

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **32**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2476

Violenza sessuale connessa ai conflitti

Trasmessa il 31 gennaio 2023

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2476 (2023) ⁽¹⁾

Provisional version

Conflict-related sexual violence

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. As well as devastating whole territories and destroying infrastructure, war inflicts lasting damage on the people around and over whom it is waged, whatever their role, leaving a trail of individual, collective and family trauma over decades and across generations. Since February 2014, the Russian Federation has waged a war of aggression against Ukraine, which it relaunched on 24 February 2022 with a massive invasion of Ukraine. In this regard Europe's leaders are again called upon to address, on a national and multilateral scale, not only the conflict itself, but also the far-reaching negative consequences for society of the aggression of one country against another.

2. The aggression of the Russian Federation against Ukraine led to mass conflict-related sexual violence committed by the Russian Federation's armed forces and by affiliated armed groups against the civilian population of Ukraine and Ukrainian prisoners of war: in 11 months of the large-scale invasion of Ukraine, according to the

Prosecutor General's Office of Ukraine, 155 cases of conflict-related sexual violence have been recorded in Kyiv, Kherson, Kharkiv, Chernihiv, Donetsk, Zaporizhzhia, Luhansk, and Mykolaiv regions. The officially stated number of cases does not reflect the scale of crimes of the Russian Federation, which are much larger.

3. So-called « conflict-related sexual violence », in fact unrelated to any real conception of sexuality, is one of the worst atrocities of war, systematically used as a tactic to humiliate, violate and ruin the minds and bodies of victims, and in most cases intended to leave them alive to tell their story, with the intention of spreading fear and breaking the spirit of the oppressed. Conflict-related sexual violence is a war crime in international law, can be a constitutive element of genocide and is certainly used as a means of ethnic cleansing, either to damage beyond repair the reproductive cycle of an « enemy » or to repopulate regions with the « true blood » of the would-be conqueror. Although the majority of victims are women and girls, they are not the only targets, and conflict-related sexual violence is less gender-specific in the case of young children.

4. Today, in particular thanks to the work of the United Nations and its successive Security Council resolutions, conflict-

(1) *Assembly debate* on 24 January 2023 (3rd sitting) (see Doc. 15677, report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Petra Bayr). *Text adopted by the Assembly* on 24 January 2023 (3rd sitting).

related sexual violence is no longer considered to be an inevitable and indissociable by-product of war, but is identified as a preventable phenomenon, which can be combated through concerted international action, protective national policies, strictly enforced punishment for perpetrators, empowerment of vulnerable persons and survivor-centred reparation and rehabilitation programmes.

5. The Parliamentary Assembly condemns conflict-related sexual violence with its utmost strength and reaffirms that its perpetrators must be brought to justice, both on the battlefield and in positions of leadership. Determined action is needed to eliminate the phenomenon and deal with its consequences. Referring to its Resolutions 2120 (2016) « Women in the armed forces: promoting equality, putting an end to gender-based violence », and 2450 (2022) « Justice and security for women in peace reconciliation, » the Assembly calls on member States in peacetime to foster non-violent, resilient societies based on equality and equal access to rights for all, as a prerequisite for facing crises, reducing the tensions which risk escalating to open conflict and minimising its consequences. It urges States not yet having done so to ratify the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210, « Istanbul Convention »), which under its Article 2.3 applies in times of peace and in situations of armed conflict, and which also contains specific provisions on migrant and asylum-seeking women who are victims of violence.

6. Preventing conflict-related sexual violence begins long before the outbreak of armed conflict. Therefore, the Assembly calls on member States and national parliaments to work on prevention in peacetime and in situations of conflict alike, in particular by:

6.1. encouraging inclusive recruitment to the armed forces and the police in order to attain more gender balance and thereby equality with a gender perspective in promotion, action and policies;

6.2. introducing or reinforcing training in police forces and the army on assistance to victims of gender-based violence, including the provision of safe spaces for survivors to recover and recount their experiences, as well as advice on access to legal assistance and to medical and psychological care. There must be co-ordination between the different services, including with civil society organisations, and these services must be mindful of preventing the re-traumatisation of victims;

6.3. implementing in places where conflict still has tangible effects on communities, notably in the territory of the former Yugoslavia, transitional justice measures in order to bring about real political transformation, and countering narratives glorifying war criminals, and exploring the relation of this speech with prohibited and criminally sanctioned war propaganda and countering and prosecuting them also online, for instance;

6.4. honouring survivors of conflict-related sexual violence like Nadia Murad, Václav Havel and Nobel Peace Prize winner, who as champions and ambassadors for peace and reparation can attract political and financial support, while raising public awareness of particularly affected regions and people and the need to help them and to give them a voice;

6.5. recognising the importance of culture as an agent of change: theatre, cinema, sport and other cultural activities can do much to change mentalities and promote peaceful living together.

7. The recognition of conflict-related sexual violence as a crime against humanity and a war crime under the Rome Statute of the International Criminal Court has allowed prosecution of its perpetrators on the ground and in command, in combination with other crimes. On the other hand, the national level is the most appropriate for holding individual perpetrators to account. Universal jurisdiction is also an option, and the Assembly congratulates Estonia, Germany, Latvia, Lithuania, Norway, Poland, Romania, the Slovak Republic, Spain, Sweden

and Switzerland for having initiated universal jurisdiction investigations of war crimes in the context of the Russian war of aggression against Ukraine, or for having declared their intention to do so, and French prosecutors for having opened a war crimes investigation under national jurisdiction in the same context, for cases in which French citizens or residents have been possible victims or suspected perpetrators. With respect to the prosecution of conflict-related sexual violence, the Assembly calls on member States to:

7.1. sign and ratify the Rome Statute as the legal basis for the work of the International Criminal Court, if they have not already done so;

7.2. use universal jurisdiction as a means of prosecuting perpetrators wherever they have committed crimes of conflict-related sexual violence;

7.3. use the international crime provisions under their respective national penal codes that explicitly and implicitly cover conduct of conflict-related sexual violence, whenever perpetrators or victims are present on their territory, or acts that have a nexus to the crime are committed on their territory;

7.4. use the 2021 Model Legislative Provisions and Guidance on Investigation and Prosecution of Conflict-related Sexual Violence of the Office of the Special Representative of the United Nations Secretary-General on Sexual Violence in Conflict to ensure that efficient investigations are carried out for use in courts, and to the same end, encourage and support civil society organisations to follow the Guidelines of the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court and Eurojust on Documenting international crimes and human rights violations for accountability purposes;

7.5. work with international courts to ensure the efficient transfer of judgments to national prosecuting authorities, which includes sharing access to databases of evidence collection;

7.6. provide concrete expert and technical support, with the Assembly and the

Council of Europe, for the setting up of a special (ad hoc) international tribunal to prosecute the crime of aggression against Ukraine as conflict-related sexual violence is a result of this crime of aggression.

8. Documentation, reporting, evidence collection and research are essential in uncovering crimes and prosecuting perpetrators of conflict-related sexual violence. These crimes are notoriously difficult to monitor due to under-reporting by survivors not wishing or not able to speak, because the harm done may be invisible and difficult to prove, and as infrastructure and services are often lacking in the conditions in which survivors find themselves, including war zones, regions of so-called « frozen conflicts », etc.

9. Praising the work of NGOs such as Ukraine 5AM Coalition, finalist for the 2022 Václav Havel Prize, a collective of technology experts collecting data in Ukraine since the first bombardments by Russia, the Assembly urges member States to:

9.1. ensure that solid and safe procedures for reporting sexual violence are in place in peacetime, following the provisions of the Istanbul Convention, in order for these to be operational when applied to sexual violence in conflict-related situations;

9.2. make sure that survivors of sexual violence are offered safe spaces for exchanging on their experiences, that witnesses are given adequate protection, that the different services involved in evidence collection use technological means admissible in courts to record evidence and are coordinated in order to avoiding obliging witnesses to repeat testimonies, thus avoiding re-traumatisation;

9.3. support, including financially, the development of electronic tools for survivors to record evidence of gender-based violence themselves, in particular during conflict, for instance the « Backup » application developed and piloted by the We Are NOT Weapons Of War NGO;

9.4. ensure that the police are trained and habilitated to receive evidence at local levels, without requiring higher levels of police and jurisdictional intervention at the first stages of judicial procedures.

10. Care for survivors must be immediate, holistic and centred on the needs of the persons concerned. In this respect the Assembly urges national authorities and international organisations to work together to:

10.1. support the International Criminal Court's Trust Fund for Victims by financial contributions;

10.2. transfer on request the frozen assets of perpetrators convicted by the International Criminal Court to the Trust Fund for Victims to fund reparations and programmes for survivors;

10.3. building on principles of transitional justice, to adopt survivor-centred gender-specific practices and ensure reparations are tailored to the age and situation of victims;

10.4. implement, with respect to all survivors, whether in national territories or having fled war in their country, the World Health Organisation's Clinical Management of Rape Guidelines to ensure that medical providers apply survivor-centred approaches and follow the necessary health protocols aimed to protect women from unwanted pregnancies and sexually transmitted diseases.

11. Survivor-centred measures must be tailored to the individual needs of survivors of conflict-related sexual violence wherever they find themselves, including access to information and abortion without barriers. States must ensure women's access to sexual and reproductive health and rights services by:

11.1 prioritising sexual and reproductive health services across the humanitarian and refugee response;

11.2. taking effective action to address and remove restrictions on and barriers to access to comprehensive sexual and repro-

ductive healthcare, including time-sensitive and essential care;

11.3. strengthening the capacity and readiness of the health system, including health workers, to provide human rights-based, comprehensive sexual and reproductive health services as well as services for the prevention and management of sexual and gender-based violence;

11.4. ensuring that local experts and civil society organisations participate in the design of sexual and reproductive health and rights response efforts;

11.5. ensuring sustainable, long-term funding and flexible support to national health systems for sexual and reproductive health and rights programming, service provision and advocacy, to enable addressing systemic and structural barriers.

12. International organisations, non-governmental organisations, and their members working in peacekeeping operations are no exemption from using their positions of domination over vulnerable people, in particular exiles and displaced persons, to commit atrocious crimes of sexual violence, including trafficking and sexual slavery. The Assembly calls on the United Nations to pursue its efforts to implement a zero-tolerance policy to eliminate sexual abuse and exploitation in its operations, including by locally recruited staff, and ensure that the NGOs working on programmes are covered by these policies.

13. Non-governmental organisations and civil society actors are key to accompanying survivors of conflict-related sexual violence, and act as early warning agents on the ground when tensions arise and situations deteriorate. Therefore, the Assembly calls upon national parliaments to ensure that civil society, and especially female peace advocates, women's rights organisations, women-led organisations and organisations dealing with gender-based violence and sexual and reproductive health and rights, are supported in their work and are given sustainable, flexible, long-term institutional financial support and infrastructure to function efficiently.

14. Recognising an important contribution and significant potential of the United Nations in preventing conflict-related sexual violence, the Assembly welcomes initiatives to ensure impartial and objective decision making on issues involving conflict-related sexual violence and other international crimes, including the Political Declaration on Suspension of Veto Powers in Cases of Mass Atrocities launched by France and Mexico and signed by 104 UN member States, and other initiatives restricting the possibility to veto, as well as calls for binding commitments of a similar content.

15. Finally, the Assembly calls on member States to introduce laws that guarantee survivors of conflict-related sexual violence individual and collective access to lifelong measures of inclusion, reparation and rehabilitation without undue bureaucratic or psychological obstacles, and to devote the necessary financial and human resources to these programmes, in the knowledge that pecuniary compensation for the consequences of the damage done is almost impossible.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2476 (2023) ⁽¹⁾

Version provisoire

Violences sexuelles liées aux conflits

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. En plus de dévaster des territoires entiers et de détruire des infrastructures, la guerre inflige des dommages durables aux personnes qui la subissent et qui vivent à proximité, quel que soit leur rôle, laissant dans son sillage des traumatismes individuels, collectifs et familiaux qui persistent pendant des décennies et se répercutent sur plusieurs générations. Depuis février 2014, la Fédération de Russie mène une guerre d'agression contre l'Ukraine, qu'elle a relancée le 24 février 2022 par une invasion massive de l'Ukraine. À cet égard, les dirigeants européens sont à nouveau appelés à agir à l'échelle nationale et multilatérale, pour faire face non seulement au conflit lui-même, mais aussi aux conséquences négatives considérables sur nos sociétés de l'agression d'un pays contre un autre pays.

2. L'agression russe contre l'Ukraine a donné lieu à des violences sexuelles massives liées au conflit, commises par les forces armées de la Fédération de Russie et par des groupes armés affiliés à l'encontre de la population civile ukrainienne et des

prisonniers de guerre ukrainiens: au cours des 11 mois de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine, selon le bureau du procureur général de l'Ukraine, 155 cas de violences sexuelles liées au conflit ont été enregistrés dans les régions de Kyiv, Kherson, Kharkiv, Tchernihiv, Donetsk, Zaporijjia, Lougansk et Mykolaïv. Le nombre de cas officiellement déclaré ne reflète pas l'ampleur des crimes de la Fédération de Russie, qui sont bien plus importants.

3. Les « violences sexuelles liées aux conflits », qui ne correspondent en fait à aucune conception réelle de la sexualité, constituent l'une des pires atrocités de la guerre et une tactique systématiquement employée pour humilier, violer et détruire le corps et l'esprit des victimes, tout en les laissant le plus souvent en vie pour qu'elles puissent raconter leur histoire, dans le but de répandre la peur et de saper la résistance morale de la partie opprimée. Les violences sexuelles liées aux conflits sont un crime de guerre au regard du droit international, peuvent être un élément constitutif d'un génocide et sont certainement utilisées à des fins de nettoyage ethnique, pour compromettre de manière irrémédiable le cycle de procréation d'un « ennemi », ou pour repeupler des régions avec le « vrai sang » du conquérant en puissance. Bien que la majorité des victimes soient des femmes et des filles, elles ne sont pas les seules cibles

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 24 janvier 2023 (3^e séance) (voir Doc. 15677, rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Petra Bayr). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 janvier 2023 (3^e séance).

et cette forme de violence est moins spécifique au genre dans le cas des jeunes enfants.

4. Aujourd'hui, grâce notamment au travail de l'Organisation des Nations unies et aux résolutions successives de son Conseil de sécurité, les violences sexuelles liées aux conflits ne sont plus considérées comme un sous-produit inévitable et indissociable de la guerre, mais comme un phénomène évitable, qui peut être combattu grâce à une action internationale concertée, des politiques nationales de protection, des sanctions strictes appliquées à l'encontre des auteurs de tels actes, l'autonomisation des personnes vulnérables et des programmes de réadaptation et de réparation axés sur les survivant·e·s.

5. L'Assemblée parlementaire condamne avec la plus grande fermeté les violences sexuelles liées aux conflits et réaffirme que leurs auteurs doivent être traduits en justice, qu'ils soient sur le front ou occupent des fonctions dirigeantes. Une action résolue s'impose pour éradiquer le phénomène et faire face à ses conséquences. Renvoyant à sa Résolution 2120 (2016) « Les femmes dans les forces armées: promouvoir l'égalité, mettre fin aux violences fondées sur le genre » et à sa Résolution 2450 (2022) « Justice et sécurité pour les femmes dans les processus de paix et de réconciliation », l'Assemblée appelle les États membres à favoriser en temps de paix l'avènement de sociétés non-violentes et résilientes, fondées sur le principe de l'égalité, y compris concernant l'accès de toutes et tous aux droits, en tant que préalables indispensables pour affronter les crises, désamorcer les tensions susceptibles de dégénérer en conflit ouvert et en réduire au minimum ses conséquences. Elle demande instamment à tous les États ne l'ayant pas encore fait de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210, « Convention d'Istanbul ») qui, en vertu de son article 2.3, s'applique en temps de paix et dans les situations de conflit armé, et qui contient également des dispositions spécifiques sur

les femmes migrantes et demandeuses d'asile victimes de violences.

6. La prévention des violences sexuelles liées aux conflits se met en place bien avant l'éclatement de conflits armés. Par conséquent, l'Assemblée invite les États membres et les parlements nationaux à œuvrer à la prévention en temps de paix comme dans les situations de conflit, notamment:

6.1. en encourageant un recrutement inclusif au sein des forces armées et de la police afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes et, ainsi, à l'égalité en tenant compte de la perspective de genre dans les promotions, les actions et les politiques;

6.2. en mettant en place ou en renforçant la formation des forces de police et de l'armée en matière d'assistance aux victimes de violences fondées sur le genre, ce qui inclut la mise à disposition d'espaces sûrs permettant aux survivant·e·s de se remettre et de relater les expériences qu'ils ont vécues, ainsi que la dispense de conseils sur l'accès à une aide juridique et à des soins médicaux et psychologiques. Une coordination entre les différents services, y compris avec les organisations de la société civile, doit être assurée et ces services doivent être attentifs à prévenir tout nouveau traumatisme des victimes;

6.3. en mettant en œuvre, dans les endroits où un conflit a encore des effets concrets sur les communautés, en particulier dans le territoire de l'ex-Yougoslavie, des mesures de justice transitionnelle afin de susciter une véritable transformation politique, et en contrecarrant les récits à la gloire des criminels de guerre, ainsi qu'en étudiant le lien entre ce discours et la propagande de guerre interdite et pénalement réprimée et en les contrant et en les poursuivant également en ligne, par exemple;

6.4. survivant·e·s de violences sexuelles liées aux conflits, comme Nadia Murad, lauréate du prix Václav Havel et du prix Nobel de la paix, qui, en tant que défenseuses et défenseurs, ambassadrices et ambassadeurs de la paix et de la réparation,

peuvent attirer un soutien aussi bien politique que financier, tout en sensibilisant le public aux régions et personnes particulièrement touchées et à la nécessité de leur venir en aide et de leur permettre de se faire entendre;

6.5. en reconnaissant l'importance de la culture en tant qu'acteur du changement: le théâtre, le cinéma, le sport et d'autres activités culturelles peuvent grandement contribuer à faire évoluer les mentalités et à promouvoir un vivre ensemble pacifique.

7. La reconnaissance par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale des violences sexuelles liées aux conflits comme crimes contre l'humanité et crimes de guerre a permis de poursuivre des auteurs de ces crimes ainsi que leur commandement, en combinaison avec d'autres crimes. Toutefois, l'échelon national est le niveau le plus approprié pour demander des comptes aux auteurs de violences. La compétence universelle est également une possibilité, et l'Assemblée félicite l'Allemagne, l'Espagne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la République Slovaque, la Roumanie, la Suède et la Suisse qui ont ouvert, au titre de la compétence universelle, des enquêtes concernant des crimes de guerre commis dans le cadre de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine, ou qui ont déclaré leur intention de le faire. Elle félicite également les procureurs français qui ont engagé une enquête sur les crimes de guerre relevant de la compétence nationale dans le même contexte, pour des affaires dans lesquelles des citoyen·ne·s ou des résident·e·s français ont été des victimes potentielles ou des auteurs supposés. En ce qui concerne les poursuites judiciaires des violences sexuelles liées aux conflits, l'Assemblée appelle les États membres:

7.1. à signer et à ratifier le Statut de Rome qui constitue le fondement juridique des travaux de la Cour pénale internationale, s'ils ne l'ont pas déjà fait;

7.2. à utiliser la compétence universelle en tant que moyen de poursuivre les auteurs de crimes de violences sexuelles

liées aux conflits quel que soit l'endroit où ils les ont commis;

7.3. à recourir aux dispositions relatives aux crimes internationaux figurant dans leurs codes pénaux nationaux, qui couvrent explicitement et implicitement les comportements constitutifs de violences sexuelles liées aux conflits, dès lors que des auteurs ou victimes sont présents sur leur territoire, ou que des actes ayant un lien avec le crime sont commis sur leur territoire;

7.4. à s'appuyer sur l'ensemble de dispositions législatives types et d'orientations pour les enquêtes et les poursuites relatives à des violences sexuelles liées aux conflits [*Model Legislative Provisions and Guidance on Investigation and Prosecution of Conflict-related Sexual Violence*] élaboré en 2021 par le Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit afin de veiller à ce que des enquêtes efficaces soient menées, permettant leur utilisation devant les juridictions, et à cette même fin, à encourager et à soutenir les organisations de la société civile à suivre les lignes directrices établies par le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale et Eurojust relatives à la consignation de crimes internationaux et de violations des droits humains en vue de la détermination des responsabilités pour ces actes;

7.5. à collaborer avec les tribunaux internationaux, en vue d'assurer la transmission efficace des jugements aux autorités nationales de poursuite, ce qui comprend le partage de l'accès aux bases de données des éléments de preuve recueillis;

7.6. à fournir une expertise et un soutien technique concrets, avec l'Assemblée et le Conseil de l'Europe, afin de mettre en place un tribunal international spécial (*ad hoc*) chargé d'engager des poursuites pour le crime d'agression contre l'Ukraine, car les violences sexuelles liées au conflit résultent de ce crime d'agression.

8. La documentation, l'établissement de rapports, la collecte de preuves et la re-

cherche sont essentiels pour mettre au jour les crimes et poursuivre les auteurs de violences sexuelles liées aux conflits. Il est notoirement difficile d'évaluer l'ampleur de ces violences en raison de la sous-déclaration des cas par les survivant·e-s qui ne souhaitent pas s'exprimer ou ne sont pas en mesure de le faire, parce que les dommages causés peuvent être invisibles et difficiles à prouver, ou encore parce que les infrastructures et les services font souvent défaut là où se trouvent les survivant·e-s, notamment dans les zones de guerre, les régions de conflits dits « gelés », etc.

9. Saluant le travail accompli par des ONG telles que la Coalition Ukraine 5AM (un regroupement d'expert·e-s en technologie qui recueillent des données en Ukraine depuis les premiers bombardements par la Russie), finaliste du Prix Václav Havel 2022, l'Assemblée demande instamment aux États membres:

9.1. de veiller à la mise en place, en temps de paix, de procédures solides et sûres de signalement des violences sexuelles, conformément aux dispositions de la Convention d'Istanbul, afin que celles-ci soient opérationnelles lorsqu'elles sont appliquées aux violences sexuelles commises en situation de conflit;

9.2. de faire en sorte que les survivant·e-s de violences sexuelles se voient offrir des espaces sûrs pour partager les expériences vécues, que les témoins bénéficient d'une protection adéquate, que les différents services contribuant au recueil des éléments de preuve emploient des moyens technologiques recevables devant les juridictions pour enregistrer ces preuves et travaillent en coordination afin que les témoins ne soient pas obligés de répéter leur déclaration, et d'éviter ainsi de raviver les traumatismes;

9.3. de soutenir, y compris financièrement, le développement d'outils électroniques permettant aux survivant·e-s d'enregistrer elles- et eux-mêmes leur témoignage quant aux violences fondées sur le genre subies, en particulier pendant les conflits, par exemple l'application « Back Up » mise au point et à l'essai par l'ONG We Are NOT Weapons Of War;

9.4. de veiller à ce que la police soit formée et habilitée à recueillir des éléments de preuve au niveau local, sans nécessiter l'intervention de services de police et de juridiction de rangs plus élevés aux premiers stades des procédures judiciaires.

10. La prise en charge des survivant·e-s doit être immédiate, globale et axée sur les besoins des personnes concernées. À cet égard, l'Assemblée exhorte les autorités nationales et les organisations internationales à œuvrer de concert aux fins:

10.1. de soutenir le Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale en lui versant des contributions financières;

10.2. de transférer au Fonds au profit des victimes, sur demande, les biens gelés des criminels condamnés par la Cour pénale internationale afin de financer des réparations et des programmes en faveur des survivant·e-s;

10.3. d'adopter, en s'appuyant sur les principes de la justice transitionnelle, des pratiques tenant compte du genre et axées sur les survivant·e-s, et de veiller à ce que les réparations soient adaptées à l'âge et à la situation des victimes;

10.4. de mettre en œuvre, à l'égard de toutes les victimes, qu'elles se trouvent sur le territoire national ou qu'elles aient fui la guerre dans leur pays, les lignes directrices de l'Organisation mondiale de la Santé relatives à la gestion clinique des victimes de viols, afin de veiller à ce que les prestataires médicaux appliquent des approches centrées sur les survivant·e-s et suivent les protocoles sanitaires nécessaires pour protéger les femmes contre les grossesses non désirées et les maladies sexuellement transmissibles.

11. Les mesures centrées sur les survivant·e-s doivent être adaptées aux besoins individuels des victimes de violences sexuelles liées aux conflits où qu'elles se trouvent et assurer notamment un accès sans entraves à l'information et à l'avortement. Les États doivent garantir l'accès des

femmes aux droits et à la santé sexuels et reproductifs, et à cette fin:

11.1. prioriser les services en matière de droits et de santé sexuels et reproductifs à travers l'ensemble de la réponse humanitaire et d'aide aux réfugiés;

11.2. agir de manière efficace pour réduire et éliminer les restrictions et les barrières à l'accès à des soins de santé sexuelle et reproductive complets, y compris les soins essentiels ou exigeant une prise en charge rapide;

11.3. renforcer la capacité et l'état de préparation du système de santé, notamment des personnels de santé, afin de dispenser des services de santé sexuelle et reproductive complets axés sur les droits humains, ainsi que des services de prévention et de gestion de la violence sexuelle et fondée sur le genre;

11.4. veiller à ce que les experts et les organisations de la société civile locaux participent à la conception des mesures en réponse aux questions de droits et de santé sexuels et reproductifs;

11.5. garantir aux systèmes de santé nationaux un financement durable et à long terme et un soutien adaptable en ce qui concerne la programmation, la prestation de service et le plaidoyer en matière de droits et de santé sexuels et reproductifs, afin d'éliminer les obstacles systémiques et structurels.

12. Les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et leurs membres qui participent aux opérations de maintien de la paix ne sont pas exempts d'abus de leur position de domination sur des personnes vulnérables, en particulier les personnes déplacées ou exilées, pour commettre des crimes atroces de violence sexuelle, notamment de traite des êtres humains et d'esclavage sexuel. L'Assemblée appelle l'Organisation des Nations Unies à poursuivre ses efforts pour mettre en œuvre une politique de tolérance zéro visant à éliminer les abus et l'exploitation sexuels commis dans le cadre de ses opérations, y compris par le personnel recruté locale-

ment, et pour veiller à ce que les ONGs œuvrant sur des programmes soient couvertes par ces politiques.

13. Les organisations non gouvernementales et les acteurs de la société civile jouent un rôle déterminant dans l'accompagnement des survivant-e-s de violences sexuelles liées aux conflits et servent d'agents d'alerte précoce sur le terrain lorsque des tensions naissent et que la situation se détériore. Par conséquent, l'Assemblée invite les parlements nationaux à veiller à ce que la société civile, et en particulier les femmes qui défendent la paix, les ONG œuvrant sur les droits des femmes, celles dirigées par des femmes ainsi que celles consacrées aux violences fondées sur le genre et aux droits et à la santé sexuels et reproductifs, soient soutenues dans leur travail et bénéficient d'un soutien financier institutionnel continu, adaptable et durable et des infrastructures nécessaires pour leur permettre de fonctionner efficacement.

14. Reconnaisant la contribution importante et le potentiel considérable des Nations Unies dans la prévention des violences sexuelles liées aux conflits, l'Assemblée salue les initiatives visant à garantir une prise de décision impartiale et objective sur les questions ayant trait aux violences sexuelles liées aux conflits et aux autres crimes internationaux, notamment la Déclaration politique sur la suspension du droit de veto en cas d'atrocités de masse, présentée par la France et le Mexique et signée par 104 États membres des Nations Unies, les autres initiatives limitant le recours au veto, ainsi que les appels à des engagements contraignants au contenu similaire.

15. Enfin, l'Assemblée appelle les États membres à introduire des lois garantissant aux survivant-e-s de violences sexuelles liées aux conflits un accès individuel et collectif à des mesures d'inclusion, de réparation et de réhabilitation tout au long de la vie et sans obstacle bureaucratique ou psychologique injustifié, et à allouer les ressources financières et humaines nécessaires à ces programmes, compte tenu du fait que la réparation pécuniaire des conséquences des dommages infligés est quasi-impossible.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2476 (2023) ⁽¹⁾

Violenza sessuale connessa ai conflitti

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. Oltre a devastare interi territori e a distruggere le infrastrutture, la guerra infligge danni duraturi alle persone che la subiscono e a chi sta intorno a loro, indipendentemente dal ruolo, lasciando una scia di traumi individuali, collettivi e familiari che permane per decenni e attraversa le generazioni. Da febbraio 2014, la Federazione Russa porta avanti una guerra di aggressione contro l'Ucraina, rilanciata il 24 febbraio 2022 con un'invasione massiccia dell'Ucraina. In tale quadro, i leader europei sono nuovamente chiamati ad agire - a livello sia nazionale che multilaterale - per fronteggiare non solo il conflitto in sé ma anche le enormi conseguenze negative che scaturiscono dall'aggressione di un paese da parte di un altro.

2. L'aggressione russa contro l'Ucraina ha dato luogo a violenze sessuali di massa connesse al conflitto, commesse dalle forze armate della Federazione Russa e da gruppi armati affiliati contro la popolazione civile ucraina e prigionieri di guerra ucraini: nel corso degli 11 mesi trascorsi dall'invasione su ampia scala dell'Ucraina, secondo l'ufficio del procuratore generale dell'Ucraina sono stati registrati 155 casi di violenze sessuali legate al conflitto nelle regioni di

Kyiv, Kherson, Kharkiv, Tchernihiv, Donetsk, Zaporijjia, Lougansk e Mykolaiv. Il numero di casi ufficialmente dichiarati non riflette però l'ampiezza dei crimini commessi dalla Federazione Russa, che sono molto più numerosi.

3. La cosiddetta « violenza sessuale connessa ai conflitti » - di fatto estranea a qualunque idea reale di sessualità - costituisce una delle peggiori atrocità della guerra, sistematicamente utilizzata come tattica per umiliare, violare e distruggere le menti e i corpi delle vittime - nella maggior parte dei casi pensata per lasciarle vive affinché possano raccontare la loro storia - allo scopo di diffondere la paura e piegare lo spirito degli oppressi. La violenza sessuale connessa ai conflitti è un crimine di guerra ai sensi del diritto internazionale, può essere un elemento costitutivo del reato di genocidio ed è senza dubbio commessa come strumento di pulizia etnica, per danneggiare irrimediabilmente il ciclo riproduttivo di un « nemico » o per ripopolare le regioni con il « vero sangue » dell'aspirante conquistatore. Benché le vittime di questo crimine siano per lo più donne e ragazze, esse non sono gli unici bersagli e la violenza sessuale perpetrata nel contesto di un conflitto, nel caso dei minori, è meno specifica dal punto di vista di genere.

4. Oggi, soprattutto grazie al lavoro svolto dalle Nazioni Unite e alle successive risoluzioni del Consiglio di sicurezza, la violenza sessuale connessa ai conflitti non è più considerata un inevitabile e indissocia-

(1) Dibattito in Assemblea del 24 gennaio 2023 (3° seduta) (V. Doc. 15677, relazione della Commissione Uguaglianza e non discriminazione, relatrice: On. Petra Bayr). Testo adottato dall'Assemblea il 24 gennaio 2023 (3° seduta).

bile effetto collaterale della guerra ma un fenomeno prevenibile che può essere contrastato con azioni internazionali concertate, politiche nazionali di tutela, sanzioni per i responsabili comminate in maniera rigorosa, autonomia delle persone vulnerabili, nonché programmi di risarcimento e riabilitazione rivolti ai sopravvissuti.

5. L'Assemblea parlamentare condanna con la più grande fermezza la violenza sessuale connessa ai conflitti e ribadisce che i responsabili di tale violenza - che siano al fronte o in posizioni di comando - devono essere condotti dinanzi alla giustizia. È necessario agire in modo risoluto per eliminare il fenomeno e fronteggiarne le conseguenze. Richiamando le risoluzioni 2120 (2016) « Le donne nelle forze armate: promuovere l'uguaglianza, porre fine alla violenza di genere » e 2450 (2022) « Giustizia e sicurezza per le donne nei processi di pace e riconciliazione », l'Assemblea invita gli Stati membri a promuovere - in tempi di pace - società non violente e resilienti, fondate sull'uguaglianza e sull'accesso paritario e universale ai diritti quale *conditio sine qua* non per affrontare le crisi, attenuare le tensioni che rischiano di degenerare in conflitti aperti e ridurne al minimo le conseguenze. Sollecita gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto a ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (STCE n. 210, « Convenzione di Istanbul ») che, conformemente al suo articolo 2, paragrafo 3, si applica in tempi di pace e in situazioni di conflitto armato e che contiene anche disposizioni specifiche sulle donne migranti e richiedenti asilo che sono vittime di violenza.

6. La prevenzione della violenza sessuale connessa ai conflitti inizia ben prima dell'avvio di un conflitto armato. L'Assemblea, pertanto, invita gli Stati membri e i parlamenti nazionali a lavorare alla prevenzione in tempo di pace come in situazioni di conflitto, in particolare:

6.1. incoraggiando un reclutamento inclusivo in seno alle forze armate e alle forze dell'ordine, al fine di migliorare l'equilibrio di genere e di conseguenza l'u-

guaglianza, adottando una prospettiva di genere nelle promozioni, nelle azioni e nelle politiche;

6.2. introducendo o rafforzando la formazione delle forze dell'ordine e dell'esercito in materia di assistenza alle vittime della violenza di genere, ivi compresa la previsione di luoghi sicuri in cui i/le sopravvissuti/e possano riprendersi e raccontare la loro esperienza e di consigli sull'accesso al patrocinio legale e all'assistenza medica e psicologica. È necessario che vi sia un coordinamento tra i diversi servizi, incluse le organizzazioni della società civile e questi servizi devono essere attenti a prevenire qualsiasi possibile nuovo trauma per le vittime;

6.3. attuando, nei luoghi in cui i conflitti hanno ancora effetti tangibili sulle comunità, in particolare nel territorio dell'ex Jugoslavia, misure di giustizia transizionale al fine di favorire un'autentica trasformazione politica e contrastando le narrazioni che glorificano i criminali di guerra, studiando al contempo il legame tra queste narrazioni e la propaganda bellica vietata e penalmente sanzionata e contrastandole e perseguendole anche online, ad esempio;

6.4. onorando i sopravvissuti della violenza sessuale connessa ai conflitti come Nadia Murad, vincitrice del Premio Václav Havel e Premio Nobel per la pace, che - in quanto campioni e ambasciatori della pace e del riscatto - possono ottenere sostegno politico e finanziario e fare opera di sensibilizzazione su regioni e popolazioni particolarmente colpite dal fenomeno e sulla necessità di aiutarle e far sentire la loro voce;

6.5. riconoscendo l'importanza della cultura quale volano di cambiamento: il teatro, il cinema e lo sport, come anche altre attività culturali, possono fare molto per cambiare la mentalità e promuovere una coesistenza pacifica.

7. Il riconoscimento della violenza sessuale connessa ai conflitti quale crimine contro l'umanità e crimine di guerra ai sensi dello Statuto di Roma della Corte

penale internazionale ha consentito di perseguirne i responsabili sul campo e in posizioni di comando, in combinazione con altri reati, anche se è il livello nazionale quello più adeguato per chiedere ai singoli responsabili di rispondere delle loro azioni. La giurisdizione universale è poi un'altra strada da seguire e l'Assemblea si congratula con l'Estonia, la Germania, la Lettonia, la Lituania, la Norvegia, la Polonia, la Romania, la Repubblica slovacca, la Spagna, la Svezia e la Svizzera per aver avviato, nel quadro della giurisdizione universale, indagini relative ai crimini di guerra perpetrati nel contesto della guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina o per aver dichiarato l'intenzione di avviare tali indagini. Plaude altresì ai pubblici ministeri francesi che, nello stesso contesto, hanno avviato un'indagine sui crimini di guerra nell'ambito della giurisdizione nazionale in relazione a cittadini o residenti francesi quali possibili vittime o sospetti autori di reato. Quanto all'azione penale nei casi di violenza sessuale connessa ai conflitti, l'Assemblea invita gli Stati membri a:

7.1. sottoscrivere e ratificare, qualora non l'abbiano ancora fatto, lo Statuto di Roma quale base giuridica per l'operato della Corte penale internazionale;

7.2. avvalersi della giurisdizione universale quale strumento per perseguire i responsabili ovunque abbiano commesso reati di violenza sessuale connessa ai conflitti;

7.3. ricorrere alle disposizioni sui reati internazionali contenute nei rispettivi codici penali nazionali che disciplinano esplicitamente e implicitamente i comportamenti costitutivi della violenza sessuale connessa ai conflitti, ogni volta che gli autori o le vittime sono presenti sul loro territorio o che sul loro territorio viene commesso un atto che presenta un nesso con il reato di violenza sessuale connessa ai conflitti;

7.4. ad avvalersi delle disposizioni legislative tipo e degli orientamenti per le indagini e le azioni penali relative alla violenza sessuale connessa ai conflitti (« Mo-

del Legislative Provisions and Guidance on Investigation and Prosecution of Conflict-related Sexual Violence »), elaborati nel 2021 dall'Ufficio del Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla violenza sessuale nei conflitti, al fine di garantire che siano condotte indagini efficaci che possano essere utilizzate dinanzi agli organi giurisdizionali e, con la medesima finalità, a incoraggiare e sostenere le organizzazioni della società civile ad attenersi agli orientamenti dell'Ufficio del procuratore della Corte penale internazionale e Eurojust su come documentare i crimini internazionali e le violazioni dei diritti umani ai fini della responsabilità penale (« Documenting international crimes and human rights violations for criminal accountability purposes »);

7.5. collaborare con i tribunali internazionali per garantire un efficiente trasferimento delle sentenze alle procure nazionali, anche attraverso la condivisione dell'accesso alle banche dati degli elementi di prova raccolti;

7.6. a fornire consulenza e sostegno tecnico concreti, insieme all'Assemblea e al Consiglio d'Europa, per istituire un tribunale internazionale speciale (*ad hoc*) incaricato di perseguire il reato di aggressione dell'Ucraina, poiché le violenze sessuali connesse al conflitto sono il risultato di questo reato di aggressione.

8. La documentazione, la stesura di rapporti, la raccolta di elementi di prova e le attività di ricerca sono fondamentali per portare alla luce i reati e perseguire gli autori della violenza sessuale connessa ai conflitti. Questi crimini sono notoriamente difficili da monitorare. Ciò è dovuto alla mancata denuncia degli stessi da parte dei/delle sopravvissuti/e, che non vogliono parlare o non sono in grado di farlo perché il danno loro inflitto potrebbe essere invisibile e difficile da dimostrare e perché, spesso, i sopravvissuti si trovano in luoghi in cui mancano le infrastrutture e i servizi, ad esempio zone di guerra, regioni dei cosiddetti « conflitti congelati » ecc.

9. Plaudendo alle attività svolte da ONG quali la Coalition Ukraine 5AM (un rag-

gruppamento di esperti di tecnologia che raccolgono dati in Ucraina dal primo bombardamento russo), finalista del Premio Václav Havel 2022, l'Assemblea esorta gli Stati membri a:

9.1. garantire l'esistenza - in tempo di pace - di procedure solide e sicure per la denuncia delle violenze sessuali, ispirandosi alle disposizioni della Convenzione di Istanbul, affinché tali procedure siano operative quando applicate alla violenza sessuale in situazioni di conflitto;

9.2. provvedere affinché ai sopravvissuti della violenza sessuale siano messi a disposizione spazi sicuri in cui raccontare le loro esperienze, ai testimoni sia garantita una tutela adeguata e affinché i diversi servizi coinvolti nella raccolta delle prove utilizzino mezzi tecnologici ammissibili in tribunale per registrare le prove e siano coordinati per evitare di obbligare i testimoni a ripetere le loro testimonianze, evitando in tal modo il perpetrarsi del trauma;

9.3. sostenere, anche finanziariamente, la messa a punto di strumenti elettronici per i/le sopravvissuti/e per registrare autonomamente le prove della violenza di genere, in particolare durante i conflitti, ad esempio l'applicazione Backup sviluppata e gestita nella sua fase pilota dalla ONG We Are NOT Weapons Of War;

9.4. assicurare che le forze di polizia siano formate e siano abilitate a ricevere elementi di prova a livello locale, senza necessità di un intervento dei servizi di polizia e degli organi giurisdizionali di rango più elevato nelle prime fasi delle procedure giudiziarie.

10. L'assistenza ai sopravvissuti deve essere immediata, globale e incentrata sulle esigenze delle persone coinvolte. In tal senso, l'Assemblea sollecita autorità nazionali e le organizzazioni internazionali a lavorare di concerto al fine di:

10.1. sostenere il Fondo fiduciario per le vittime istituito dalla Corte penale internazionale mediante contributi finanziari;

10.2. trasferire al Fondo per le vittime, su richiesta, i beni congelati degli

autori dei reati condannati dalla Corte penale internazionale al fine di finanziare i risarcimenti e i programmi per i sopravvissuti;

10.3. ispirarsi ai principi della giustizia transizionale al fine di adottare pratiche specifiche per il genere e incentrate sui sopravvissuti, provvedendo inoltre a che gli indennizzi siano definiti in funzione dell'età e della situazione delle vittime;

10.4. mettere in pratica per tutti i sopravvissuti, che si trovino sul territorio nazionale o siano in fuga dalla guerra nel loro paese, la linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità sulla gestione delle vittime di stupro, così da garantire che il personale sanitario segua un approccio incentrato sulle vittime e si attenga ai necessari protocolli sanitari pensati per tutelare le donne da gravidanze indesiderate e malattie sessualmente trasmissibili.

11. Le misure incentrate sui sopravvissuti devono essere formulate in base alle esigenze individuali dei sopravvissuti della violenza sessuale connessa ai conflitti ovunque si trovino, garantendo anche il libero accesso alle informazioni e all'aborto. Gli Stati devono garantire alle donne l'accesso ai servizi relativi alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti connessi:

11.1. dando priorità ai servizi per la salute sessuale e riproduttiva in tutte le azioni umanitarie e di sostegno ai rifugiati;

11.1. agendo in maniera efficace per affrontare ed eliminare le limitazioni e le barriere che si frappongono all'accesso a un'assistenza globale per la salute sessuale e riproduttiva, ivi comprese le cure essenziali o le cure che richiedono una rapida presa in carico;

11.2. rafforzare la capacità e lo stato di preparazione del sistema sanitario, in particolare del personale sanitario, per erogare servizi di salute sessuale e riproduttiva completi incentrati sui diritti umani, nonché servizi di prevenzione e gestione della violenza sessuale e di genere;

11.3. provvedendo affinché gli esperti locali e le organizzazioni della società civile partecipino alla definizione delle misure adottate per garantire la salute sessuale e riproduttiva e i relativi diritti;

11.4. garantendo ai sistemi sanitari nazionali finanziamenti sostenibili e a lungo termine e un sostegno flessibile per quanto riguarda la programmazione, l'erogazione di servizi e le attività di difesa in materia di salute sessuale e riproduttiva e relativi diritti, così da eliminare gli ostacoli sistemici e strutturali.

12. Le organizzazioni internazionali, le organizzazioni non governative e i loro membri che partecipano alle operazioni di mantenimento della pace non sono esenti dall'abusare della propria posizione dominante a danno delle persone vulnerabili, in particolare le persone in esilio o gli sfollati, commettendo crimini atroci di violenza sessuale, tra cui la tratta e la schiavitù sessuale. L'Assemblea invita le Nazioni Unite a dare seguito alle azioni intraprese per perseguire una politica di tolleranza zero e debellare l'abuso e lo sfruttamento a fini sessuali commessi nel quadro delle sue operazioni, ivi compreso dal personale reclutato localmente, nonché a garantire che detta politica si applichi anche alle ONG che lavorano sui programmi.

13. Le organizzazioni non governative e gli attori della società civile svolgono un ruolo determinante nell'accompagnamento dei sopravvissuti della violenza sessuale connessa ai conflitti e sono operatori che possono dare l'allarme sul campo in caso di tensioni e di deterioramento delle circostanze. L'Assemblea invita pertanto i parlamenti nazionali a garantire che la società

civile, in particolare le donne che difendono la pace, le ONG che promuovono i diritti delle donne, le organizzazioni a guida femminile e le organizzazioni che si occupano di violenza di genere e di salute sessuale e riproduttiva e relativi diritti siano sostenute nelle loro attività e ricevano un'assistenza finanziaria e istituzionale sostenibile, flessibile e a lungo termine e che dispongano delle infrastrutture per operare in modo efficiente.

14. Riconoscendo l'importante contributo e il notevole potenziale delle Nazioni Unite nella prevenzione delle violenze sessuali connesse ai conflitti, l'Assemblea plaude alle iniziative tese a garantire l'assunzione di decisioni imparziali e obiettive sulle questioni che riguardano la violenza sessuale connessa ai conflitti e altri crimini internazionali, in particolare la Dichiarazione politica sulla sospensione del diritto di veto in caso di atrocità di massa, presentata dalla Francia e del Messico e sottoscritta da 104 Stati membri delle Nazioni Unite, così come le altre iniziative tese a limitare il ricorso al veto e gli appelli a impegni vincolanti di contenuto simile.

15. Infine, l'Assemblea invita gli Stati membri a introdurre normative che assicurino ai sopravvissuti della violenza sessuale connessa ai conflitti l'accesso individuale e collettivo a misure di inclusione, di indennizzo e di riabilitazione permanenti senza indebiti ostacoli burocratici o psicologici, nonché a dedicare le necessarie risorse finanziarie e umane a questi programmi, nella consapevolezza che è pressoché impossibile immaginare un risarcimento economico per le conseguenze dei danni inflitti.

