

## RAD KOMITETA ZA ELIMINACIJU SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE ŽENA – NADZORNA ILI KVAZISUDSKA FUNKCIJA

Tijana Šurlan\*

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

**Sažetak:** U tekstu se analizira rad Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena. Komitet, koji je osnovan Konvencijom UN o eliminaciji svih oblika žena, kao svoj primarni zadatak ima nadzor nad primenom Konvencije u državama članicama. Ingerencije koje su Komitetu date Konvencijom, međutim, omogućile su da Komitet daje tumačenja Konvencije. Teorijskog je karaktera pitanje – kakav je pravni status tih tumačenja i da li su dosadašnji stavovi Komiteta doveli do krupnijih promena u shvatanju i primeni Konvencije. Usvajanjem Dopunskog protokola uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije takođe je načinjen još jedan zaokret u njenom delovanju. Stavovi koje Komitet generiše razmatrajući individualne predstave i usvajanjem preporuka u odnosu na države koje grubo i sistematski krše Konvenciju svakako će ostvariti posledice po razumevanje bazičnog teksta Konvencije. Fokus rada upravo je uperen ka razmatranju da li Komitet deluje samo kao nadzorni organ ili amalgamira u svome radu i izvesne presuđujuće elemente.

**Ključne reči:** međunarodna ljudska prava, diskriminacija, nasilje nad ženama, opšte proporuke, individualne predstave, istraga o poštovanju Konvencije UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.

### Uvod

Česta kritika visokoparnosti međunarodnopravnih akata ne može se pripisati materiji međunarodnih ljudskih prava.<sup>2</sup> Ova oblast, iako neretko unižavana ocenama o nedostižnim moralnim kvalifikativima, zapravo je najprimenjivija

\* Docent, [tijana.surlan@kpa.edu.rs](mailto:tijana.surlan@kpa.edu.rs)

2 D. Simović; D. Avramović; S. Jugović, Evolucija i preobražaji ljudskih prava, *Teme*, 4/2013, str. 1527–1553.

i najnadziranija oblast međunarodnog javnog prava. Međunarodni ugovori o ljudskim pravima, kako opšti tako i specijalizovani, predviđaju nadziranje nad njihovom primenom od strane tela sastavljenih od eksperata.<sup>3</sup> Niz ovih tela pored nadzorne uloge, poseduje i kvazisudska ovlašćenja. Pod ovim se podrazumeva ne parnični aspekt u pravom smislu reči rešavanja spora obavezujućom odlukom, već pozicija nadzornog tela kojoj se mogu obratiti bilo države, bilo pojedinci i grupe pojedinaca, sa tvrdnjom da je neka država prekršila pravnu normu, povodom čega se iznosi stav ili tumačenje, te sugeriše preduzimanje određenih mera.

Opšta je tendencija međunarodnog prava ljudskih prava ka davanju pojedincu statusa međunarodnopravnog subjektiviteta.<sup>4</sup> Utoliko i aktivna procesna legitimacija igra značajnu ulogu u zaokruživanju tog statusa. Tendencija je do danas već čvrsto ukorenjena u odnosu na sopstvenu državu, a razvija se i u odnosu na stranu državu, pa čak i u aspektu eksteritorijalnosti.<sup>5</sup>

U ovom radu pažnja je usmerena na nadležnost i rad Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena. Za svojih tridesetak godina rada Komitet je napravio nekoliko velikih iskoraka u materiji zaštite žena. Svakako se profilisao u aktivno i uticajno telo. Utoliko i jeste interesantnije sagledati kakve su njegove stvarne ingerencije sa stanovišta pravnih normi koje ga formiraju, a kakve su one koje je sam sebi stekao.

## 1. Mesto Komiteta u sistemu međunarodnih ljudskih prava

Pravna baza Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena je Konvencija UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena. Konvencija je usvojena 1979. godine, stupila je na snagu 1981. godine, a Komitet je otpočeo sa svojim radom 1982. godine.<sup>6</sup>

Nije zgoreg na ovom mestu prikazati presek nadzornih tela u vreme nastajanja Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena. Naime, u vreme nastajanja Konvencije protiv diskriminacije žena, materija diskriminacije bila je elaborirana u formi principa, doktrine i pravnih pravila.<sup>7</sup> Kao princip izražena je u varijanti principa jednakosti, ravnopravnosti i zabrane diskriminacije. Sastavni je deo ugovora kao princip tumačenja i primene ljudskih prava definisanih u konkretnom ugovoru, ali i samostalna pravna norma.

Sveobuhvatno diskriminacija je obrađena u jednoj od prvih konvencija iz materije ljudskih prava donetih po nastanku Univerzalne deklaracije o ljudskim

3 D. Simović; D. Avramović; R. Zekavica, *Ljudska prava*, Beograd, 2013, str. 362-366; M. Paunović; B. Krivokapić; I. Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd, 2013, str. 79-127.

4 Videti: K. Parlett, *The individual in international legal system: continuity and change in international law*, Cambridge University Press, 2011.

5 Videti: M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties – Law, Principles and Policy*, Oxford University Press, 2011.

6 Anglofonska skraćenica CEDAW označava i Konvenciju i Komitet istovremeno – Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Committee on Elimination of All Forms of Discrimination against Women; u radovima na srpskom jeziku takođe se preuzima ova skraćenica, kao univerzalni i prepoznatljiv način obeležavanja Konvencije i Komiteta.

7 T. Šurlan, *Zabrana diskriminacije – princip, doktrina, pravna norma, u: Položaj i uloga policije u demokratskoj državi*, Beograd, 2013, str. 139-154.

pravima 1948. godine, Konvenciji o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije od 1965. godine, stupila na snagu 1969. godine. Ovom konvencijom ujedno je i formirano prvo ugovorno nadzorno telo – Komitet za ukidanje rasne diskriminacije.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen je u finalnoj verziji i otvoren za potpisivanje 1966. godine. Ovim aktom takođe je predviđeno formiranje nadzornog tela – Komiteta za ljudska prava. No, stupanje na snagu Pakta, te time i početak rada Komiteta odložen je za deset godina, koliko je bilo potrebno da Pakt stupi na snagu. Komitet je počeo da radi tek 1978. godine, samo četiri godine pre Komiteta za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena.

Međunarodnih paktom o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima, prvobitno nije bilo predviđeno formiranje nadzornog tela, već je nadzor bio u nadležnosti Ekonomsko-socijalnog saveta UN. Loše funkcionisanje tog aranžmana dovelo je do formiranja posebnog tela – Komiteta za ekonomsko, socijalna i kulturna prava 1985. godine.<sup>8</sup>

Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka usvojena je 1984, stupila na snagu 1987, takođe predviđa formiranje Komiteta protiv mučenja; Konvencija o pravima deteta od 1989, stupila na snagu 1990, predviđa nadzor od strane Komiteta o pravima deteta; Međunarodna konvencija o zaštiti prava radnika migranata i članova njihovih porodica od 1990, stupila na snagu 2003, predviđa Komitet za prava radnika; Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom od 2006, stupila na snagu 2008, predviđa nadzorni organ Komitet za prava osoba sa invaliditetom; Konvencija o zaštiti svih lica od prisilnog nestajanja od 2006, stupila na snagu 2010, predviđa Komitet za prisilne nestanke.

Dakle prilikom mapiranja nadzornih tela, u percepciji geneze međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, lako se dolazi do zaključka da je do usvajanja Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije i otpočinjanja rada Komiteta došlo veoma rano.<sup>9</sup> Materija ženskih prava, time, uspjela je uspješno da se nametne kao važna tema, važan aspekt života i dobrobiti država i dostigne samostalan normativni okvir.<sup>10</sup> Konvencija je brzo uspjela da stupi na snagu, tj. u kratkom roku dobila je veliku podršku država. Danas drži nesumnjivu poziciju univerzalnog ugovora, sa 188 država članica.<sup>11</sup>

Nadležnost i obim rada Komiteta prevashodno su opredeljeni Konvencijom, članovima od 17 do 22. Aranžman koji je napravljen uobičajen je, tipičan modalitet nadzornih tela nad primenom konvencija o ljudskim pravima.

8 Komitet za ekonomsko, socijalna i kulturna prava formiran je rezolucijom UN Ekonomsko-socijalnog saveta 1985/17 od 28. maja 1985. godine – UN ECOSOC Resolution 1985/17 – *Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights from 28 May 1985.*

9 A. Byrnes, Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, u: A. Hellum, H. S. Aasen (eds), *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*, Cambridge University Press, 2013, str. 5–35.

10 M. Žarković; T. Šurlan; J. Kiurski; M. Matic; S. Josimović, *Ka boljoj zaštiti žrtava nasilja u porodici – odgovor pravosuđa*, Beograd, 2012, str. 15–26 i 32–51.

11 Podatak preuzet sa zvaničnog sajta UN maja 2014, dostupno na: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)

Kompozicija Komiteta je „23 stručnjaka visokih moralnih kvaliteta i stručnosti za oblast na koju se odnosi Konvencija“ (član 17, stav 1). Države predlažu kandidate, a Komitet bira vodeći računa o pravilnoj geografskoj zastupljenosti, tj. o zastupljenosti različitih civilizacija i pravnih sistema (član 17, stav 1). Članovi Komiteta biraju se na period od četiri godine, funkcioneri se biraju na dve godine, a rad se odvija na sednici u trajanju od dve nedelje, kada se usvajaju izveštaji država članica (članovi 17, 19,20).

Osnovna nadležnost je nadzor nad primenom Konvencije (član 17, stav 1). Nadzor se ostvaruje posredstvom saradnje država sa Komitetom. I u materiji zaštite žena države su se obavezale na podnošenje izveštaja o primeni Konvencije, prvi izveštaj u prvoj godini, a potom na četiri godine (član 18, stav 1). Države treba da prikažu i one faktore koji su smetnja u potpunijoj primeni Konvencije (član 18, stav 2). Radi se dakle o standardnom metodu jednostranog izveštavanja. Nadzor se ne završava samo na činu predaje izveštaja. Komitet dalje podnosi svoj izveštaj o primeni i poštovanju Konvencije, preko Ekonomsko-socijalnog saveta Generalnoj skupštini UN, Komisiji za položaj žena (član 21). U sistem nadziranja i podstrekivanja primene Konvencije spada i saradnja sa specijalizovanim agencijama, u okviru specifičnosti njihovih nadležnosti (član 22).

Ovakav opseg nadležnosti Komiteta, sistem rada posredstvom podnošenja izveštaja, kao i uvezivanje čitavog sistema Ujedinjenih nacija ima svoja tipična ograničenja, slabosti, te time i ograničene domete. Kao i svaki jednostrani izveštaj uvek je pod sumnjom objektivnosti izveštača, te je utoliko važnija spremnost samog Komiteta da se upusti u analiziranje izveštaja i studiranje slučajeva. Analiza zakonskog okvira, mreže vladinih i nevladinih tela koja deluju u jednoj državi, kao i nivo krivičnih dela u materiji nasilja nad ženama elementi su koji ulaze u opseg posmatranja i analize samog Komiteta. Vredi napomenuti takođe i da u materiji zaštite žena od diskriminacije Konvencijom nije predviđena mogućnost podnošenja međudržavnih predstavki, što je inače jedan od uobičajenih i često zastupljenih metoda nadziranja nad primenom konvencija iz materije međunarodnih ljudskih prava.

Suštinska uloga i domašaj Komiteta ne završavaju se međutim na ovih nekoliko odredaba Konvencije, odnosno na prijemu izveštaja. Agilnost samog Komiteta tokom tri decenije njegovog rada i usvajanje Fakultativnog protokola značajno su proširili, na izgled, nedelotvorni okvir funkcionisanja Komiteta.

## 2. Opšte preporuke Komiteta

Prevashodno je potrebno podvući odredbu Konvencije, u kojoj se jednom neupečatljivom formulacijom daje dosta snažna alatka Komitetu u ruke. Naime, u članu 21 predviđeno je da Komitet može davati „predloge i opšte preporuke na osnovu razmotrenih izveštaja“. Šta su, po svojoj pravnoj prirodi, opšte preporuke otvorena je tema. U strukturi formalnih izvora međunarodnog javnog prava opšte preporuke nisu prepoznate kao izvor. One po svojim karakteristikama ne potpadaju čak ni pod pojam međunarodnih odluka, imajući u vidu pri tom svu masu raznorodnosti odluka međunarodnih organizacija.

Opšte preporuke, nisu pravnostvarajući pravni akti, već akti kojima se tumači pravo.<sup>12</sup> Države potpisnice Konvencije dale su mandat Komitetu da posredstvom opštih preporuka zapravo tumači Konvenciju, prilikom njenog primenjivanja u konkretnom slučaju, kao što je npr. analiza nekog aspekta Konvencije u konkretnoj državi. Komitet je koristio ovo pravo i do danas je usvojeno ukupno 30 opštih preporuka. Prva opšta preporuka usvojena je 1986. godine na temu „Izveštavanje država ugovornica“; potom 1987. takođe na temu „Izveštavanje država članica“, kao i Opšta preporuka br. 3 – „Obrazovne kampanje i javno informisanje“ i Opšta preporuka br. 4 – „Rezerve“; 1988. godine usvojene su Opšta preporuka br. 5 – „Specijalne privremene mere“, Opšta preporuka br. 6 – „Delotvorni nacionalni mehanizam i javnost“, Opšta preporuka br. 7 – „Izvori“ i Opšta preporuka br. 8 – Implementacija člana 8 Konvencije; 1989. godine usvojene su Opšta preporuka br. 9 – „Statistički podaci o položaju žena“, Opšta preporuka br. 10 – „Desetogodišnjica usvajanja Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena“, Opšta preporuka br. 11 – „Službe za tehničke savete kod obaveza izveštavanja“, Opšta preporuka br. 12 – „Nasilje nad ženama“ i Opšta preporuka br. 13 – „Jednaka naknada za rad iste vrednosti“; 1990. godine usvojene su Opšta preporuka br. 14 – „Žensko obrezivanje“ i Opšta preporuka br. 15 – „Izbegavanje diskriminacije žena u nacionalnim strategijama za prevenciju i kontrolu stečenog sindroma gubitka imuniteta (SIDA)“; 1991. godine usvojene su Opšta preporuka br. 16 – „Neplaćene žene radnice u seoskim i gradskim, porodičnim preduzećima“, Opšta preporuka br. 17 – „Merenje i kvantitativno određivanje neplaćenog rada žena u domaćinstvu i njegovo uključivanje u bruto nacionalni dohodak“ i Opšta preporuka br. 18 – „Žene invalidi“; 1992. godine usvojene su Opšta preporuka br. 19 – „Nasilje nad ženama“ i Opšta preporuka br. 20 – „Rezerve na Konvenciju“; 1994. godine usvojena je Opšta preporuka br. 21 – „Ravnopravnost u braku i porodičnim odnosima“; 1995. godine usvojena je Opšta preporuka br. 22 – „Dopuna člana 20 Konvencije“; 1997. godine usvojena je Opšta preporuka br. 23 – „Politički i javni život“; 1999. godine usvojena je Opšta preporuka br. 24 – „Član 12 Konvencije (žene i zdravlje)“; 2004. godine usvojena je Opšta preporuka br. 25 – „Stav 1 člana 4 Konvencije (privremene posebne mere)“; 2008. godine usvojena je Opšta preporuka 26 – „Žene radnici migranti“; 2010. godine usvojene su Opšta preporuka 27 – „Starije žene i zaštita njihovih prava“ i Opšta preporuka 28 – „Osnovne obaveze država članica po članu 2 Konvencije za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena“; 2011. godine usvojena je Opšta preporuka 29 – „Ekonomске posledice braka, porodičnih odnosa i njihovog nestajanja“; 2013. godine usvojena je Opšta preporuka 30 – „Zaštita prava žena u konfliktnim i postkonfliktnim situacijama“.<sup>13</sup>

Opštim preporukama i izveštajima o poštovanju i primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena u državama – članicama Komitet je bitno uticao na shvatanje Konvencije, proširujući čak njen domašaj, pojmove, te time posredno i svoju nadležnost.<sup>14</sup> Kao ilustracija ove tvrdnje ponajbolje će

12 N. S. Rodley, *The Role and Impact of Treaty Bodies*, u: D. Shelton, *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013, str. 621–648.

13 Pregled preporuka može se pogledati na veb-sajtovima: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm> <http://opcedaw.wordpress.com/resources/legal-documents/>

14 A. Byrnes, *Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, u:

poslužiti upravo izmena, tj. proširenje samog pojma diskriminacije, okosnice i same Konvencije.<sup>15</sup> Šta se za potrebe Konvencije smatra diskriminacijom utvrđeno je u članu 1:

„Za svrhe ove konvencije, izraz 'diskriminacija žena' označava svaku razliku, isključenje ili ograničenje u pogledu pola, što ima za posledicu ili cilj da ugrozi ili onemogući priznanje, ostvarenje ili vršenje od strane žena, ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom polju, bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovu ravnopravnosti muškaraca i žena.“

U osnovi, određenje pojma diskriminacije žena u potpunosti je oslonjeno na pojam diskriminacije, kako je određen u Konvenciji o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije od 1969. godine. Pristup je suštinski širok, ekstenzivan pristup, kanalan samo spram pola (ženskog pola), tj. roda, dakle svako razlikovanje (...) do koga dolazi samo zbog pola, tj. roda.

Komitet je u nekolicini preporuka zauzimao stavove o shvatanju pojma diskriminacije. Najveće odstupanje od originalnog određenja člana 1. Konvencije usvojeno je u Opštoj preporuci br. 19 podvodeći pod definiciju diskriminacije i nasilje nad ženama.<sup>16</sup> U stavu 1 Preporuke, u opisu teme, stoji da je rodno zasnovano nasilje oblik diskriminacije kojim se ozbiljno utiče na mogućnost žena da uživaju prava i slobode na bazi jednakosti sa muškarcima. Opšta preporuka formulisana je u stavu 6:

„Konvencijom je u članu 1 definisana diskriminacija žena. Definicija diskriminacije uključuje rodno zasnovano nasilje, i to, nasilje koje je upereno protiv žene zato što je žena ili zato što nesrazmerno pogađa žene. Ona uključuje i akte koji nanose fizičku, psihičku ili seksualnu bol ili patnju, pretnju takvim aktima, prinudu ili drugo uskraćivanje slobode. Rodno zasnovano nasilje može dovesti do kršenja specifičnih odredaba Konvencije, bez obzira na to da li te odredbe izričito spominju nasilje.“

U nastavku preporuke dodatno se precizira nasilje kao oblik diskriminacije. Rodno zasnovano nasilje kojim se uskraćuje ili anulira ženama uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, prema opštem međunarodnom pravu ili prema konvencijama ljudskih prava, smatra se diskriminacijom u smislu člana 1 Konvencije i to konkretno sledeća prava i slobode: pravo na život, pravo na nepodvrgavanje torturi ili okrutnom, nehumanom ili degradirajućem tretmanu ili kažnjavanju, pravo na jednaku zaštitu prema normama humanitarnog prava, pravo na slobodu i bezbednost i sl. Konvencija, tj. shvatanje diskriminacije i kao rodnog nasilja može biti počinjena i od strane javnih vlasti, ali nije ograničena samo na radnje preduzete od strane ili u ime države.

---

A. Hellum A., H. S. Aasen (eds), *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*, Cambridge University Press, 2013, str. 5–35.

15 S. Cusak, L. Pusey, CEDAW and the Rights to Non-Discrimination and Equality, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, no. 3/2013, str. 1–39.

16 A. Byrnes, E. Bath, Violence Against Women, Obligation of Due Diligence, and the Optional Protocol to the Convention on Elimination of All forms of Discrimination Against Women – Recent Development, *Human Rights Law Review*, No. 3/2008, str. 517–533

Ovakvo određenje pojma diskriminacije i sveobuhvatnost razrade domašaja promene u shvatanju pojma predstavljaju suštinsku promenu Konvencije. Posebno ako se ima u vidu da je materija nasilja nad ženama već tretirana u Opštoj preporuci 12, usvojenoj samo nekoliko godina pre Opšte preporuke 19. U Preporuci 12 Komitet upućuje zahtev državama članicama Konvencije da zaštite žene od svakog oblika nasilja koji se odvija unutar porodice, radnog mesta ili drugog aspekta društvenog života. Državama se preporučilo da u svoje izveštaje unesu informacije o zakonodavnim merama zaštite žena od nasilja u svakodnevnom životu, drugim merama kojima se iskorenjuje nasilje, izgradnji mehanizama podrške ženama žrtvama nasilja, vođenje uredne statistike o nasilju nad ženama. Ipak, pojam diskriminacije tada nije bio proširen na nasilje nad ženama.

Očigledna je suštinska promena u pristupu. U kratkom vremenskom roku došlo je do krupne promene u shvatanju samog pojma diskriminacije, a da tome nije prethodilo usvajanje nekog novog, značajnog, sveobuhvatnog akta koji bi to i inicirao. Najčešće obrazloženje koje se daje uglavnom se svodi na zajednički zaključak – iskustvo Komiteta i uvid u stanje (ne)zaštićenosti žena od nasilja dovelo je do toga da Komitet deluje na način koji je „osvajajući“.<sup>17</sup> Treba imati na umu i da se Konvencija nepodeljeno ocenjuje kao najsveobuhvatniji akt zaštite žena, kao *Bill of Women Rights*, te je u skladu sa tim i poželjno prilagođavati ga vremenu u kome živi, ukorenjivati ga time, a ne slabiti ga neproaktivnim okoštavanjem.<sup>18</sup>

Činjenica aktuelizacije teme nasilja nad ženama potvrđuje se i usvajanjem Deklaracije o eliminaciji nasilja nad ženama od strane Generalne skupštine UN 1993. godine. Neposredno po usvajanju Opšte preporuke br. 19 usvojen je i ovaj akt na potpuno istoj idejnoj podlozi i sa istim stavovima. Usvajanje ove deklaracije od strane plenarnog tela univerzalne organizacije teklo je paralelno sa radom Komiteta, a opravdanje za to leži samo u svesti o potrebi da se isti stavovi promovišu i nezavisno od Konvencije i Komiteta.<sup>19</sup>

Promena u shvatanju pojma diskriminacije, sa svim posledicama proširenja nadležnosti Komiteta na sagledavanje i ocenjivanje i materije nasilja nad ženama, opšte prihvaćeni je fakticitet. Promena je načinjena i dejstvujuća je. Sa stanovišta teorije međutim prostor postoji za razmišljanje i ocenjivanje. Ocena proširenja bazičnog pojma Konvencije metodom tumačenja od strane nadzornog tela zavisi u potpunosti od škole mišljenja odnosno teorijskog pravca kome autor pripada. Apologete ljudskih prava, na prvom mestu poslenici nevladinog sektora, po

---

17 A. Edwards, *Violence Against Women Under International Human Rights Law*, Cambridge University Press, 2011; S. Cusack, L. Pusey, CEDAW and the Right to Non-Discrimination and Equality, *Melbourne Journal of International Law*, no. 3/2013, str. 1–39.

18 M. A. Freeman, C. Chinkin, B. Rudolf, (eds), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, 2012; A. Bayefsky, The CEDAW Convention: its contribution today, *American Society of International Law Annual Proceedings*, *American Society of International Law*, 2000, str. 172–197; H. Charlesworth, Women and International Law, *Australian Feminist Studies*, vol. 22, no. 4, 1994, str. 115–128; R. Evatt, Finding a voice for women's rights: the early days of CEDAW, *George Washington University International Law Review*, 34/2002, str. 51–557

19 UN General Assembly Declaration on Elimination of all Forms of Discrimination against Women, A/Res/48/104, 20. 12. 1993.

pravilu svako proširivanje domašaja normi ljudskih prava pozdravljaju.<sup>20</sup> S druge strane, teoretičari skloni doslednom poštovanju pravne tehnike i raspodele nadležnosti, skloniji su oceni da je u ovom slučaju došlo do kršenja osnovnih međunarodnih pravno stvarajućih pravila.<sup>21</sup> Ne ulazeći u dubinu materije stvaranja međunarodnih normi, dovoljno je ukazati samo na prost formalni aspekt – norme međunarodnog prava mogu stvarati samo subjekti međunarodnog prava. Ugovorno nadzorno telo svakako nije subjekt međunarodnog prava.

No, u ovom slučaju dvojba koja je prethodno pitanje je da li je ovim zaista skrojena nova odredba, da li postoji prostor za razmišljanje o (ne)kršenju odredaba kreiranja međunarodnopravne norme ili se pak radi samo i isključivo o tumačenju norme, vršenom po pravilima evolutivnog tumačenja normi.<sup>22</sup> Metoda evolutivnog tumačenja, i pored toga što nije prepoznata u Bečkoj konvenciji o ugovornom pravu iz 1969. godine, ostvarila je „pravo građanstva“ u međunarodnom pravu. Upravo za ovom tehnikom obilato posežu međunarodni sudovi, nadzorna tela, dakle ona tela koja imaju zadatak da normu primene, a u tu svrhu prevashodno je protumače.<sup>23</sup> Evolutivno tumačenje, međutim, kao neugovorna kategorija, unosi već samo po sebi neizvesnost u ispravnost primene takve metode, a kamoli produkta takve metode.<sup>24</sup>

Najupadljivije loše posledice primene evolutivnog tumačenja ogledaju se u nedoslednosti tumačenja od strane različitih sudskih veća u jednom sudu, a dakako i mnogo upadljivije nedoslednost tumačenja različitih tela. Rad Komiteta, jedan je upravo od primera rada koji je bitno obeležen nedoslednostima u pristupu. Različita tumačenja odredaba u istim situacijama doprinela je neujednačenim rešenjima u nacionalnim zakonodavstvima.<sup>25</sup>

No, pre donošenja finalnog zaključka i zauzimanja stava o stvarnom karakteru opštih preporuka, te time i karakterom rada Komiteta, potrebno je sagledati i ostale važne aspekte rada Komiteta.

20 B. G. Ramcharan, *The Law Making Process: From Declaration to Treaty to Custom to Prevention*, u: D. Shelton, *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013, str. 499–526.

21 M. O'Boyle, M. Lafferty, *General Principles and Constitutions as Sources of Human Rights Law*, u: D. Shelton, *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013, str. 194–221.

22 Videti: I. Venzke, *How Interpretation Makes International Law: On Semantic Change and Normative Twists*, Oxford University Press, 2012.

23 Videti: R. Bernhardt, *Evolutionary Treaty Interpretation, Especially of the European Convention of Human Rights*, *German Yearbook of International Law*, Vol. 42, 1999, str. 11–25; A. Orakhelashvili, *Restrictive Interpretation of Human Right Treaties in Recent Jurisprudence of European Court of Human Rights*, *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 3, 2003, str. 529–568.

24 Videti: S. Đorđević, *Tumačenje međunarodnih ugovora*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 3–4/2004, str. 399–446; T. Šurlan, *Evolutivno tumačenje međunarodnih ugovora*, *Pravna riječ*, broj 37/2013, str. 139–154; P. M. Dupuy, *Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy*, u: Cannizzaro E. (ed.), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford University Press, str. 123–137.

25 S. Cusak, L. Pusey, *CEDAW and the Rights to Non-Discrimination and Equality*, *Melbourne Journal of International Law*, no. 3/2013, str. 1–39.



### **3. Fakultativni protokol uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena**

Usvajanje fakultativnih, dopunskih protokola nije strano materiji ljudskih prava. Oni jesu dopuna ugovora, nadomešćivanje prvobitnog dogovora, ali u suštinskom smislu predstavljaju napredovanje materije ljudskih prava, jer ojačavaju nadzor nad primenom ugovora, a time i njihovo poštovanje.

Suštinska, pri tom formalnopravno nediskutabilna, promena u materiji zaštite žena izvršena je Fakultativnim protokolom uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, usvojenim od strane Generalne skupštine UN oktobra 1999, stupio na snagu decembra 2000. godine, pošto je deset država izvršilo ratifikaciju.

Protokol je u procesnopravnom smislu bitno izmenio ulogu Komiteta, te upotpunio sistem nadzora nad primenom Konvencije. Udruženo sa promenama koje su unete posredstvom Opštih preporuka, Konvencija je zapravo pretrpela dosta izmena u odnosu na originalni dokument, te otuda i tvrdnja da su promene suštinske.

Aranžman skrojen Protokolom omogućio je podnošenje individualnih predstavki, kao i grupnih predstavki. Pojedinci odnosno grupe mogu se obratiti Komitetu sa tvrdnjom da je neko njihovo pravo iz domena Konvencije povređeno. Proširenje mada u osnovi proceduralno, ipak i jeste suštinsko, jer zapravo omogućava zaštitu i specifičnu vrstu utuženja za povređeno pravo pojedinca. Time je primena Konvencije, te konstantan fokus sa države i globalnog odnošenja prema pravima žena pomeren na konkretne slučajeve i stvarne živote.

S druge strane, varijanta među-državnih predstavki nije prepoznata u materiji zaštite žena. Iako je ovo jedan od uobičajenih modela nadzora nad primenom ugovora o ljudskim pravima, tj. reagovanja na njihovo kršenje, ni Konvencijom niti Fakultativnim protokolom države se nisu usaglasile sa mogućnošću reagovanja jedne u odnosu na drugu u slučaju saznanja da se Konvencija ne primenjuje.

Mehanizam rada Komiteta u mnogome podseća na mehanizam rada suda. Primarno Komitet će utvrditi prihvatljivost predstavke, analizirajući četiri uslova: minimum uslova je da je predstavka pisana, potpisana, da se odnosi na državu koja članica Konvencije i Protokola, te da su iscrpljena sva unutrašnje pravna sredstva (član 3 i član 4, stav 1). Komitet proglašava predstavku neprihvatljivom i ukoliko je istu stvar Komitet već razmatrao ili je bilo razmatrano ili se razmatra pred nekom drugom instancom međunarodnog ispitivanja odnosno rešavanja; ukoliko je nespojiva sa odredbama Konvencije; ukoliko je očigledno neosnovana ili nedovoljno potkrepljena; ukoliko predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje predstavke i ukoliko su činjenice koje su predmet predstavke nastale pre stupanja na snagu Protokola u odnosu na državu ugovornicu o kojoj je reč, osim ako su navedene činjenice nastupale i posle tog trenutka (član 4, stav 2).

Ingerencije Komiteta u odnosu na državu nisu sudske – odluka koja se donosi nije obavezujuća, niti su kreirana pravna sredstva pritiska na državu da poštuje preporuku Komiteta. No, ingerencije kojima Komitet raspolaže nisu ni zanemarljive. Prevashodno, Komitet može u svakom trenutku od prijema

predstavke da traži od države usvajanje privremenih mera kojima bi se sprečilo narastanje štete za žrtvu (član 5, stav 1). Komitet razmatra predstavku na zatvorenoj sednici i o svom mišljenju, te preporukama ukoliko ih ima, obaveštava sve zainteresovane strane (član 7, stavovi 1,2,3). Po prijemu mišljenja Komiteta, država u roku od šest meseci dostavlja svoj odgovor, koji treba da sadrži i informacije o tome šta je preduzeto od navedenih mera ili preporuka naznačenih u mišljenju Komiteta (član 7, stavovi 4 i 5).

Drugi novi mehanizam Komiteta omogućava njegovo samostalno i direktno delovanje. Ukoliko Komitet uoči da država teško i sistematski krši prava iz Konvencije, može pristupiti proverama, koje su za nijansu intenzivnije nego u prethodnom slučaju pojedinačnih predstavki. Komitet može pozvati državu da sarađuje u ispitivanju obaveštenja, da dostavi svoje primedbe u pogledu tih obaveštenja; potom Komitet može pristupi istrazi, kao i odlasku na teritoriju države ugovornice, uz njenu saglasnost. Istraga se kontinuirano sprovodi poverljivo, uz konstantan pristanak države na svaku etapu. Po ispitivanju, Komitet svoje mišljenje i preporuke dostavlja državi, a ona potom ima rok od šest meseci da dostavi svoje primedbe (član 8, stavovi 1–5).<sup>26</sup>

I pored toga što mehanizam nije sudski i mišljenje nije obavezujuće, snaga i delotvornost ovih mehanizama nisu ništa manji. U mnogome rad nadzornih tela podseća na rad sudova, te se stoga i neretko označavaju kao kvazisudski organi.<sup>27</sup> Mogućnost istraživanja, zahteva za izricanjem privremenih mera, te davanje mišljenja i preporuka državama u osnovi jesu presuđujuće.

Afirmacija ili negacija ovakvog zaključka podložna je istim onim teorijskim raskrnicama o kojima je bilo reči u odnosu na status opštih preporuka. S jedne strane jeste nepobitna činjenica da u odsustvu centralizovanog pravosudnog mehanizma, ovako koncipiran nadzorni mehanizam nad primenom ljudskih prava obezbeđuje dobar nivo nadzora i prinude na poštovanje potpisanih ugovora. S druge strane, proceduralne prepreke u pravcu preuzimanja preširokih prerogativa u odnosu na suverenu državu takođe stoji kao validan argument.<sup>28</sup>

#### 4. Praksa Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena

Uposlenost Komiteta po osnovu Fakultativnog protokola ipak preteže tas vage ka afirmaciji njenog postojanja. Broj pojedinačnih predstavki nije veliki, ali ni zanemarljiv. Svaka individualna predstavka manifestuje potrebu za još jednom instancom u borbi za utuženje povređenog prava. Ujedno, svaka individualna predstavka ukazuje i na greške država, koje unutar svojih nacionalnih sistema

26 B. Sokhi-Bully, *The Optional Protocol to CEDAW: First Steps*, *Human Rights Law Review*, Issue 1/2006, str. 143–159.

27 N. S. Rodley, *The Role and Impact of Treaty Bodies*, u: D. Shelton, *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013, str. 621–648.

28 A. Byrnes, E. Bath, *Violence Against Women, Obligation of Due Diligence, and the Optional Protocol to the Convention on Elimination of All forms of Discrimination Against Women – Recent Development*, *Human Rights Law Review*, No. 3/2008, str. 517–533.

nisu omogućile adekvatnu zaštitu ženama. Amalgamirano iskustvo stavova glačanih i usvajanih od strane Komiteta neposredno će uticati na razumevanje i primenu Konvencije. Stoga, alat koji je Komitet dobio u ruke Fakultativnim protokolom jeste moćan.

Do danas, Komitetu je podneto ukupno 67 predstavlki, od čega je 23 trenutno u fazi ispitivanja prihvatljivosti, a 14 je meritorno rešeno.<sup>29</sup> Predstavke su podnešene u pogledu azila, uslova pritvora, zaposlenja, rodnih stereotipija, naslednih prava, braka i porodičnih odnosa, državljanstva, prava svojine, reproduktivnog zdravlja, trgovine ženama, nasilja nad ženama.

Zanimljivo je, sa stanovišta teme ovog rada, napomenuti da je čak 12 predstavlki podneto u pogledu nasilja nad ženama. Dakle, Opšta preporuka br. 19 i Fakultativni protokol otvorili su put za delovanje protiv fenomena koji je očigledno vrlo prisutan u državama članicama Konvencije.

Na ovom mestu izlaganja posebno je potrebno još jednom naglasiti da je Opštom preporukom br. 19 Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena bitno proširio pojam diskriminacije, tumačeći član 1 Konvencije o svim oblicima diskriminacije žena izrazito ekstenzivno. Proširenjem nadležnosti Komiteta Dopunskim protokolom i omogućavanjem razmatranja individualnih predstavlki Opšta preporuka je u potpunosti operacionalizovana i stavljena u sistem Konvencije punopravno, kao i svi ostali članovi Konvencije koji su prošli uobičajenu pravnotehničku proceduru kreiranja ugovora.

Za potrebe analize rada Komiteta i zaključaka koje je Komitet usvajao, poželjno je upoznati se sa praksom Komiteta. Prva predstavka u kojoj je razmatrano nasilje nad ženom je slučaj koji je protiv Mađarske podnela žena, žrtva porodičnog nasilja, odnosno teškog zlostavljanja koje je trpela od (bivšeg) muža. Žrtva je tužila Mađarsku zbog neusklađenosti zakonodavstva sa članovima 5 (a) i 16 Konvencije o eliminaciji diskriminacije nad ženama, kao osnovnu i polaznu tačku i ostalih navoda.

Članove 5 (a) i 16 koji su osnov predstavlke, Komitet je tumačio u svetlu Opšte preporuke br. 19.<sup>30</sup> Članom 5 države su se obavezale na preduzimanje mera „(a) radi izmene društvenih i kulturnih običaja u pogledu ponašanja muškaraca i žena da bi se otklonile predrasude, kao i uobičajena i svaka druga praksa zasnovana na shvatanju o inferiornosti ili superiornosti jednog ili drugog pola ili tradicionalnoj ulozi muškaraca, odnosno žena“. Članom 16 države su se obavezale na preduzimanje odgovarajućih mera radi otklanjanja diskriminacije žena u svim pitanjima koja se odnose na brak i porodične odnose a kojima se obezbeđuje ravnopravnost muškaraca i žena. Jasno je da u ova dva člana nema nikakvog upućivanja na nasilje nad ženama. No, kada države preuzmu obavezu da preurede svoj pravni sistem u pravcu otklanjanja običaja ponašanja muškaraca i žena kako bi se otklonile predrasude, ili uopšte ponašanja zasnovanog na shvatanju o inferiornosti žena, ili pak ukoliko se

---

29 Dostupno na: <http://opcedaw.wordpress.com/communications/status-of-registered-communications/> (9.3.2014.)

30 CEDAW, Views of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 7, paragraph 3, of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, *Communication*, No. 2/2003, Ms. A. T. v. Hungary, 26 January 2005, par. 9.4.

obavežu na otklanjanje diskriminacije u braku tako što se smatra da i žena i muškarac imaju jednako pravo na sklapanje braka, izbor bračnog druga, jednaka prava i odgovornosti u braku i prilikom razvoda braka i sl. da li se time podrazumeva i da je država obavezna da propiše mere kojima bi žena bila zaštićena od prebijanja, fizičkog ili psihičkog zlostavljanja. Očigledno je da je mesto Opšte preporuke br. 19 upravo tu – da reči obezbediti jednakost u braku znači da muž ne sme ženu izlagati nasilju.

U finalnom stavu Komitet konstatuje, da je Mađarska propustila da ispuni svoje obaveze preuzete Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije i time povredila prava podnositeljke predstavke po članovima 2, 5 i 16.<sup>31</sup> Na osnovu takvog zaključka Mađarskoj se preporučuje preduzimanje niza mera prema podnositeljki predstavke lično, ali i čitav niz mera koje je potrebno preduzeti kako bi se pravni sistem Mađarske upodobio obavezama preuzetim Konvencijom. U odnosu na podnositeljku predstavke zahteva se preduzimanje hitnih i efikasnih mera kojima bi se obezbedio fizički i psihički integritet nje i njene porodice, kao i obezbeđivanje sigurnog doma za nju i njenu decu, te obezbeđivanje pomoći za decu, pravne pomoći i reparacija koje bi bile adekvatne stepenu povrede njenih prava.<sup>32</sup> U pogledu opštih preporuka u odnosu na državu zahteva se, *inter alia*, poštovanje, zaštita, promovisanje i ispunjenje prava žena, uključujući i njihovo pravo da budu zaštićene od porodičnog nasilja, uključujući i zastrašivanje i pretnje nasiljem; obezbeđenje da žrtve domaćeg nasilja imaju maksimalnu pravnu zaštitu tako što će država sa dužnim poštovanjem ispunjavati svoju obavezu prevencije i delovanja protiv nasilja nad ženama; promptno usvajanje i delovanje po nacionalnoj strategiji za sprečavanje nasilja i ublažavanje njegovih posledica; preduzimanje svih neophodnih mera za sprovođenje treninga o poštovanju i primeni Konvencije i to sudija, pravnika i policije; hitno ispitivanje svih navoda o nasilju nad ženama; hitno i bez odlaganja implementiranje svih komentara i preporuka koje je Komitet već izneo u Izveštaju u odnosu na Mađarsku; obezbeđivanje žrtvama nasilja brzog pristupa pravdi, uključujući i besplatnu pravnu pomoć kada je potrebno, kao i rehabilitacione programe.<sup>33</sup>

Primer ovog slučaja finalizira svoju poruku i ilustrovanje snage i domašaja Komiteta i poslednjim paragrafom upućenog Mađarskoj državi. I pored toga što stav Komiteta nije po svojoj pravnoj prirodi presuda, njegova snaga ipak prevazilazi karakter proste preporuke. Naime, Mađarska se obavezuje da u roku od šest meseci iznese svoje shvatanje mišljenja Komiteta, te da u pisanom odgovoru predoči koje je sve mere preduzela u svetlu stavova i preporuka iznetih od strane Komiteta. Od Mađarske se takođe zahteva da objavi stavove i preporuke Komiteta prevedene na mađarski, te da ih široko distribuira tako da dostignu do svakog relevantnog sektora društva.<sup>34</sup>

U materiji nasilja nad ženama zanimljive su i dve predstavke podnete protiv Austrije.<sup>35</sup> Radi se takođe o slučajevima porodičnog nasilja, ali sa smrtnim

31 *Ibidem*, par. 9.6.

32 *Ibidem*, par. 9.6, I.

33 *Ibidem*, par. 9.6, II.

34 *Ibidem*, par. 9.7.

35 CEDAW *Yildirim (deceased) v. Austria*, UN Doc CEDAW/C/39/D/6/2005, October 2007; CEDAW *Goekce (deceased) v. Austria*, UN Doc CEDAW/C/39/D/5/2005, august 2007.

ishodom žena.<sup>36</sup> I u ovim slučajevima Komitet izričito navodi Opštu preporuku br. 19 kao pravni osnov svog rezonovanja.<sup>37</sup>

Rezon Komiteta koji je iznet u ovim slučajevima, a izrazito skreće pažnju je, konstatacija da je pravni sistem Austrije svobuhvatno razvio mehanizme delovanja u situacijama porodičnog nasilja, i to zakonodavni okvir, pravna sredstva i krivično pravna i građansko pravna, treninge, skloništa, pravnu pomoć, savetovanje žrtava nasilja, kao i rad sa počiniocima nasilja nad ženama. Ipak, kako bi i u pojedinačnim slučajevima žene žrtve porodičnog nasilja mogle da osele praktične rezultate poštovanja principa ravnopravnosti žena i muškaraca, kao i poštovanja osnovnih prava žena, neophodno je pokazati političku volju ka stvarnom delovanju tog sveobuhvatnog mehanizma. On mora biti podržan od strane onih koji predstavljaju državu, kao ispunjenje obaveza preuzetih Konvencijom.<sup>38</sup>

Bitna razlika u stavovima Komiteta, i pored toga što je i u odnosu na Mađarsku i u odnosu na Austriju zauzet stav o neuspešnoj primeni obaveza preuzetih Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije, leži u tome što je Mađarska opomenuta zbog neusklađenog pravnog sistema sa Konvencijom, dok je Austrija opomenuta zbog nesprovođenja svog pravnog sistema, tj. zbog nesprovođenja adekvatnih mera prevencije – adekvatne zaštite žena. Radi se dakle o *de jure* i *de facto* propustima država. Komitet stoga od Austrije zahteva prevashodno pojačanje monitoringa nad primenom svog pravnog sistema i efikasniju prevenciju nasilja nad ženama, kao i trajnu zaštitu žena u onim slučajevima u kojim je nasilje već otpočelo; brzo i efikasno procesuiranje nasilnika; saradnju svih službi koje deluju u materiji porodičnog nasilja; pojačavanje treninga i obuke svih onih sektora koji rade u materiji porodičnog nasilja.<sup>39</sup>

Kao i Mađarska, i Austrija je pozvana da u roku od šest meseci izvesti Komitet o merama koje preduzela u pravcu primene preporuka, kao i da objavi stavove Komiteta prevedene na nemački jezik i dostavi svim društvenim sektorima.<sup>40</sup>

Primer *Jallow v. Bugarska* ilustruje nam nedostatak adekvatnog rezonovanja sudova, odnosno neuspeh da se blagovremenim sudskim odlukama zaštite žena i dete žrtve porodičnog nasilja.<sup>41</sup> I u ovom slučaju Komitet napominje da predmet porodičnog nasilja razmatra u formi diskriminacije po članu 1 Konvencije, tumačeći ga u skladu sa Opštom preporukom br. 19.<sup>42</sup> Stav Komiteta sumiran je u mišljenju da je Bugarska propustila da upodobi svoje ponašanje sa članom 2, stavovi

36 Slučaj *Yildirim (deceased) v. Austria* inicirali su *The Vienna Intervention Centre against Domestic Violence* i *Association for Women's Access to Justice* u ime *Banu Akbak, Gülen Khan* i *Melissa Özdemir*, potomaka preminule; iste organizacije pokrenule su inicijativu i u slučaju *Goekce (deceased) v. Austria*, u ime njenih potomaka.

37 *Yildirim (deceased) v. Austria*, UN Doc CEDAW/C/39/D/6/2005, October 2007, par. 12.1.1; *Goekce (deceased) v. Austria*, UN Doc CEDAW/C/39/D/5/2005, august 2007, par. 12.1.1.

38 *Yildirim (deceased) v. Austria*, UN Doc CEDAW/C/39/D/6/2005, October 2007, par. 12.1.2; *Goekce (deceased) v. Austria*, UN Doc CEDAW/C/39/D/5/2005, august 2007, par. 12.1.2.

39 *Yildirim (deceased) v. Austria*, UN Doc CEDAW/C/39/D/6/2005, October 2007, par. 12.3.

40 *Ibidem*, par. 12.4.

41 CEDAW, *Jallow v Bulgaria*, UN Doc CEDAW/C/52/D/32/2011, august 2012.

42 *Ibidem.*, par. 8.4. i 8.6.

*b* i *c*, primenjeni u sprezi sa članovima 1 i 3,<sup>43</sup> kao i članovima 5 i 16.<sup>44</sup> Navedeni članovi, u osnovi, razmatrani su u svetlosti rada sudova Bugarske države, te odluka koje su donosili. I pored toga što je i zakonski i institucionalni okvir u Bugarskoj načinjen u skladu sa Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, bugarski sudovi su rezonujući dali neopravdanu prednost netačnim stavima koje je iznosio muž protiv svoje žene, kršeći time član 3 Konvencije i grubo narušavajući prava žene i maloletnog deteta, a koji su u osnovi pokazatelj upravo rodno diskriminirajućeg razmišljanja, tj. predrasuda. U tom pravcu su i date preporuke Bugarskoj, sa obavezom izveštavanja o preduzetim merama u roku od šest meseci, kao i distribuiranja prevedenog mišljenja i preporuka Komiteta svim relevantnim sektorima društva.<sup>45</sup>

Prilikom sumiranja tri prikazane kategorije slučajeva, koji iako svi pripadaju u osnovi istoj vrsti – nasilje nad ženom kao vid porodičnog nasilja, uočava se da su odgovornosti država bazirane na sasvim različitim propustima u primeni Konvencije. Dok u slučaju Mađarske postoji nedostatak adekvatne sveobuhvatne uređenosti pravnog sistema, u Austriji neadekvatan preventivni rad, a u Bugarskoj diskriminatorno rezonovanje suda i donošenje neadekvatnih odluka. Obaveza država koja se dosledno i na identičan način pominje u prikazanim mišljenjima i preporukama Komiteta zapravo imaju ujedinjujući efekat, a to je praksa Komiteta i posledice koje ta praksa treba da ostavi po ponašanje i rezonovanje države. Utoliko, praksa Komiteta, njeno poznavanje, ali i usvajanje pre nastanka novog slučaja, tj. podnošenja nove predstavke, treba da bude prepoznato od strane svih država članica Konvencije i primenjeno u radu svih njenih organa.<sup>46</sup>

Istraživanje grubog i sistematskog kršenja Konvencije, drugi mehanizam rada Komiteta po Dopunskom protokolu, Komitet je vršio nekoliko puta. U odnosu na Meksiko doneti su zaključci i preporuke, tj. predmet je zatvoren. U toku su istraživanja u odnosu na Kanadu u pogledu ubijanja i nestanka Aboridžinskih žena i devojaka<sup>47</sup>, Filipine u pogledu dostupnosti kontraceptivnih sredstava, kao i reproduktivnog i seksualnog zdravlja<sup>48</sup> i u odnosu na Veliku Britaniju u pogledu pristupu obavljanja abortusa.<sup>49</sup>

U Izveštaju koji je Komitet usvojio u odnosu na Meksiko ono što posebno izaziva pažnju, sa stanovišta teme ovog rada, je široki poziv na pravne akte. Komitet, kao nadzorno telo formirano Konvencijom, kao svoj osnovni zadatak ima praćenje poštovanja Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena od 1979. godine. U Izveštaju međutim stoji da „u svetlu informacija dobijenih od strane grupe eksperata tokom njihove posete državi članici, Komitet zaključuje

43 *Ibidem.*, par. 8.5

44 *Ibidem.*, par. 8.6

45 *Ibidem.*, 8.9

46 A. Byrnes, E. Bath, Violence Against Women, Obligation of Due Diligence, and the Optional Protocol to the Convention on Elimination of All forms of Discrimination Against Women – Recent Development, *Human Rights Law Review*, No. 3/2008, str. 517–533.

47 Zahtev za sprovođenje istrage podnele su dve nevladine organizacije *Native Women's Association of Canada* i *Canadian Feminist Alliance for International Action* 2011. godine.

48 Zahtev za sprovođenje istrage podnele su dve nevladine organizacije *Center for Reproductive Rights* i *International Women's Rights Action Watch Asia Pacific* 2006. godine.

49 Zahtev za sprovođenje istrage podnele su tri nevladine organizacije *Family Planning Association*, *Northern Ireland Women's European Platform* i *Alliance for Choice* 2010. godine.

(...) da postoji grubo i sistematsko kršenje pravila Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, kao i Preporuke br. 19 Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena i Deklaracije UN o eliminaciji svih oblika nasilja nad ženama<sup>50</sup>. U Opštoj preporuci upućenoj Meksiku Komitet je ipak bazirao sve konkretne preporuke na usaglašavanju sa Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama.<sup>51</sup>

Ovaj izveštaj još jedan je dokaz primene Konvencije u proširenom modu, u skladu sa Opštom preporukom br. 19 i sa aktivnim radom Komiteta upravo po tom osnovu. Dodatno ojačanje ove preporuke svakako jeste i Deklaracija UN o eliminaciji svih oblika nasilja nad ženama, koja je usvojena gotovo u isto vreme kada je Komitet usvojio Opštu preporuku br. 19.<sup>52</sup>

## Zaključak

Na početku zaključka – osvrt na naslov. Sam termin „kvazisudski“ može, ali i ne mora, u sebi amalgamirati negativnu konotaciju. U ovom radu, analizi koja je prikazana, misao nije vođena ka kritikovanju rada Komiteta, već ka sagledavanju mehanizama koji su na raspolaganju Komitetu, te proizvoda do kojih se došlo, korišćenjem tih mehanizama.

Još jedna napomena u pogledu upotrebe termina „kvazisudski“. Naime, međunarodno pravo kao svoj izraziti specifikum ima upravo pravosudnu arhitekturu. Ne postojanje obaveznog pravosudnog mehanizma, stoga, dosta vešto je nadomešteno upravo onim organima koje određujemo kao kvazisudske organe. Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena upravo je takav organ, ali pri tom samo jedan od nekolicine takvih istih organa u materiji međunarodnih ljudskih prava.

Uvođenjem nasilja nad ženama, kao aspekta diskriminacije, Komitet je sasvim opravdano odgovorio zahtevima savremenog života. Snaga njegove pozicije omogućila je i da prošireno tumačenje pojma diskriminacije bude podržano, izričito ili prećutno, od strane svih država članica Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena.

Izveštavanjem država, razmatranjem individualnih predstavki, razmatranjem grubog i sistematskog kršenja odredaba Konvencije, Komitet duboko ulazi u tkivo država. Dolazi do velikog broja informacija i u celosti sagledava pravni sistem svake pojedinačne države. U tom aspektu Komitet u potpunosti ostvaruje funkciju nadzora. Ona pri tom nije pasivna, pošto Komitet ima i ingerencije izdavanja sopstvenih stavova, mišljenja i preporuka, kojima se državama upućuje poziv na preduzimanje izvesnih korekcija.

50 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Thirty-second session, 10–28 January 2005, *Report on Mexico produced by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention, and reply from the Government of Mexico*, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, par. 259.

51 *Ibidem*, par. 264.

52 UN General Assembly Declaration on Elimination of all Forms of Discrimination against Women, A/Res/48/104, 20.12.1993.

Metod rada prilikom razmatranja individualnih predstavki u mnogome podseća na sudski – saslušavaju se obe strane – podnosilac predstavke i predstavnik države, te se po sprovedenoj analizi usvajaju mišljenja i preporuke. Finalni izveštaj koji Komitet usvaja u mnogome liči na presudu. Ono što nedostaje je snaga pravne obaveznosti i prinudni mehanizam za njihovo sprovođenje. Ono što ipak oslikava mišljenje Komiteta, na isti način kao i sudske presude, je praksa koja se formira i koja neminovno vrši povratni uticaj na razumevanje i primenu Konvencije.

U finalnom zaključnom stavu mora se konstatovati da Komitet u sebi sadrži i nadzorne i kvazisudske ingerencije. Koliki će biti stvarni uticaj Komiteta i bolja primena Konvencije ipak zavisi samo od država članica i poštovanja koje one budu ukazivale u odnosu na mišljenja i preporuke Komiteta.

### Literatura

1. Bayefsky, A; The CEDAW Convention: its contribution today, American Society of International Law – Annual Proceedings, *American Society of International Law*, 2000, str. 172–197.
2. Bernhardt, R; Evolutive Treaty Interpretation, Especially of the European Convention of Human Rights, *German Yearbook of International Law*, Vol. 42, 1999, str. 11–25
3. Byrnes, A; Bath, E; Violence Against Women, Obligation of Due Diligence, and the Optional Protocol to the Convention on Elimination of All forms of Discrimination Against Women – Recent Development, *Human Rights Law Review*, Vol. 8, No. 3, 2008, str. 517–533.
4. Byrnes, A; Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, u: Hellum, A; Aasen, H. S; (eds), *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*, Cambridge University Press, 2013, str. 5–35.
5. Byrnes, A; Connors, J; *The International Bill of Rights for Women: The Impact of the*
6. *CEDAW Convention*, Oxford University Press, 2009.
7. Charlesworth, H; Women and International Law, *Australian Feminist Studies*, Vol. 22, No. 4, 1994, str. 115–128.
8. Cusack, C; Pusey, L; CEDAW and the Right to Non-Discrimination and Equality, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 14, No. 3, 2013, str. 1–39.
9. Cusack, S; Timmer, A. S. H; Gender Stereotyping in Rape Cases: The CEDAW Committee's Decision in *Vertido v The Philippines*, *Human Rights Law Review* Vol. 11, no. 2, 2011, str. 329–342.
10. Dupuy, P. M; Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy, u: Cannizzaro E. (ed.), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford University Press, str. 123–137.
11. Đorđević, S; Tumačenje međunarodnih ugovora, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 52, br. 3–4, 2004, str. 399–446.



12. Edwards, A; *Violence Against Women Under International Human Rights Law*, Cambridge University Press, 2011.
13. Evatt, R; Finding a voice for women's rights: the early days of CEDAW, *George Washington University International Law Review*, 34/2002, str. 51–557.
14. Freeman, M; Chinkin, C; Rudolf, B (eds.); *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination: A Commentary*, Oxford University Press, 2012.
15. Holtmaat, R; CEDAW: A Holistic Approach to Women's Equality and Freedom, u: Hellum, A; Aasen H. S; (eds), *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*, Cambridge University Press, 2013, str. 36–52.
16. McKean, W; *Equality and Discrimination under International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1983.
17. Milanovic, M; *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties – Law, Principles and Policy*, Oxford University Press, 2011.
18. O'Boyle, M; Lafferty, M; General Principles and Constitutions as Sources of Human Rights Law, u: Shelton, D; *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013, str. 194–221.
19. Orakhelashvili, A; Restrictive Interpretation of Human Right Treaties in Recent Jurisprudence of European Court of Human Rights, *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 3, 2003, str. 529–568.
20. Parlett, K; *The individual in international legal system: continuity and change in international law*, Cambridge University Press, 2011.
21. Paunović, M; Krivokapić, B; Krstić, I; *Međunarodna ljudska prava*, Beograd, 2013.
22. Ramcharan, B. G; The Law Making Process: From Declaration to Treaty to Custom to Prevention, u: Shelton, D; *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013, str. 499–526.
23. Rodley, N. S; The Role and Impact of Treaty Bodies, u: Shelton, D; *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2013, str. 621–648
24. Simović, D; Avramović, D; Jugović, S; Evolucija i preobražaji ljudskih prava, *Teme*, 4/2013, str. 1527–1553.
25. Simović, D; Avramović, D; Zekavica, R; *Ljudska prava*, Beograd, 2013.
26. Sokhi-Bully, B; The Optional Protocol to CEDAW: First Steps, *Human Rights Law Review*, Vol. 6, Issue 1, 2006, str. 143–159.
27. Šurlan, T; Evolutivno tumačenje međunarodnih ugovora, *Pravna riječ*, godina X, broj 37/2013, str. 139–154.
28. Šurlan, T; Zabрана diskriminacije – princip, doktrina, pravna norma, u: *Položaj i uloga policije u demokratskoj državi*, Beograd, 2013, str. 139–154.
29. Žarković, M; Šurlan, T; Kiurski, J; Matić, M; Josimović, S; *Ka boljoj zaštiti žrtava nasilja u porodici – odgovor pravosuđa*, Beograd, 2012.
30. Venzke, I; *How Interpretation Makes International Law: On Semantic Change and Normative Twists*, Oxford University Press, 2012

**COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF  
ALL FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN –  
MONITORING OR QUASI JUDICIAL FUNCTIONS**

**Tijana Šurlan**

The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

**Summary:** Within the paper the author analyses role and scope of activities of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Its legal basis is Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. Convention recognises the possibility for the Committee to adopt general recommendations. Until now the Committee adopted 30 general recommendations, some of them with significant portion of novelties towards the Convention. After adoption of the Optional Protocol to the Convention, Committee was recognised as the body for individual or group complaints, as well as the body capable for the reaction toward states that are severely and systematically violating Convention. The main focus of the analyses throughout the paper is quality of Committee's views and recommendations – whether they are just product of monitoring, reports with the purpose of monitoring on the application of the Convention, or they form a sort of quasi judicial decision making process.

**Keywords:** international human rights law, discrimination, violence against women, general recommendation, individual communication, investigation on compliance with the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.