności międzynarodowej na ich sytuację. Podobną funkcję pełnią decyzje komitetu uchwalane w formie okolicznościowych oświadczeń mających na celu zwrócenie uwagi na poważne naruszenia praw kobiet, również w sytuacji konfliktu zbrojnego. Przykładem takich decyzji są oświadczenie dotyczące sytuacji kobiet w Iraku z 2005 r.¹⁵ czy oświadczenie w sprawie sytuacji kobiet na Bliskim Wschodzie z 2006 r.¹⁶

Kolejnym instrumentem kontroli *ad hoc*, którym dysponuje komitet jest możliwość inicjowania postępowania wyjaśniającego w przypadku otrzymania informacji o poważnych lub systematycznych naruszeniach praw zawartych w konwencji. Postępowanie takie może obejmować m.in. wizytę przedstawicieli komitetu na terytorium państwa-strony w celu dokonania niezbędnych ustaleń, na podstawie których sporządzane

⁸ Decyzja 47/I, *Sprawozdanie z 47 sesji komitetu*, 4–22.10. 2010, A/66/38.

⁹ Punkt 732–757, *Sprawozdanie nadzwyczajne Bośni i Hercegowiny*, 1994, CEDAW A/49/38.

¹⁰ *Sprawozdanie nadzwyczajne Federalnej Republiki Jugosławii (Serbii i Czarnogóry)*, 1993, CEDAW/C/YUG/SP.

¹¹ *Sprawozdanie nadzwyczajne Chorwacji*, 1994, CEDAW/C/CRO/SP.1.

¹² Punkt 301–331, *Sprawozdanie nadzwyczajne Rwandy*, 1996, A/51/38.

¹³ Punkt 344–351, *Sprawozdanie nadzwyczajne Zairu*, 1997, A/52/38/Rev. 1.

¹⁴ S. Cartwright, *The Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, w: *Women and International Human Rights Law*, Volume 2, eds. K. D. Askin, D. M. Koenig, Ardsley–New York 2000, s. 172.

¹⁵ Decyzja 33/II, *Sprawozdanie z 33 sesji komitetu*, 5–22.07.2005, A/60/38.

¹⁶ Decyzja 36/II, *Sprawozdanie z 36 sesji komitetu*, 7–25.08.2006, A/61/38.

jest sprawozdanie komitetu wraz z rekomendacjami kierowanymi do państwa. Kompetencja ta została przyznana komitetowi na mocy postanowień protokołu fakultatywnego do konwencji, który wszedł w życie w 2000 r.¹⁷ Od tego czasu komitet przeprowadził postępowanie wyjaśniające dotyczące masowych zabójstw kobiet w rejonie Ciudad Juarez w Meksyku (2003 r.), a w 2011 r. zainicjował dochodzenie w sprawie zabójstw i zaginięć w Kanadzie kobiet aborygeńskiego pochodzenia. Teoretycznie spośród wszystkich środków, którymi dysponuje CEDAW to właśnie procedura dochodzenia stanowi najbardziej adekwatny instrument do podjęcia interwencji w sprawie ochrony praw kobiet w państwie ogarniętym konfliktem zbrojnym. Komitet może bowiem z urzędu, w relatywnie szybkim czasie zorganizować wizytę, która umożliwi zbadanie sytuacji na miejscu, w przeciwieństwie do procedury sprawozdawczej, która opiera się na pisemnych lub ustnych przekazach. W praktyce komitet nie jest przygotowany do wykonywania takich zadań, zwłaszcza w sytuacjach tak ekstremalnych, jak konflikt zbrojny. Zapewnienie bezpieczeństwa członkom delegacji przez ONZ, jak i państwo, na terytorium którego odbywa się misja, jest w sytuacji wojny niezmiernie trudnym zadaniem. Również możliwość dokonania odpowiednich ustaleń na miejscu byłaby znacznie ograniczona, ponieważ komitet nie dysponuje takimi środkami czy kompetencjami jak np. Międzynarodowy Czerwony Krzyż. Jest zatem mało prawdopodobne, by instrument postępowania wyjaśniającego został wykorzystany przez komitet w celu badania naruszeń praw zawartych w konwencji podczas konfliktu zbrojnego. Bardziej realnym wydaje się wykorzystanie jego potencjału dla zbadania sytuacji kobiet w danym państwie już po zakończeniu konfliktu zbrojnego.

Na mocy wspomnianego protokołu fakultatywnego komitet otrzymał również kompetencję do rozpatrywania skarg indywidualnych. Procedura ta stwarza zatem możliwość dochodzenia przed komitetem swoich praw jednostce, której prawa zostały naruszone przez pozwane państwo. Jak dotychczas komitet rozpatrzył co do istoty kilkanaście skarg, z których żadna nie odnosiła się do naruszeń praw kobiet podczas konfliktów zbrojnych.

OBOWIĄZYWANIE KONWENCJI PODCZAS KONFLIKTÓW ZBROJNYCH

Jak już wspomniano, w konwencji w przeciwieństwie do niektórych umów międzynarodowych z zakresu praw człowieka, nie zawarto postanowień dotyczących jej obowiązywania podczas konfliktów zbrojnych¹⁸. Nie zawiera ona także, w odróżnieniu od np. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych, klauzuli umożliwiającej derogację pewnych praw w sytuacji stanu wyjątkowego. Należy zatem przyjąć, że państwo nie ma możliwości zawieszenia stosowania konwencji lub jej wybranych postanowień na czas wojny czy też konfliktu wewnętrznego. Interpreta-

¹⁷ Polska ratyfikowała protokół w 2003 r. (Dz. U. 2004, Nr 248, poz. 2484).

¹⁸ Przykładowo art. 2 ust. 3 uchwalonej w 2011 r. Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej stwierdza *explicite*, że postanowienia tego traktatu znajdują zastosowanie w czasie pokoju i w przypadku konfliktów zbrojnych.

cję tę potwierdza wykładnia dokonana przez komitet w Zaleceniach ogólnych nr 28 dotyczących charakteru zobowiązań nałożonych na państwa przez konwencję. Jak stwierdził CEDAW: „zobowiązania Państw-Stron nie wygasają w czasie konfliktów zbrojnych lub stanów nadzwyczajnych wywołanych przyczynami politycznymi lub klęskami żywiołowymi. Sytuacje takie wywierają silny wpływ i rodzą poważne konsekwencje w sferze równego posiadania i korzystania przez kobiety z ich podstawowych praw. Państwa-strony powinny uchwalić strategie i podjąć środki nakierowane na szczególne potrzeby kobiet w czasie konfliktów zbrojnych lub stanów nadzwyczajnych”¹⁹. Należy także podkreślić, że na państwie ciąży obowiązek wypełniania zobowiązań konwencyjnych w odniesieniu do kobiet zamieszkujących terytoria okupowane, co zostało potwierdzone przez komitet przy okazji rozpatrywania sprawozdania Izraela²⁰.

ZOBOWIĄZANIA PAŃSTW DOTYCZĄCE OCHRONY PRAW KOBIEC PODCZAS KONFLIKTÓW ZBROJNYCH – ANALIZA PRAKTYKI KOMITETU

Przystępując do analizy praktyki komitetu odnoszącej się do omawianej problematyki, należy zauważyć, że z racji specyfiki instrumentów kontrolnych, którymi dysponuje ten organ, ustalenia przez niego dokonywane odnoszą się przede wszystkim do sytuacji mających miejsce po zakończeniu konfliktu zbrojnego. Z reguły dopiero wtedy państwo jest w stanie złożyć sprawozdanie do komitetu, chyba że toczący się konflikt obejmuje jedynie część kraju, czego przykładem może być wojna w Czeczenii²¹. Wyjątek stanowią wspomniane wcześniej sprawozdania nadzwyczajne, które umożliwiają podjęcie kontroli w czasie trwania konfliktu.

Jest rzeczą oczywistą, iż działania zbrojne, w szczególności te, których ofiarami jest ludność cywilna, naruszają elementarne prawa człowieka, w tym prawo do życia. Podczas ich trwania zniszczeniu ulega często cała infrastruktura, a państwo nie jest w stanie wykonywać swoich podstawowych funkcji. Bez przywrócenia prawidłowego funkcjonowania państwa, które umożliwi zaspokojenie choćby minimum potrzeb jego obywateli, trudno jest mówić o pełnym zapewnieniu praw człowieka, w tym praw kobiet. Członkowie CEDAW naturalnie zdają sobie sprawę z istniejących przeszkód, co nie oznacza iż wyrażają zgodę na taki stan rzeczy. Odnosząc się do sytuacji w Rwandzie, komitet zidentyfikował następujące czynniki utrudniające lub wręcz uniemożliwiające realizację konwencji: zbyt słaby aparat państwowy uniemożliwiający skuteczne podtrzymanie procesu pokojowego, trudny przebieg rekoncylacji, załamanie infrastruktury państwa oraz sektora prywatnego, duża liczba uchodźców i tzw. uchodźców wewnętrznych, duża liczba uzbrojonych członków armii oraz cywilów, upadek gospodarki oraz ekstremalna bieda²². Będąc świa-

¹⁹ Komentarz Ogólny nr 28 z 2010 r., pkt 11. Wszystkie tłumaczenia zawarte w artykule, za wyjątkiem tekstów aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw, pochodzą od autorki.

²⁰ Punkt 243, *Uwagi końcowe do sprawozdania Izraela*, 2005, A/60/38.

²¹ Zob.: punkt 391, *Uwagi końcowe do sprawozdania Rosji*, 2002, A/57/38.

²² Punkt 309, *Sprawozdanie nadzwyczajne Rwandy*, 1996, A/51/38.

domym istniejących trudności, komitet kładzie jednocześnie nacisk na potrzebę uwzględnienia praw i potrzeb kobiet. Komentując proces odbudowy powojennej w Bośni i Hercegowinie, komitet zauważył, iż: „będąc świadomym trudności napotykanym przez Państwo Stronę wynikających z konsekwencji konfliktu zbrojnego, a także odbywającej się politycznej, gospodarczej i społecznej transformacji, Komitet jest zaniepokojony faktem, iż korzystanie przez kobiety z ich praw człowieka w okresie powojennym napotyka na przeszkody wywołane takimi czynnikami jak: brak uwzględniającej perspektywę płci (*gender*) analizy konsekwencji konfliktu zbrojnego, nieobecność kobiet w procesie przywracania pokoju i transformacji oraz brak analizy w tym zakresie uwzględniających perspektywę kobiet”²³.

Należy zauważyć, że podejście CEDAW cechuje dążenie do upodmiotowienia kobiet i włączenia ich we wszystkie dziedziny życia, tak by miały one wpływ na otaczającą je rzeczywistość, stając się aktywnymi aktorami, nie zaś ofiarami lub biernymi beneficjentami przyznawanych przywilejów. Stąd też, kierując każdorazowo uwagi do państwa dotkniętego konfliktem lub będącego na etapie przywracania pokoju, komitet podkreśla konieczność aktywnego uczestnictwa kobiet w negocjacjach pokojowych i procesie odbudowy państwa. W przypadku ogarniętych wojną państw byłej Jugosławii, stanowisko komitetu, wyrażane zwykle w dość powściągliwy sposób, przybrało wręcz formę odezwy: „Komitet [...] wzywa wszystkie kobiety w Bośni i Hercegowinie, by nie pozostawały bierne. Kobiety muszą stać się widzialne, zarówno na szczeblu rządowym, jak i pozarządowym. Komitet ma nadzieję, że w ten sposób kobiety wzbudzą wolę polityczną niezbędną dla dokonania zmian i szybkiego zakończenia wojny”²⁴. Zazwyczaj jednakże komitet poprzestaje na wystosowanej pod adresem państwa rekomendacji włączenia kobiet w proces przywracania pokoju²⁵, uwzględniając czasami specyfikę konfliktu, przykładowo w przypadku Ugandy podkreślił, iż w proces ten powinny być włączone kobiety ze wszystkich grup etnicznych²⁶. W swoich zaleceniach komitet odwołuje się również do rezolucji Rady Bezpieczeństwa z 2000 r. dotyczącej uczestnictwa kobiet w procesie przywracania pokoju²⁷, która zawiera szereg szczegółowych rekomendacji pod adresem państw²⁸.

Należy podkreślić, że intencją komitetu nie jest umiejscowienie kobiety jedynie w roli mediatora, który doprowadzi do pokojowego rozwiązania konfliktu. Uczestnictwo kobiet we wszelkich działaniach politycznych ma prowadzić do ich uwłasnowolnienia (ang. *empowerment*), a tym samym przyczynić się do realizacji celu konwencji,

²³ Punkt 116, *Uwagi końcowe do sprawozdania Bośni i Hercegowiny*, 2006, CEDAW/C/BIH/CO/3.

²⁴ Punkt 756, *Sprawozdanie nadzwyczajne Bośni i Hercegowiny*, 1994, CEDAW A/49/38. Zob. również: punkt 776, *Sprawozdanie nadzwyczajne Federalnej Republiki Jugosławii (Serbii i Czarnogóry)*, 1993, CEDAW/C/YUG/SP.

²⁵ Zob. m.in.: punkt 72, *Uwagi końcowe do sprawozdania Indii*, 2000, A/55/38; punkt 50, *Uwagi końcowe do sprawozdania Burundi*, 2001, A/56/38; punkt 176, *Uwagi końcowe do sprawozdania Gwatemali*, 2002, A/57/38; punkt 203, *Uwagi końcowe do sprawozdania Nepalu*, 2004, A/59/38.

²⁶ Punkt 156, *Uwagi końcowe do sprawozdania Ugandy*, 2002, A/57/38.

²⁷ Rezolucja 1325(2000) z 31 października 2000.

²⁸ Zob. np.: punkt 172, *Uwagi końcowe do sprawozdania Libanu*, 2008, CEDAW/C/LBN/CO/3; oraz *Oświadczenie Komitetu z okazji 10-lecia uchwalenia rezolucji*; Decyzja 46/III, *Sprawozdanie z 46 sesji Komitetu*, 12–30.07.2010, A/66/38.

czyli likwidacji ich dyskryminacji. Zgodnie z art. 7 konwencji, na państwach ciąży obowiązek podjęcia wszelkich kroków w celu likwidacji dyskryminacji kobiet w życiu publicznym i politycznym państwa, m.in. poprzez umożliwienie uczestniczenia w kształtowaniu polityki państwa, zajmowania stanowisk publicznych i wykonywania wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach zarządzania. Z tej też przyczyny, analizując sytuację w państwach znajdujących się w procesie transformacji powojennej, CEDAW zwraca uwagę na liczbę kobiet sprawujących wszelkiego rodzaju funkcje publiczne²⁹. Warto zaznaczyć, iż jak zauważył komitet w Zaleceniach ogólnych nr 23, art. 7 konwencji obejmuje również pełen udział kobiet w siłach zbrojnych państw³⁰. Ponadto, zgodnie z art. 8 konwencji, który odnosi się do uczestnictwa kobiet w stosunkach międzynarodowych oraz organizacjach międzynarodowych, kobiety powinny brać udział we wszelkiego rodzaju międzynarodowych strukturach wojskowych, w tym również na stanowiskach dowódczych³¹. W związku z powyższym, zastrzeżenia państw, w świetle których przepisy konwencji nie mają wpływu na postanowienia prawa krajowego ograniczającego lub wyłączającego udział kobiet w armii są przedmiotem krytyki komitetu³², natomiast wycofanie takich zastrzeżeń odnotowywane jest z aprobatą³³.

Kolejną kwestią, która jest stałym przedmiotem uwagi CEDAW w przypadku badania sytuacji w państwach ogarniętych wojną lub znajdujących się w okresie powojennym jest problem przemocy wobec kobiet. Sama problematyka przemocy nie została bezpośrednio ujęta w przepisach konwencji. W uchwalonych w 1992 r. Zaleceniach ogólnych nr 19 dotyczących przemocy wobec kobiet, komitet dokonał natomiast interpretacji poszczególnych przepisów konwencji, dowodząc, że przemoc, która staje się udziałem kobiet tylko dlatego, że są kobietami lub dotyka ich w sposób nieproporcjonalny stanowi formę dyskryminacji ze względu na płeć³⁴. Zalecenia te miały przełomowe znaczenie dla uznania na płaszczyźnie prawa międzynarodowego przemocy wobec kobiet, a w szczególności przemocy domowej, za formę dyskryminacji kobiet, a tym samym naruszenie praw człowieka³⁵.

²⁹ Punkt 92, *Uwagi końcowe do sprawozdania Republiki Serbii*, 2007, CEDAW/C/SCG/CO/1.

³⁰ Punkt 31, *Zalecenia Ogólne nr 23, Sprawozdanie z 17 sesji komitetu*, 1997, A/52/38/Rev. 1.

³¹ Punkt 37, op. cit.

³² Zob. np.: punkt 43, *Uwagi końcowe do sprawozdania Cypru*, 1996, CEDAW, A/51/38.

³³ Zob. np.: punkt 219, *Uwagi końcowe do sprawozdania Austrii*, 2000, A/55/38.

³⁴ Punkt 6, *Zalecenia ogólne nr 19, Sprawozdanie z 11 sesji komitetu*, 1992, A/47/38.

³⁵ Problematyka ta jest rozwijana przez Komitet w toku jego dalszej praktyki, w szczególności orzeczniczej (zob. m.in. *A.T. p. Węgrom*, decyzja z 26 stycznia 2005, skarga nr 2/2003; *Goecke p. Austrii*, decyzja z 6 sierpnia 2007, skarga nr 5/2005; *V.K. p. Bułgarii*, decyzja z 25 lipca 2011, skarga nr 20/2008). Dorobek Komitetu przyczynił się niewątpliwie do uznania przemocy wobec kobiet za akt dyskryminacji również na płaszczyźnie regionalnych systemów ochrony praw człowieka – w ramach systemu interamerykańskiego już w 1994 r. uchwalono Konwencję w sprawie zapobiegania, karania i likwidacji przemocy wobec kobiet (tzw. konwencja z Belém do Pará), natomiast w ramach systemu europejskiego kwestia ta była przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwłaszcza przełomowy wyrok w sprawie *Opuz p. Turcji*, skarga nr 33401/02, wyrok z 9 czerwca 2001), zaś w 2011 r. z uchwalono Konwencję Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Zob. szerzej: K. Sękowska-Kozłowska, *Zakres zobowiązań stron Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, „Studia Prawnicze” 2012, nr 1.

W przypadku konfliktów zbrojnych uwagę komitetu zwraca przede wszystkim problem przemocy seksualnej wobec kobiet. Jak zauważył komitet w odniesieniu do sprawozdania Indii, „na obszarach objętych powstaniem zbrojnym kobiety są narażone na wysokie ryzyko przemocy, gwałtów, wykorzystywania seksualnego i tortur”³⁶. W swoich uwagach końcowych wystosowanych m.in. do Rosji i Sri Lanki CEDAW odniósł się do informacji o gwałtach popełnianych na kobietach przez żołnierzy lub członków innych formacji bezpieczeństwa, wzywając państwa do ochrony ofiar i ukarania winnych³⁷. Choć jest oczywistym, że gwałt, zarówno popełniony w czasie pokoju, jak i wojny, stanowi przestępstwo, cały czas istnieje potrzeba walki ze stereotypowym postrzeganiem przemocy seksualnej wobec kobiet jako „skutku ubocznego” działań wojennych³⁸. Odnosząc się w 1994 r. do sprawozdania nadzwyczajnego Federacyjnej Republiki Jugosławii (Serbii i Czarnogóry) CEDAW surowo ocenił stwierdzenie reprezentantki (sic!) rządu, że „odbiegające od normy i nacechowane przemocą zachowania seksualne są charakterystyczne nie tylko dla wojny w byłej Bośni i Hercegowinie; zachowania takie jak dotąd miały miejsce podczas wszystkich wojen”, uznając je za „niedopuszczalne, niemoralne i zatrważające”³⁹. Komentując sytuację na Bałkanach komitet odniósł się również do zjawiska wykorzystywania gwałtu jako „oręża wojennego” i narzędzia czystek etnicznych⁴⁰. Obserwacje komitetu w tej materii znalazły potwierdzenie w dalszym rozwoju prawa międzynarodowego – w 1998 r. w precedensowym wyroku w sprawie *Akayesu*, Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy uznał gwałt za formę ludobójstwa⁴¹.

Na mocy zobowiązań nałożonych przez konwencję, państwa są zobowiązane zarówno do zapewnienia bezpieczeństwa kobietom poprzez ochronę przed różnymi formami przemocy, w tym szczególności przed przemocą seksualną, jak i do pomocy ofiarom, które takiej przemocy doświadczyły. W przypadku kobiet-ofiar gwałtów wojennych problem ten ma najczęściej charakter masowy i w związku z tym wymaga podjęcia odpowiednich kroków o charakterze strukturalnym, włączając w to rozwiązania prawne⁴². Władze państw powinny przede wszystkim zapewnić ofiarom gwałtów pomoc psychologiczną mającą na celu przezwyciężenie doznanej traumy⁴³, a także odpowiednie wsparcie o charakterze gospodarczo-społecznym, które umożliwi takim osobom ponowną integrację w społeczeństwie⁴⁴. Krokami tym muszą towarzyszyć działania

³⁶ Punkt 71, *Uwagi końcowe do sprawozdania Indii*, 2000, A/55/38.

³⁷ Punkt 286, *Uwagi końcowe do sprawozdania Sri Lanki*, 2002, A/57/38; punkt 191, *Uwagi końcowe do sprawozdania Federacji Rosyjskiej*, 2002, A/57/381.

³⁸ Warto zauważyć, że art. 5 konwencji uznaje stereotypowe postrzeganie ról kobiet, w tym przeświadczenie o niższości kobiet za źródło ich dyskryminacji i nakłada na państwa obowiązek przeciwdziałania takim stereotypom.

³⁹ Punkt 768, *Sprawozdanie nadzwyczajne Federalnej Republiki Jugosławii (Serbii i Czarnogóry)*, 1993, CEDAW/C/YUG/SP.

⁴⁰ Punkt 586, *Sprawozdanie nadzwyczajne Chorwacji*, 1994, A/50/38.

⁴¹ *Prokurator v. Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, wyrok z 2 października 1998 r. Zob. również postanowienia rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1820 (2008) z 19 czerwca 2008.

⁴² Punkt 218, *Uwagi końcowe do sprawozdania Konga*, 2000, A/55/38.

⁴³ Zob. również: punkt 16, *Zalecenia ogólne nr 24, Sprawozdanie z 20 sesji komitetu*, 1999, A/54/38/Rerv. 1..

⁴⁴ Punkt 218, *Uwagi końcowe do sprawozdania Konga*, op. cit.; punkt 54, *Uwagi końcowe do sprawozdania Burundi*, 2001, A/56/38; punkt 205, *Uwagi końcowe do sprawozdania Gwatemali*, 2002, A/57/38.

mające na celu ukaranie winnych i zapewnienie ofiarom zadośćuczynienia o charakterze finansowym. Można zauważyć, że ściganie i ukaranie, czy to na szczeblu krajowym czy międzynarodowym, sprawców przemocy seksualnej wobec kobiet stanowi obowiązek państw, który bywa bagatelizowany i lekceważony. Przykładowo w 1994 r. przedstawicielka Federacyjnej Republiki Jugosławii (Serbii i Czarnogóry) argumentowała, że „zamiast szacować liczbę zgwałconych kobiet, próbując udowodnić, która strona doświadczyła większych cierpień, wątpiąc w ich świadectwa i używając ich do politycznej manipulacji, byłoby lepiej pomóc zgwałconym kobietom i umożliwić reintegrację w społeczeństwie”⁴⁵. Jak jednakże podkreślił komitet w odniesieniu do sprawozdania Chorwacji „w pierwszym rządzie należy przerwać milczenie dotyczące nadużyć seksualnych i przemocy, którymi ofiarami są kobiety, zidentyfikować winne strony i postawić je przed sądami krajowymi i międzynarodowymi, a także przyznać ofiarom finansową rekompensatę”⁴⁶. Przedmiotem uwagi CEDAW są także inne konsekwencje przemocy seksualnej, takie jak problem dostępu ofiar do zabiegów przerywania ciąży i ochrony dzieci urodzonych na skutek gwałtu⁴⁷, a także epidemia HIV/AIDS i innych chorób⁴⁸.

Do następstw konfliktu zbrojnego, do których odnosi się komitet należą także bieda, a w konsekwencji m.in. brak należytej ochrony zdrowia⁴⁹, do której państwa są zobowiązane w świetle art. 12 konwencji oraz prostytutka, do której odnosi się art. 6 konwencji. Szczególnie narażone na naruszenia praw zawartych w konwencji są kobiety-uchodźcy oraz tzw. uchodźcy-wewnętrzni (ang. *internally displaced persons*) przebywające w trudnych warunkach bytowych w obozach, w których ich udziałem stają się takie zjawiska jak zwiększone ryzyko przemocy seksualnej lub innych form przemocy, brak dostępu do opieki zdrowotnej czy edukacji⁵⁰. Zniszczenie przez wojnę wszelkiej infrastruktury przyczynia się także, w szczególności w przypadku krajów najbardziej zagrożonych, takich jak niektóre państwa afrykańskie, do pogłębienia dyskryminacji kobiet w dostępie do edukacji⁵¹.

* * *

Choć przepisy Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet nie zawierają bezpośredniego odniesienia do kwestii bezpieczeństwa kobiet oraz przestrzegania ich praw w czasie konfliktów zbrojnych, interpretacja tego traktatu dokonana przez Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet wskazuje, że nakłada on w tej materii wiele zobowiązań na państwa. Należy podkreślić, że konwencja obo-

⁴⁵ Punkt 761, *Sprawozdanie nadzwyczajne Federalnej Republiki Jugosławii (Serbii i Czarnogóry)*, 1993, CEDAW/C/YUG/SP.

⁴⁶ Punkt 591, *Sprawozdanie nadzwyczajne Chorwacji*, 1994, A/50/38.

⁴⁷ Punkt 472, *Sprawozdanie nadzwyczajne Bośni i Hercegowiny*, 1994, CEDAW A/49/38.

⁴⁸ Punkt 321, *Sprawozdanie nadzwyczajne Rwandy*, 1996, A/51/38.

⁴⁹ Punkt 320, *Sprawozdanie nadzwyczajne Rwandy*, op. cit.; punkt 436, *Uwagi końcowe do sprawozdania Kolumbii*, 2007, CEDAW/C/COL/CO/6.

⁵⁰ Punkt 340, *Uwagi końcowe do sprawozdania Nigerii*, 2008, CEDAW/C/NGA/CO/6; punkt 298–299, *Uwagi końcowe do sprawozdania Sri Lanki*, 2002, A/57/38.

⁵¹ Punkt 305, *Sprawozdanie nadzwyczajne Rwandy*, op. cit.; punkt 358, *Uwagi końcowe do sprawozdania Konga*, op. cit.

wiązuje także w czasie konfliktu zbrojnego, a państwa nie mają możliwości derogowania jej postanowień. Prowadzenie działań wojennych nie zwalnia zatem z obowiązku przestrzegania praw zawartych w konwencji. Ponadto państwa są zobowiązane do respektowania tego traktatu w odniesieniu do terytoriów okupowanych.

Jak wskazano, instrumenty którymi dysponuje komitet umożliwiają przede wszystkim dokonanie kontroli po zakończeniu konfliktu zbrojnego. Z tego też powodu rekomendacje komitetu koncentrują się przede wszystkim na zapewnieniu kobietom realizacji ich praw w procesie odbudowy państwa oraz zadośćuczynienia za krzywdy doznane podczas wojny. Analizując dorobek CEDAW można wyodrębnić dwa główne nurty będące przedmiotem zainteresowania tego organu. Pierwszy z nich można określić jako „kobieta – uczestnik procesu pokojowego”. W ramach tego nurtu komitet akcentuje aktywną rolę kobiet i rekomenduje państwom ich włączenie w proces rozwiązania konfliktu i odbudowy powojennej. Państwa są zobowiązane zapewnić kobietom na równi z mężczyznami dostęp do uczestnictwa w życiu publicznym, w tym zajmowanie decyzyjnych stanowisk, także w ramach armii. Drugi nurt można opisać jako „kobieta – ofiara działań wojennych”. W ramach tego nurtu komitet koncentruje się przede wszystkim na tych naruszeniach będących udziałem kobiet, które łączą się bezpośrednio z ich płcią. Jest to przede wszystkim przemoc seksualna. Komitet kładzie szczególny nacisk na obowiązek ścigania i ukarania sprawców gwałtów, zapewnienia ofiarom należytego zadośćuczynienia oraz wsparcia, w tym pomocy psychologicznej oraz wdrożenia programów, umożliwiających reintegrację w społeczeństwie. Wśród innych problemów będących następstwami konfliktów zbrojnych, na które zwraca uwagę komitet znajdują się m.in. ubóstwo, problem dostępu do opieki zdrowotnej, prostytucja czy sytuacja kobiet-uchodźców oraz uchodźców wewnętrznych, a także dostęp do edukacji.

Dokonując interpretacji materii konwencyjnej pod kątem zobowiązań nałożonych na państwa w sytuacji konfliktu zbrojnego oraz na po jego zakończeniu, komitet aktywnie włącza się w kształtowanie międzynarodowych standardów w odniesieniu do bezpieczeństwa kobiet i ochrony ich praw podczas działań wojennych. Kolejnym ważnym krokiem będzie przedstawienie kompleksowej wykładni tej problematyki w zaleceniach ogólnych, które są obecnie przedmiotem prac tego organu.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, jakie obowiązki nakładają na państwa postanowienia Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet uchwalonej pod auspicjami ONZ w 1979 r. w odniesieniu do ochrony praw kobiet podczas konfliktów zbrojnych i procesu pokojowego. Przedstawione badania opierają się na analizie praktyki Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, niezależnego organu kontrolnego powołanego przez Konwencję w celu monitorowania stanu przestrzegania przez państwa-strony praw w niej zawartych. Analiza dorobku komitetu została poprzedzona przeglądem przysługujących temu organowi narzędzi kontrolnych pod kątem ich przydatności do weryfikacji realizacji obowiązków konwencyjnych przez państwa w szczególnej sytuacji, jaką jest konflikt zbrojny. Właściwa część prezentowanych badań opiera się natomiast na analizie uchwał tego organu – w szczególności zaleceń ogólnych i uwag końcowych kierowanych do państw-stron.

**ARMED CONFLICTS AND WOMEN'S RIGHTS IN PRACTICE OF THE UN
COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN****ABSTRACT**

Presented paper aims to answer the question what are obligations imposed on states by the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979) in relation to protection of women's rights during the armed conflicts and peace process. Presented research is based on analysis of the practice of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, an independent control body established by the Convention to monitor implementation of its provisions by the state parties. The analysis of the Committee's output is preceded by the review of its control tools in order to assess their usefulness in process of verification how the states perform duties imposed on them by the Convention in such specific situation as armed conflict. The core part of presented research is based on analysis of decisions of this body, particularly the general recommendations and concluding observations addressed to the state parties.

