



Ministero degli Affari Esteri



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**CONFERENCE/CONFERENCE**

**Safe from fear, safe from violence**  
***Celebrating the entry into force of the Istanbul Convention***

**A l'abri de la peur, à l'abri de la violence**  
***Célébration de l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul***

Rome 19 September 2014  
Rome, 19 septembre 2014

Camera dei deputati  
Aula dei Gruppi parlamentari  
Palazzo Montecitorio  
Via di Campo Marzio 78

## TABLE OF CONTENTS

I.	SPEECHES/DIS COURS.....	5
	Ms Laura Boldrini, President of the Italian Chamber of Deputies .....	6
	Ms Gabriella Battaini Dragoni, Deputy Secretary General of the Council of Europe .....	8
	Ms Anne Brasseur, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe .....	12
	Mr Benedetto della Vedova, Secretary of State for Foreign Affairs, Italy.....	15
	Mr Morten Kjaerum, Director, European Union Agency for Fundamental Rights .....	18
	Ms Katharine Quarmby, journalist and writer, UK .....	21
	Ms Marceline Naudi, social worker, Malta .....	24
	Ms Luisa Betti, Journalist, Italy .....	26
	Ms Ingibjorg Gilasdottir, Regional director for Europe and Central Asia, UN Women .....	32
	Ms Christine Chinkin, London School od Economics, UK.....	35
	Ms Maria Angeles Carmona Vergara, President of the Observatory on Gender and Domestic Violence .....	38
	Ms Maria Monteleone, Magistrate specialised on cases of violence against women, Italy.....	43
	Ms Anna Gustavsson and Ms Margot Olson, Sweden.....	49
	Ms Michele Levoy, Director of PICUM.....	50
	Mr Laurens Jolles, Regional representative for South Eastern Europe, UNHCR .....	54
	Ms Feride Acar, Cedaw Committee Member, former member of CAHVIO, Turkey.....	57
	Mr Michael Bochenek, Senior Director, International Law and Policy, Amnesty International ...	61
	Ms Ganriella Battaini Dragoni, Deputy Secretary General of the Council of Europe .....	62

# **SPEECHES/DIS COURS**

• **Ms Laura Boldrini**

**President of the Italian Chamber of Deputies**

*Indirizzo di saluto alla Conferenza 'L'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul. Al sicuro dalla paura, al sicuro dalla violenza' - Camera dei deputati, Aula del Palazzo dei Gruppi parlamentari*

Signora Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Signor Sottosegretario, Signora Vice Segretaria generale del Consiglio d'Europa, Signori membri dei Governi e dei Parlamenti dei Paesi membri del Consiglio d'Europa e degli Stati del Mediterraneo, Autorità, Signore e Signori, è un onore ospitarvi alla Camera dei deputati e poter inaugurare questa conferenza.

L'Italia è stata il primo Paese fondatore del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea a ratificare la Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne ed alla violenza domestica, e lo strumento di ratifica è stato il primo atto legislativo di questo Parlamento, nell'estate dell'anno scorso. E' dunque per tali motivi - e con orgoglio - che, di concerto con il Ministero italiano degli Affari esteri e con il Consiglio d'Europa, abbiamo voluto organizzare questa iniziativa, intitolata: 'Al sicuro dalla paura, al sicuro dalla violenza: l'entrata in vigore della convenzione di Istanbul'.

Un'iniziativa tesa a dare risalto all'importanza ed alle potenzialità di questo trattato, al fine di sollecitare i Paesi non aderenti a farlo e di incoraggiare gli Stati parte ad attuare in maniera piena e compiuta quanto previsto dalla Convenzione.

La Convenzione, come sapete, è uno strumento fortemente innovativo, che definisce la violenza contro le donne - tutte le violenze, comprese quelle di natura psicologica - come una violazione dei diritti umani. E' un passaggio storico, eccezionale, che dobbiamo valorizzare. Non più un fatto privato, dunque, da nascondere tra le mura domestiche o di cui tacere se viene perpetrato fuori di casa. Tutto questo fa parte del passato.

Violenze che, oltre ad essere eticamente inaccettabili, hanno un impatto enorme, in termini sociali, ovviamente, ma anche economici. A livello nazionale, europeo e globale, circa una donna su tre ha subito violenze fisiche o sessuali ed i costi per le spese sanitarie, sociali e per l'apparato di sicurezza e giudiziario sono enormi. Vorremmo spendere questi soldi diversamente. Anche per questo è dunque imperativo utilizzare tutti i mezzi a disposizione per mettere fine a questo fenomeno, agendo in maniera strategica, coordinata e sinergica, come indicato proprio nella Convenzione di Istanbul.

Nella lotta alla violenza contro le donne è fondamentale, come sapete, l'aspetto repressivo: chi commette abusi contro una donna deve essere sottoposto all'azione giudiziaria e deve essere messo in condizione di non reiterare il reato. Allo stesso modo, riveste un'importanza cruciale la protezione delle vittime, che devono essere tutelate da un punto di vista fisico e legale ed alle quali deve essere fornita l'assistenza necessaria affinché possano ricominciare a vivere appieno: libere dalla paura, libere dalla violenza.

Troppi spesso, le donne che denunciano questi reati non vengono protette e, troppo spesso, le loro denunce non mettono fine alle vessazioni, alimentando, in questo modo, una sfiducia nel ruolo dello Stato che porta solo un'esigua minoranza a trovare il coraggio di richiedere giustizia. Non è un caso, credo, che una recente indagine dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali abbia rilevato tassi di violenza contro le donne maggiori nei Paesi scandinavi, dove sono più alti anche gli indici sull'eguaglianza di genere, rispetto al Sud dell'Europa; forse, in quei contesti, le

donne riescono a parlarne con meno difficoltà. In alcuni Paesi c'è ancora uno "stigma" sulle donne, ancora permane questa mentalità.

Ritengo, tuttavia - ed anche in questo la Convenzione di Istanbul è fortemente innovativa - che la repressione contro i colpevoli e la protezione delle vittime non siano sufficienti. Le radici di questo orrendo fenomeno sono più profonde ed è da lì che deve partire la lotta per sconfiggerlo. Risiedono, infatti, nella percezione diffusa che si ha delle donne e dei loro corpi, spesso utilizzati, dai mezzi di comunicazione, come meri oggetti per promuovere la vendita di prodotti. Riemergono, queste radici, negli attacchi spesso violenti e di natura sessuale diretti alle donne che ricoprono posizioni di vertice, attacchi che si verificano in maniera massiccia e con ferocia anche sul *web*, da dove fuggono ormai molte voci femminili autorevoli un tempo attive sui *social media*.

Occorre, dunque, cambiare le mentalità, come recita il titolo di una delle Sessioni di questa conferenza. Occorre battersi perché ci siano sempre più donne nelle istituzioni, rappresentative e non, nell'imprenditoria, nel mondo accademico e nelle amministrazioni dello Stato. Non solo perché le donne sono la metà della popolazione in tutto il mondo e perché devono dunque essere equamente rappresentate in tutti i settori della società, ma anche perché, insieme, le donne sanno battersi al di là delle contrapposizioni politiche per raggiungere risultati importanti nella difesa dei diritti. Occorre promuovere politiche efficaci per l'occupazione femminile, che è alla base dell'autonomia che consente anche di affrancarsi dalla violenza: una donna che ha dipendenza economica farà più fatica a liberarsi da un rapporto violento.

Occorre coinvolgere maggiormente gli uomini - e mi fa piacere vederne parecchi oggi in questa sala - perché la violenza contro le donne non riguarda solo noi, ma è soprattutto un problema degli uomini. Occorre attuare campagne formative nelle scuole, per condurre i giovani - esposti oggi in maniera massiccia alla mercificazione dei corpi femminili - verso una consapevolezza più matura del proprio genere e di ciò che comporta l'interazione con l'altro sesso. E' proprio questo l'intento del Premio universitario che, assieme alla Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, vorremmo lanciare in Italia tra qualche mese: un'iniziativa che individui la migliore tesi di laurea sul tema della violenza contro le donne e che coinvolgerà dunque studenti e docenti in ogni parte del Paese in un percorso di approfondimento su tale questione. Apprezzo questo intento, e trovo efficace lo strumento.

Allo stesso modo, non si può tralasciare l'aspetto degli stanziamenti da parte dello Stato per combattere e prevenire la violenza contro le donne, nonché per offrire protezione ed assistenza alle vittime. In tempi di crisi economica, questo è un settore che richiede maggiori, non minori investimenti. Se vogliamo far sul serio, dobbiamo dimostrarlo anche nella ripartizione delle risorse.

E, infine, occorre agire nella direzione indicata dalla Convenzione: attraverso piani e strategie articolati a livello locale e nazionale e che vedano il coinvolgimento di tutti gli attori pertinenti. Su questo punto devo sollecitare il nostro Governo affinché agisca al più presto: se i fondi stanziati stanno cominciando ad essere erogati, occorre però elaborare ed attuare prima possibile il Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere, annunciato nelle norme sul 'femminicidio' emanate l'anno scorso. Abbiamo bisogno di dare segnali concreti del nostro impegno.

La violenza contro le donne non è un fenomeno atavico che siamo condannati a sopportare perché ineludibile e, in qualche modo, naturale. No, non è questo. E' un prodotto deleterio dei meccanismi complessi che regolano le nostre società e le nostre culture; come tale va combattuto, e come tale, oggi - con l'azione di tutti - può e deve essere sconfitto.

Grazie dell'attenzione.

• **Ms Gabriella Battaini Dragoni**

**Deputy Secretary General of the Council of Europe**

*Check against delivery / embargo until delivery*

President Boldrini,  
Minister Mogherini.  
President Brasseur,  
Ladies and Gentlemen,

Let me start by expressing my sincere gratitude to the co-organisers of this Conference, the Italian Chamber of Deputies and the Italian Ministry of Foreign Affairs.

I would like to thank President Boldrini and Minister Mogherini personally. Without their firm commitment this event would not have been possible.

On behalf of the Council of Europe, it is with immense pride that I welcome you all to this conference.

We are celebrating the entry into force of a ground-breaking treaty - the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence – in short, the Istanbul Convention because it was opened for signature in that city three years ago.

The Istanbul Convention is the first of its kind in Europe and the most far-reaching treaty on this topic worldwide. Its measures form a comprehensive framework that provides a blueprint for any national set of policies to ensure that women and girls are safe and free from violence.

The entry into force of the Convention just three years after its opening for signature is testament to the strong political will that we have been able to build to protect women and girls from all types of violence. This strong political will is demonstrated very clearly by the 14 ratifications and 22 member States of the Council of Europe that have signed the Convention.

It is safe to say that there is now a crystal-clear consensus that the Convention represents a ground-breaking human rights treaty.

This was not always the case. This consensus was nowhere to be seen when we set out to negotiate the treaty in 2009. Long drafting group meetings were often bogged down by the inability to agree on how exactly to define the scope of the Convention. What was considered as “agreed language” in the international arena was often brought into question during our negotiations in Strasbourg.

There can be no doubt about it: many of the unique features of the Convention were hard-won gains.

It is therefore all the more pleasing to see so much praise – in Europe and beyond - for our new landmark treaty. Praise that is resonating with the media and the wider public.

On 1 August, the day the Istanbul Convention entered into force, the treaty was widely reported on by newspapers and media outlets in Europe and beyond. Much more, of course, has been published and broadcast since.

This goes to show that taboos around this issue are being lifted and that the Istanbul Convention is already working as a tool to change attitudes.

Through the Convention, and our partners in education and media, we now have the opportunity to bring about a change of mind-set within society. Doing so will help ensure that violence against women is understood for what it is: a shocking violation of human rights.

Ladies and gentlemen,

We have come so far together, but there is so much work that still needs to be done.

This Conference provides us with a valuable opportunity to take stock of where we stand right now.

It gives us an opportunity to consider what more needs to be done to advance the great unfinished business of the 21st century - advancing rights and opportunities for women and girls.

Rape, domestic violence, stalking, forced marriage, female genital mutilation, sexual harassment, forced abortion – these are all manifestations of male domination over women.

These are human rights violations and must be considered as structural violence.

They are toxic components of a social system containing an imbalance of power and unequal opportunities for women and men.

With this in mind, measures contained in the Istanbul Convention are firmly based on the premise that violence against women cannot be eradicated without investing in greater equality between women and men.

The bottom line is that only real equality between women and men and a change in power dynamics and attitudes can truly prevent violence against women.

The key answer to how we can stop violence against women is therefore not crime control.

The answer is making sure that women and men are equal partners.

The answer is making sure that women and men have the same rights, the same responsibilities and the same opportunities.

It is making sure that women's contribution to society is equally visible, valued and respected.

Ladies and gentlemen,

Let us also not forget that as innovative and advanced as it is, the Istanbul Convention is also a pragmatic tool.

The Convention is more than simply words on a paper to be quoted at high-level conferences such as this one.

A tool is made to be used – and applied.

During the day we will hear about the requirements of the Convention, which consists of four important pillars: prevention, protection of victims and those at risk, prosecution, and policies that are comprehensive and holistic. These are the cornerstones of the Convention.

There are many features that make the Istanbul Convention such a sophisticated tool in filling a gap in the protection of women's right to life liberty and security. I think three of them deserve to be highlighted.

First, it is the unique international treaty to affirm that violence against women is a human rights violation. Article 3 defines violence against women as a “violation of human rights and a form of discrimination against women”.

Second, the Convention tackles head-on the reality of abuse against women by making it clear that violence against women is not a private matter. On the contrary, it is the responsibility of our authorities to protect women and girls from violence suffered in the privacy of their homes.

For the truth is, violence against women is not limited to shady back alleys in the dark of night. Much more often, it is inflicted at home by someone women know. Someone women trust.

Third, the Convention puts an end to isolated measures and pilot projects by calling for member States to adopt a comprehensive set of policies. This means that, in the future, it will not be good enough to come forward with one or two pieces of legislation.

What the Istanbul Convention requires is no less than a masterplan to combat all forms of violence against women and domestic violence.

Dear friends,

The success of the Istanbul Convention and the success of our efforts to tackle violence against women and domestic violence, will largely depend on the political will of government.

It will depend on the continuous engagement of parliaments and parliamentarians, of local authorities and civil society.

We have to make sure that the issue of violence against women and domestic violence stays high on the political agenda for as long as is needed.

Co-operation between international organisations should act as a catalyst allowing all these positive forces to converge towards the effective protection of women's human dignity.

Looking ahead, the Council of Europe will continue to join forces with the United Nations, the European Union and other organisations so that the Convention remains something tangible for all women.

So that women across the world can continue to benefit from our noble mission and our community of values.

Because for too long, the history of abuse against women has been a history of silence.

It is therefore our duty, today as well as in the months and years ahead, to provide a voice to the women of the world whose ordeals have gone unnoticed, to those who have suffered in silence.

It is our duty to speak out. To speak for those who cannot. We can never again plead ignorance as we know what is at stake.

By marking the entry into force of the Istanbul Convention we are sending a strong message to the world: there can be no impunity for perpetrators of violence against women.

Together, we need to shatter the culture of impunity and make justice the norm, not the exception, for these crimes.

Ladies and gentlemen,

Let me conclude by stating the obvious: we will not succeed in eradicating violence against women overnight.

But if we bring together all of our efforts, if we share what we have learned over all these years and if we inspire others to join us, then I know that we will find the strength to stay on course for the future, putting an end to impunity and shielding women from violence in all corners of the world.

Thank you and I wish you all a fruitful and inspirational conference.

• **Ms Anne Brasseur**

**President of the Parliamentary Assembly  
of the Council of Europe**

**La Convention d'Istanbul : notre projet**

Signora Presidente della Camera dei Deputati,

Signor Sottosegretario,

Signora Vice Segretario Generale del Consiglio d'Europa,

Eccellenze,

Cari colleghi e amici,

Desidero innanzi tutto ringraziare gli organizzatori di quest'iniziativa, una conferenza che è allo stesso tempo uno scambio di conoscenze e un festeggiamento. Molte grazie alla Camera dei Deputati e alla sua Presidente. Presidente Boldrini, di cui ho avuto il piacere di fare la conoscenza la settimana scorsa a Oslo, alla Conferenza dei Presidenti di Parlamento, desidero farle i miei complimenti per il suo impegno politico: al suo primo mandato ha già l'onore di presiedere questa Camera, a conferma di uno slancio e di un impegno ampiamente riconosciuti. Molte grazie al Vice Segretario Generale del Consiglio d'Europa: cara Gabriella, è bello festeggiare con Lei questa conquista importante della nostra Organizzazione. Il mio ringraziamento sentito va al Governo italiano e in particolare al Ministro Mogherini, che come saprete è stata membro dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e in particolare della Commissione Uguaglianza e Non Discriminazione, che tanto lavoro ha dedicato alla Convenzione di Istanbul. Ho avuto il piacere di ricevere il Ministro Mogherini martedì scorso a Strasburgo et desidero reiterare le mie felicitazioni per la nomina ad Alto Rappresentante per la Politica Estera e la Sicurezza dell'Unione Europea. La sua conoscenza di entrambe le Istituzioni ci aiuterà à confermare la complementarietà tra l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa, soprattutto quando sono in gioco i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. Per questi principi, non vi deve essere alcuna differenza tra la protezione di cittadini dell'Unione e i cittadini dei Paesi non membri.

Continuerò il mio intervento in francese.

Mesdames, Messieurs, chers collègues,

La Convention d'Istanbul est pionnière à plus d'un égard.

Cette Convention constitue une avancée qui en fait une norme d'excellence, complétant les normes juridiques existantes et élargissant le cadre international en matière d'égalité et d'autonomisation des femmes.

A l'occasion de ma participation à la 58e session de la Commission de la condition de la femme à New-York en mars de cette année, j'ai rencontré le Secrétaire Général des Nations Unies, M. Ban Ki-moon. Lors de notre entretien, j'ai attiré son attention sur l'importance d'ériger les récentes conventions du Conseil de l'Europe ouvertes à tous les pays, également aux pays membres, et notamment la Convention d'Istanbul, en tant que standard au-delà des frontières de l'Europe. Il est primordial d'éviter la dilution de la portée de ces textes de référence par une éventuelle duplication des normes.

Aujourd'hui, nous avons franchi l'étape de l'entrée en vigueur qui nous donne un nouvel élan pour faire face aux défis qui nous attendent, tels que la mise en œuvre effective et le suivi.

### **La Convention d'Istanbul est le résultat d'un effort collectif.**

Le Conseil de l'Europe s'est investi dans ce travail à travers ses différents organes :

1 - L'Assemblée parlementaire a donné son soutien politique et a participé à part entière à tout ce processus. En effet, c'est elle qui l'a initiée, en incitant à plusieurs reprises le Conseil de l'Europe dans son ensemble à élaborer un instrument international contraignant sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Par la suite, l'Assemblée a participé activement aux négociations sur le texte de la Convention et a donné son feu vert au projet final, à travers un avis, comme il est prévu dans la procédure d'adoption de toute convention du Conseil de l'Europe.

2 - Les Etats membres ont bien entendu apporté une contribution clé en chargeant leurs experts de rédiger le texte de la Convention au sein du comité *ad hoc* : ils ont fait un travail minutieux, parfois politiquement délicat, souvent courageux, même très courageux, gardant toujours à l'esprit la nécessité d'offrir une réponse efficace au défi que représente la violence faite aux femmes.

3 - La société civile et notamment des ONGs actives dans le domaine des droits humains ont eu la possibilité de contribuer aux travaux en exprimant leurs avis au cours de la rédaction du texte.

Un rôle important revient aux parlementaires dont les travaux ont été coordonnés et inspirés par le « Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence » de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Je remercie ces parlementaires, qui viennent de 51 pays – au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, des observateurs et des « partenaires pour la démocratie » auprès de l'Assemblée parlementaire. Et je félicite M. Mendes Bota, coordinateur politique de ce regroupement très actif, et Rapporteur général de l'Assemblée parlementaire sur la violence à l'égard des femmes, pour son engagement sans faille. Il est le meilleur ambassadeur des femmes. Ses visites dans les capitales européennes, en Afrique du Nord mais également en Amérique, de New York jusqu'à Brasilia, ont contribué à promouvoir la Convention et à la faire connaître dans le monde entier.

### ***Ce qu'il reste à faire***

Nous nous sommes donné rendez-vous ici à Rome pour fêter un succès, mais nous savons que l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul n'est pas l'aboutissement de nos efforts. Au contraire, beaucoup reste à faire et - je m'adresse à mes collègues parlementaires qui sont nombreux parmi nous - **les parlements nationaux ont un rôle particulièrement important à jouer.**

Tout d'abord un travail législatif doit être mené rapidement pour mettre la législation des différents pays en conformité avec la Convention. Et je m'adresse également aux parlementaires luxembourgeois et aux représentants de mon pays, car le Luxembourg a encore beaucoup à faire.

En même temps, les parlements nationaux seront impliqués dans les procédures de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention. Cela représente une première et nous donne la possibilité de contribuer activement à mettre les femmes à l'abri de la peur et à l'abri de la violence, en assurant l'application effective du texte conventionnel.

Cette reconnaissance du rôle des parlementaires est un élément novateur du système créé par la Convention d'Istanbul qui nous donne une grande responsabilité. Une responsabilité que nous voulons endosser, tout comme nous l'avons fait jusqu'à présent, car nous le devons aux victimes de la violence.

**La société civile et notamment les organisations non gouvernementales** seront des partenaires précieux dans nos efforts. Les ONG peuvent et doivent aussi jouer le rôle de sonnette d'alarme : elles peuvent attirer l'attention des institutions sur les problèmes qui se posent sur le terrain ; elles peuvent donner la parole aux victimes qui trop souvent s'enferment dans le silence.

Signora Presidente della Camera dei Deputati,

Signor Sottosegretario,

Signora Vice Segretario Generale del Consiglio d'Europa,

Eccellenze,

Cari colleghi e amici,

L'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul marque une étape fondamentale pour la protection des droits humains. Mais comme nous le savons tous, **il serait réducteur de la considérer seulement comme un instrument juridique**, aussi unique et novateur soit-il !

La Convention d'Istanbul a une **âme**. Elle constitue un **projet** pour la société de demain, dans laquelle la violence faite aux femmes ne sera plus justifiée, pardonnée, minimisée. Elle sera prévenue, combattue, punie et finalement refusée par tous.

L'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul nous appelle toutes et tous à faire en sorte que cette vision de l'avenir devienne une **réalité** dès que possible, **parce que les femmes victimes de violence ont déjà attendu trop longtemps**.

Merci.

• Mr Benedetto della Vedova

Secretary of State for Foreign Affairs, Italy

Onorevole Presidente,

Illustri colleghi, colleghi, amiche, amici,

- desidero innanzitutto portare il caloroso saluto del Ministro Federica Mogherini, che è oggi a New York per improrogabili impegni internazionali e ringraziarVi per aver accettato di partecipare a questo importante Evento, che conferma la crescente attenzione per un argomento di grande impatto sistemico, sia a livello nazionale che internazionale. Questa nostra due-giorni rappresenta un'occasione significativa – ne sono certo - per rafforzare l'approccio olistico ed integrato, che ha ispirato e guida la “Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica”(c.d. Convenzione di Istanbul), entrata in vigore il 1<sup>o</sup> agosto u.s.
- In particolare, detta Convenzione, che sottolinea come la violenza contro le donne debba rientrare tra le violazioni dei diritti umani rappresentando una forma di discriminazione (art.3,lett.a), deve collocarsi nella più ampia cornice degli standards internazionali in materia di diritti (umani) delle donne (quali la Convenzione ONU contro tutte le forme di discriminazione contro le donne (acronimo in inglese, CEDAW), la Convenzione del Consiglio d’Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l’abuso sessuale (c.d. Convenzione di Lanzarote) - con cui sono state inasprite le pene e garantita una maggiore tutela dai fatti violenti accaduti in famiglia a danno delle donne e della prole -, la Convenzione di Varsavia di Azione contro la Tratta di Esseri Umani, e l’Agenda del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in attuazione della Risoluzione 1325 in materia di “Donne, Pace e Sicurezza”)
- Così facendo, si pone quale risultante ed espressione specifica di un processo di standard-setting internazionale, regionale e sopra-nazionale, che mira all’implementazione effettiva di politiche - anche integrate -, e di misure normative ed amministrative efficaci, in materia di protezione delle donne contro tutte le forme di violenza.
- Difatti, la Convenzione di Istanbul si focalizza sulle varie tipologie di reato, che gli Stati-parte si impegnano ad introdurre nei rispettivi Codici, ordinari e speciali, “sia in tempo di pace che in tempo di guerra”, quali gli atti persecutori/stalking (art.34), la violenza fisica (art.35), la violenza sessuale, compreso lo stupro (art.36), le mutilazioni genitali femminili (art.38), le molestie sessuali (articolo 40), i matrimoni precoci e/o forzati: reati, perlopiù, già previsti dal nostro Codice penale - anche se non tutti tipizzati in modo specifico/formale.
- L’accento quindi, non può che spostarsi sulla dimensione attuativa degli impegni internazionalmente assunti. In linea con quanto prescritto dalla Convenzione di Istanbul, bisogna dunque, accrescere il ricorso a politiche integrate assicurando, al contempo, l’introduzione ed applicazione sistematica del c.d. approccio-diritti umani - incentrato sulla posizione della vittima e sui doveri dello Stato - e di un approccio gender-sensitive (human rights-based approach and gender-sensitive approach).
- In tale cornice, la rapida ratifica italiana, avvenuta il 19 giugno 2013, testimonia, con chiarezza inequivocabile, un cambiamento di rotta, una rinnovata percezione della necessità di agire in modo coeso. In meno di un anno dalla firma della Convenzione di Istanbul (27 settembre 2012), le due Camere del nostro Parlamento hanno entrambe espresso voto unanime. Ma, oggi, qui con

Voi, ritengo che occorra riflettere sulla necessità di un importante lavoro di cooperazione, incentrato sulla formazione in materia di diritti umani e non discriminazione, in particolare, a livello interno, per il personale della Pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario, consapevoli che la radice della moderna violenza contro le donne risiede, spesso, nella fragilità dei sistemi di relazione e di valori, che continuano a caratterizzare le nostre società.

- Il 4 settembre u.s., l'UNICEF ha pubblicato un rapporto scioccante, con cui si afferma che, in tutto il mondo, una bambina su dieci sarebbe vittima di atti sessuali. Come ricorderete, nel marzo u.s., la FRA - Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'UE ha pubblicato una ricerca regionale, con cui rileva che circa 64 milioni di donne in Europa sarebbero state vittime di una qualche forma di violenza, nella vita.
- La violenza contro le donne è una questione strutturale, di portata globale, che ci deve spingere a riflettere su quelle norme e pratiche che direttamente o indirettamente possono essere fonte di discriminazione e violenza contro le donne. Si pensi ai matrimoni precoci, alle mutilazioni genitali femminili e alle altre forme di violenza contro donne e le fanciulle, ossia a quelle forme di violenza che hanno luogo sia in zone di pace che in teatri di guerra od in Paesi fragili.
- In tale cornice, con riguardo sia alla dimensione interna che a quella esterna, restiamo fermi nel nostro impegno in materia di eliminazione delle violenza contro le donne, impegnandoci in materia di lotta per es. alle forme multiple di discriminazione, pratiche di mutilazione genitale femminile e di tratta di esseri umani. In termini positivi, attraverso lo sviluppo di attività attente alla natura trasversale dell'uguaglianza di genere, quali il nuovo Piano in attuazione della UNSCR 1325, per il biennio 2014-2016, ricordo altresì: i programmi della Cooperazione italiana; i corsi di formazione, in particolare quelli che si tengono presso il Centro di formazione dell'Arma dei Carabinieri per le forze di pace (COESPU) - che prevedono moduli sulla prevenzione e le indagini in materia di violenza sessuale; ed i programmi di institution-building, volti al contrasto alla violenza sessuale, anche nel contesto bellico, attraverso progetti sviluppati, in particolare nei settori della giustizia e della sicurezza.
- Permettetemi, dunque, di concludere, facendo presente che, in termini di politica estera, da tempo, l'Italia è attiva per la promozione del ruolo delle donne nei tre pilastri delle Nazioni Unite (pace e sicurezza, sviluppo, e diritti umani). Anzi, la protezione delle donne dalla violenza, anche nelle situazioni di conflitto, rimane una delle nostre priorità, convinti che le donne non possano più essere viste solo come delle "survivors", ma, piuttosto, e soprattutto, come delle "agents of change".
- L'obiettivo finale è di rendere la discriminazione e le violenze contro le donne sempre meno accettabili, sia culturalmente che socialmente. Dobbiamo, dunque, lavorare in modo sinergico, per favorire la promozione dei diritti umani delle donne e l'uguaglianza di genere: lo dobbiamo alle donne e agli uomini, ma soprattutto a tutte le vittime, attraverso una prospettiva di sistema, che garantisca un'efficace coinvolgimento, in primis delle forze dell'ordine, del sistema giudiziario, di quello sanitario ed educativo, che si fondi sulla leale collaborazione, in particolare tra la sfera pubblica e le istanze private.
- A tal fine, auspico vivamente un "boost" di azioni possa provenire dagli importanti eventi previsti nel 2015, quali la Revisione di Pechino + 20, l'adozione dell'Agenda di Sviluppo Post-2015, e la Revisione di Alto Livello della Risoluzione 1325 in materia di "Donne, Pace e Sicurezza".

- In tal senso ci adopereremo, il Ministro Mogherini in primo luogo ma anche noi, perché, come ho detto ieri è tempo che il problema della violenza contro le donne venga discusso e fatto proprio dagli uomini, che ne sono purtroppo gli originatori.
- Soltanto così potremo vincere questa sfida.

Grazie per la cortese attenzione.

• Mr Morten Kjaerum

Director, European Union Agency for Fundamental Rights

Madam Speaker, Minister, Ladies and Gentlemen,

I am delighted to have been asked to speak here at what – as the title of the conference suggests – really is a celebration. And as is customary at a celebration, I would like to begin by congratulating the Council of Europe on its vision, hard work and, not least, powers of persuasion, in reaching the point we have today, with the ratification of the Istanbul Convention and its entry into force.

There is a lot that can be said about the Istanbul Convention, and I will mention just a few points. To begin with, the Convention offers an entire region legally binding standards for the first time, containing a comprehensive framework for effective policies to combat violence against women. I would also like to highlight just three areas covered by the Convention that I will later come back to:

- 1) It takes a multi-level approach to combating violence against women.
- 2) It focuses not just on cure but also on prevention.
- 3) It includes men and boys as crucial ‘ingredients’ in finding ways forward and finding solutions.

These and many other provisions in the Convention will in turn help towards the change in mentality we need in order to fight violence against women effectively and lastingly.

Certain manifestations of violence against women – such as female genital mutilation or forced marriages – predominantly have an impact on particular groups of the population and warrant specific responses. **But the Istanbul Convention helps us to recognise that these are just pieces of the puzzle, and that violence against women is far more widespread.**

That the Convention has now been ratified by the prerequisite number of countries to enter into force is a positive sign that the facts have been taken on board in many places and action is being taken. To take just two positive examples from EU Member States that have already ratified:

- 1) Here in Italy, a number of important measures for victims of domestic violence and sexual abuse have been introduced, including a stipulation that investigations into alleged crimes must be concluded within one year of reporting. This is very important.
- 2) In Portugal, steps are being taken to strengthen support for victims of sexual violence by setting up rape crisis centres for the first time.

Both of these are very practical and very necessary steps.

Ladies and gentlemen,

I do not want to detract from the atmosphere of celebration. However, there is definitely also still a lot to be done in the current situation. Please allow me therefore to cite a few figures from the survey that the Fundamental Rights Agency released earlier this year. In this survey we interviewed 42,000 women face-to-face about their experiences of violence. And many of these 42,000 interviews tell dreadful histories of suffering that have continued for weeks, months or even years. These figures demonstrate what a long path we still have ahead of us, and also just how necessary it is for the ratification process of the Istanbul Convention to continue.

Let me just give you a few examples:

- An estimated **13 million women** in the EU were victims of physical violence in the course of the 12 months **prior to our survey**.
- An estimated **1.5 million women** in the EU were raped in the course of those 12 months. That's equivalent to the entire population of the city of Vienna.

These figures are shocking. And so too are other areas we examined that are only beginning to be recognised as forms of violence against women.

One of the newest and most insidious of these is cyberharassment, which for a long time was not really regarded as significant. Indeed, I am often astonished that this widespread problem is still belittled as somehow "not serious". This, of course, completely misses the point. Firstly, what starts as harassment can certainly become a physical attack at a later stage. But more importantly, this attitude ignores the long-term psychological scars that can be left by harassment and hatred spread by social media, in internet chatrooms or via mobile phones, particularly on young women.

Here again let me quote a figure from our survey:

- A **fifth of women** between the ages of 18 and 29 have experienced cyberharassment since the age of 15.

While social media companies were relatively quick to address issues of racism or antisemitism on their platforms, they have dragged their feet over violence and hate against women. This needs to change.

However, it is not only the number of women who have been victims of gender-based violence or cyberharassment that is alarming. It is also the debilitating **fear of violence**. More than half of women in the EU avoid certain places or situations for fear of being physically or sexually assaulted.

Now, one could say that in order to combat violence against women, we need to ensure women are empowered to leave the home, to work, to live their own lives on their own terms. But first of all, we still face enormous challenges on the path to empowerment. And secondly, even after we have reached the stage at which women are empowered, they are by no means free from discrimination or harassment.

This becomes clear from the response to a very specific question we asked in our survey, which showed that violence against women cuts across all social and all professional groups. Nobody can say "we're off the hook".

Ladies and gentlemen,

The text of the Istanbul Convention allows us to take steps on all these issues. But in order to move forward, we will have to look very hard at the issue of implementation.

Let me highlight two particular activities that must be undertaken.

Firstly, as I mentioned at the beginning of my remarks, a multi-agency approach that establishes and enhances cooperation between the police, employers, doctors and other health professionals, as well as internet service providers, is vital.

Indeed, our survey findings show that an overwhelming majority of women in the EU would be happy for doctors to ask routinely whether certain injuries have been caused by violence. There's no fear of being addressed on this. Such conversations between doctors and patients, as well as the broader cooperation between medical and other services, could help to remove the taboos still surrounding violence against women and bring the issue out into the open. Where it belongs.

Secondly, the issue of violence against women is also very much one of gender equality – or rather inequality. The Convention recognises the need for legislation and policies that promote equality.

It is interesting in this regard to look at FRA's survey results in conjunction with the Gender Equality Index that our sister agency, the European Institute for Gender Equality, has developed. There it can be seen that EU countries scoring higher on the index also tend to have a higher prevalence of physical or sexual violence against women. With traditional models of gender having been challenged over the past decades, we need a debate about how to help men to find new roles in society, as well as in their own families. I come from Denmark myself, which has a high level of gender equality and at the same time scores the worst in our survey of violence against women. And when I speak to my friends or see my sons, I do believe we need to discuss what's going on, what our roles are.

So the role of men, not just as perpetrators of violence against women but also in society more broadly, obviously needs to be explored in more detail.

Above all we need a public debate stressing that hassling, harassing or hitting women is NOT attractive, is NOT manly and is NOT acceptable.

Ladies and gentlemen,

The Istanbul Convention gives us the framework we so desperately needed to address these issues. So let us celebrate today. But let us also agree to meet for another celebration in five or 10 years from now, when we can hopefully say

- a) there are fewer offences against women
- b) cyberhate has diminished
- c) more men and boys have found an identity in which there is no room and no necessity for violence against women. Thank you for your attention.

• **Ms Katharine Quarmby**

**Journalist and writer, UK**

*Rome speech on the Istanbul Convention, Diana Kader's case, and others*

The Istanbul Convention is a huge achievement. I wanted to use my experience as a social affairs journalist to explain the difference the Convention could make to the survivors of long-term and acute violence.

I have spent the last two years working with a courageous young woman, Diana Kader, who is of British Yemeni origin, on a book about her story, which will be published in the next few months. It is called *Hear My Cry*. I wanted to share some of her story with you today.

In the summer of 2006 Diana Kader graduated from university in Manchester, in the north of England, with a degree in Human Sciences. She was the first in her family to gain a degree and her proud parents, neither of whom can read or write but who desperately wanted their five daughters and one son to have the education they never had in rural Yemen, decided to take them back to their country of origin, on a family holiday.

For Diana and her siblings Yemen was the homeland they had never known. They were Manchester kids – but also devout Muslims, proud of their roots.

They were captivated by their homeland, and delighted to meet their extended family. But soon Diana and her sisters were being wooed. A young man from a wealthy family in central Yemen asked for Diana's hand in marriage. Diana didn't know him, and turned him down, with the full support of her parents.

The suitor was persistent, and eventually Diana's father had to be very forthright to ask him to desist. But it didn't end there.

One day, when Diana was driving alone, along a desert highway, her spurned suitor ran her off the road in a petrol tanker and tried to murder her, in a botched 'honour' killing.

In the 'accident' her pelvis was shattered, her arm and leg broken and she sustained severe internal injuries. Then he phoned her father and threatened to leave her to die by the side of the road 'like a dog'.

Diana's father is a hero. He pleaded with this criminal to get Diana to hospital – and to this day it is not clear why the man agreed. Whilst she was in hospital further threats were made against her. Her father had to pay bribes to airline officials to fly her back to the UK. Diana then spent three months in intensive care and nearly three years in rehab. She was told she would never walk again. It is a testament to her strength, and that of her devoted family, that she is now back at work, and walks – but has permanent disabilities and lives in constant pain.

But how did the UK support Diana, a clear victim of 'honour' based violence? For the campaign against her did not end in Yemen. She and her family – amongst them young children - have faced hostility, harassment, violence and intimidation from some within her own community for standing up to so-called 'honour' crime.

Britain, certainly, was not to blame for the fact that the Yemeni authorities did not put her suitor on trial – although he was arrested and had admitted running her over. Diana even returned in 2010 to Yemen to seek justice. But, yet again, it was denied to her.

But it was at this point that many British institutions failed Diana. Firstly, the Foreign Office failed her because it did not link her with its own unit, the Forced Marriage Unit, which supports victims such as her, even when no legal outcome can be achieved. And she was failed, in some respects, by other institutions too - particularly the local police force, as well as local and national political figures.

Every time that Diana and her family were subject to on-street harassment or an attack on their home in revenge for what happened in Yemen, it was dealt with by a different police officer in Manchester – until late last year, when I and others raised this matter with them, and stressed that she was in danger, and that a more co-ordinated approach was desperately needed.

The Convention creates a blueprint for a co-ordinated, victim centred approach for combating all forms of violence against women. One can but hope that such an approach will filter down to the police force level in individual countries and change attitudes towards survivors such as Diana, who are in such great danger from the communities in which they live. It is wonderful that the Council of Europe is leading international efforts to protect women's human rights but we need individual police officers, MP's and others in positions of authority to take that on board and implement it too.

I also think there needs to be a greater understanding of the wider community basis of so-called 'honour' based violence. I commend the drafters of the Convention for their care in wording that means that no-one can invoke an 'honour' defence for any kind of violence. But there does remain a focus on family members and their part in so called honour killing. Diana's case, and others, according to the wonderful charity IKWRO, which supports women of Middle Eastern and Afghani origin at risk of violence and which is now supporting Diana, also demonstrate how a whole community can bring an almost unbearable pressure to bear on a family to enforce the 'honour' code. In Diana's case her family – almost all of them – stood by her, to their immense credit. But so many families do not. How do we bring that brilliant focus of prevention in the Convention to bear in so-called 'honour' crimes and ease that community pressure on families who are seeking to modernize and live between two worlds? Their pain is often invisible: our job as journalists lift the veil on those hidden worlds. Those in authority have another task – to do something about the suffering they incur – just for trying to live an ordinary life, in the West.

Another invisible world – that of women experiencing domestic violence – is one explored by the Convention – to the immense credit of those working on it. As the Convention's explanatory notes make clear, no statute can ever prevent violence occurring in the first place. But the Convention can encourage countries that ratify it to provide victims and witnesses with advice and support. For survivors of domestic violence, for example, one essential component of that is the refuge, where women can go with their children. I cannot stress how important refuges are. They save lives. According to the British charity, Women's Aid, one in four women will experience domestic violence in their lifetime. But consider this fact: that statistic doubles for disabled women. Almost one in two disabled women will experience domestic violence at the hand of a partner, carer or family during their lifetime. Some of the violence will be what most of us recognize as domestic violence. But some will have an extra edge of cruelty – it will be adapted to the impairment of the woman. So, for instance, I have heard disabled women tell me of having their medication withheld, or, if they are wheelchair users, having the battery taken out so they cannot move. I have spoken to women with learning difficulties who have been sexually abused and deliberately targeted because they would be seen as 'unreliable witnesses' by the police, meaning that the perpetrators would then be more likely to get away with their crimes. There is only one refuge in the UK for women with learning difficulties. Romani Gypsy and

Traveller women also experience domestic violence and require specialist support in refuges, as do other women from minority ethnic communities. So I am angry that across the UK specialist domestic violence posts are being cut. 10 specialist services were lost in the first quarter of this financial year alone and 17% of refuges closed completely since 2010 – at a time when this Convention is coming into force and has stressed how important refuges are.

But I would like to end on an optimistic note – for there are many reasons to be cheerful. I applaud the Convention's strong focus on prevention. This focus comes into its own when it comes to stalking in particular.

I believe that the Convention could save the lives of women (and men) who are being stalked, right now, in Europe. In particular I would point to the introduction of protection and restraining orders, thus restraining perpetrators from approaching their victims. The Convention asks countries to do all they can to enforce these across borders. The criminalisation of stalking in all countries that ratify the treaty will galvanise attitudes towards this horrific crime which, as British stalking survivor and campaigner, Alexis Bowater once told me, rightly, is 'murder in slow motion'. The countries signing up will be on their mettle – they will be monitored on their progress. As a senior police officer dealing in hate crime once told me: "If something is measured, it gets done." So things will change for the better in Europe and that may well improve things in other regions as well.

The Istanbul Convention requires action and implementation – change – from so many people: police officers, prosecutors, social workers, housing officers and politicians – and, yes, journalists too. But, at the heart of it is the sea change that so many campaigners have wanted, for so many years: it puts the survivor, the victim, at the heart of the process. When Diana lay on the desert road in Yemen, with her attacker smiling down at her, she decided she would live and tell her tale, for the sake of her family, for the sake of other women. Every time she has been attacked since then, in her community, spat at in the street, had her tyres slashed, called a whore and a slut for the crime of working, she has had to make that commitment once again: to live and tell her tale. The Convention honours women such as Diana – in the true sense of the word. It says, I hope, that we hear her cry. Let's take up that challenge. Thank you.

• Ms Marceline Naudi

Social worker, Malta

I have been asked to speak specifically on prevention, in relation to article 15 of the convention, which talks about 'appropriate training' for professionals, for 5 minutes... Now I could speak for at least 2 hours on just article 15 since it is a very important article, especially in relation to the topic of this session, 'changing mind-sets'. But I only have 5 minutes so I will try and condense what I would like to say... I'm going to focus on what I consider to be 'appropriate' and indeed necessary training that must be given to all relevant professionals.

Training has been ongoing in the field of Domestic Violence and Violence against Women generally for several years now, as reflected in many National Action Plans and CEDAW reports of most European states. Notwithstanding, many lobby groups as well as NGO service providers are still **critical of the attitudes displayed** by some professionals that touch with the field of violence against women and domestic violence, towards the issue as a whole and the women in particular. And I would agree.

International Agencies such as the Council of Europe and the United Nations, constantly emphasise that violence against women is the **result** of an imbalance of power between women and men **and** that patriarchal culture is an important force in **legitimising** the gender power inequalities. However, most of the professionals in the field have in fact been brought up, and still live, in a patriarchal culture. This is sometimes displayed in their actions and professional judgments, which reflect their attitudes, which reflect the patriarchal culture they have been brought up in. This is of course also emphasised in article 15 of the Convention, which includes the necessity of training on **equality between women and men** for professionals.

So it's not only about having the right information, which is important and necessary, and it's not even about using the right terminology, which is also important and courteous. These are important and necessary BUT not **sufficient** in themselves ... Hence the importance and necessity that we also address discriminatory traditions, attitudes and gender stereotypes in training, since attitudes of professionals sometimes reflect these sexist attitudes found in the general population. A look at some CEDAW shadow reports shows the importance (and lack) of training that incorporates attitudinal change, and the effect that attitudes can have on the plight of women escaping domestic violence in their quest for help and justice – Italy, for example, stated that 'The deep-rooted patriarchal stereotypes, embodied even by people who should protect women through the legal system, often worsen women's access to justice' (Spinelli, 2010). Similar statements were made in relation to Ireland<sup>1</sup>, Bulgaria<sup>2</sup>, Croatia<sup>3</sup>, the Netherlands<sup>4</sup>, and Poland<sup>5</sup> to mention a few...

---

<sup>1</sup> *Ireland's shadow report (Gaynor, 2004) cites a study commissioned by the National Women's Council as stating: 'The civil and criminal justice system is the area where participants experienced the most devastating humiliation and disempowerment.'*

<sup>2</sup> *A report submitted by the Bulgarian Gender Research Foundation and The Advocates for Human Rights (2010) to the UN Human Rights Council pointed out that in Bulgaria recent judicial practice had revealed that judges tended to carry many misperceptions about domestic violence.*

<sup>3</sup> *Similar comments were made by the Co-ordination Action on Human Rights Violations project (CAHRV2007) about state service providers in Croatia*

<sup>4</sup> *CEDAW Shadow Report (2007) of the Netherlands in relation to Health Education*

<sup>5</sup> *CEDAW (2006) report for Poland expressed dissatisfaction that although domestic violence training was provided to police officers from practically all Voivodship Police Headquarters,*

*'actions were directed at the eradication of alcohol abuse, drugs addiction and homelessness – which were identified as causes of violence. Their elimination was supposed to cure the family and eradicate domestic violence. In consequence, state and self-government funds were primarily channelled for the*

So we are talking about our personal attitudes, which are influenced by the dominant discourse, values, etc within which we are brought up and live, and which affect our professional judgements, whether we like it or not... Each profession has its own professional knowledge and skills and values BUT the interaction of 'lay' knowledge with professional knowledge has a great effect on how professionals guide their practice. The 'lay', or non-professional knowledge is often taken-for-granted knowledge, such that we do not bother to look at, or question or explore it, because it has always been there, all around us, within the dominant discourse. And so long as it remains so it will continue to affect our work without our awareness of it, and women will continue to be abused, and not get the help they should get. And perpetrators will continue to perpetrate abuse with impunity.

What I am suggesting therefore is that we need to pull out from the background, and place clearly in the foreground, this taken-for-granted 'knowledge' on which our understanding of clients and their situations is based. This requires us to explore the prejudices **we** bring to the encounter, and to accept the possibility of **change** in our **own** assumptions and prejudices in relation to our **own** 'traditions'. In order for professionals to be 'open' therefore, we need to become aware of the effect of the dominant discourse not only on our clients, but primarily and significantly on ourselves. We need to be able to question those rationalities that form part of the taken-for-granted background against which our professional work is played out.

This means that as professionals we need to identify and acknowledge where we are coming from, and be prepared to move out of our 'cultural' or 'traditional' comfort zone. Many of us come to this field with a wish to do 'good' and to 'help' others, these values however are often based on dominant cultural values within our societies and do not necessarily fit neatly with a gender-based perspective. This motivation however, to be of help to others, should help in persuading us to attempt to create the change within ourselves.

The starting point then, has to be a description of the taken-for-granted dominant discourse, the wider context, the 'tradition', and its possible origins, bringing it out of the background and into the foreground thereby making it explicit. This is then followed by developing awareness of the strength of that dominant discourse on every individual brought up within it, whilst acknowledging that the dominant discourse is slowly changing. The strength of the dominant discourse is such that, minimally, some elements of it are to be found in all of us.

We were brought up in certain ways, with certain gender role models, maybe our mother did most of the housework, maybe we dreamt as little girls that we needed a prince, maybe our father was the unchallenged 'head of household', maybe we were taught that men have to be 'strong', etc. These are ideas that possibly made sense when we were younger, in the past, but that may well still live inside us. And these will continue to affect how we view women and men, their roles, and the way we make professional judgements.

Foucault (1988: 10) said:

'My role is to show people that they are much freer than they feel, that people accept as truth, as evidence, some themes that have been built up at a certain moment during history, and that this so-called evidence can be criticised, and destroyed. To change something in the minds of people – that's the role of an intellectual.' And I would, an activist, a professional, a politician, etc.... So change must start with us! Let's do it!

---

*suppression of addiction. NGOs, which pointed to gender discrimination as the main cause of violence against women, were denied adequate public funding'.*

• **Ms Luisa Betti**

**Journalist, Italy**

*Check against delivery*

*Relazione - "Femminicidio: il ruolo dell'informazione, la rivittimizzazione mediatica e la Convenzione di Istanbul"*

In “Transforming a Rape Culture”, Patricia Donat e John D’Emilio definiscono la cultura dello stupro come “un complesso di credenze che incoraggiano l’aggressività sessuale maschile e supportano la violenza contro le donne”, una cultura che “condona come normale il terrorismo fisico ed emotivo contro donne” e in cui “sia gli uomini che le donne assumono la violenza come un fatto della vita inevitabile”. Per contrastare la violenza contro le donne, inteso come fenomeno strutturale e non emergenziale, si parla della necessità di un cambiamento di mentalità, una trasformazione culturale che porti all’adeguata consapevolezza che stereotipi e ruoli imposti sono così radicati nel modo di vivere da risultare spesso invisibili. Modelli che pongono uomini e donne su piani di superiorità e subalternità esclusivamente in base al sesso e senza altra motivazione, condizionando pesantemente le relazioni umane. Gabbie invisibili, sia per le donne che per gli uomini, e humus culturale su cui prospetta una discriminazione di genere che è già una forma di violenza in quanto considera la donna come un oggetto da conquistare, possedere, controllare, ed eventualmente sopprimere.

**L’aspetto internazionale**

Dal punto di vista internazionale, dati Onu ci dicono che nel mondo 7 donne su 10 subiscono una forma di violenza nel corso della vita, e che 600 milioni di donne vivono in nazioni che non lo considerano un reato. Un fenomeno planetario su cui Nazioni Unite e il Consiglio d’Europa hanno recentemente delineato contenuti e forme di contrasto, sia con le “conclusioni condivise” per l’eliminazione e la prevenzione di tutte le forme di violenza contro donne e ragazze, nel marzo 2013 (UN Women – 57a Commission on the Status of Women, 4/15 marzo 2013, New York), sia con la “Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica”, presentata a Istanbul nel 2011 e ora in vigore negli Stati che l’hanno ratificata, compresa l’Italia. Documenti che insistono chiaramente sul pensante ruolo degli stereotipi. Nelle conclusioni della 57a CSW si legge che “La violenza di genere è una forma di discriminazione che nega o ostacola il godimento da parte delle donne e della bambine dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e che è intrinsecamente correlata agli stereotipi di genere”; mentre nella Convenzione di Istanbul si legge che “il raggiungimento dell’uguaglianza di genere *de jure e de facto* è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne”.

Sulla stretta relazione tra femmicingo e stereotipi, durante il simposio viennese della “Academic Council on United Nations System” (ACUNS) del novembre 2012, esperte tra cui Diana EH Russell, Michelle Bachelet, Rashida Manjoo, hanno redatto un documento in cui viene chiarita la radice di genere delle varie forme di violenza contro le donne fino all’uccisione: “il femmicingo – si legge – è l’ultima forma di violenza contro le donne e le ragazze”, e le cause “sono radicate nelle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne, e nella discriminazione sistematica basata sul genere”. Sul femmicingo è stata la Special Rapporteur dell’Onu, Rashida Manjoo, a rompere il tabù presentando a Ginevra nel giugno 2013 il primo “Rapporto tematico sul femmicingo”, dove ha chiarito che la matrice della discriminazione delle donne non ha confini e oltrepassa paesi, società e religioni diverse tra loro nel mondo, e che “il riconoscimento dei diritti fondamentali da parte delle donne, resta un’importante strumento strategico e politico per fronteggiare questa violazione dei diritti umani”. Femmicingo che, ricordiamo, è il termine sociologico coniato da Marcela Lagarde, come “la forma estrema di violenza di genere contro le donne, prodotto della violazione dei suoi diritti

umani in ambito pubblico e privato, attraverso varie condotte misogine che comportano l'impunità delle condotte poste in essere, tanto a livello sociale quanto dallo Stato e che, ponendo la donna in una situazione indifesa e di rischio, possono culminare con l'uccisione o il tentativo di uccisione della donna stessa, o in altre forme di morte violenta di donne e bambini, di sofferenze psichiche e fisiche comunque evitabili, dovute all'insicurezza, al disinteresse delle Istituzioni e all'esclusione dallo sviluppo e dalla democrazia". Un significato ben più complesso e ampio di quanto ancora oggi mass media e opinione pubblica gli attribuisca.

La violenza maschile contro le donne è quindi una violazione di dimensioni globali storicamente basata sulla discriminazione tra i sessi, ed è oggi rilevata non solo dai movimenti femministi ma da un ampio panorama come fenomeno trasversale a culture e società diverse tra loro, ed esteso a ogni classe sociale e a ogni età. Eppure è ancora un fenomeno pervasivo tanto che per affrontare il cambiamento culturale necessario, è prioritario avere chiaro il problema, la sua complessità, il fatto che è strutturale e non emergenziale, e che si manifesta attraverso stereotipi evidenti in tutti gli ambiti della convivenza umana: nel sociale, nel privato, nel politico, nel pubblico, ovunque.

### **La Convenzione di Istanbul e l'Italia**

In particolare in Italia il pregiudizio verso l'inferiorità femminile è così radicato che un occhio attento non si rende conto di quanto la discriminazione di genere sia una costante nella vita di una donna: una discriminazione che è già di per sé una forma di violenza. Imparare a memoria libri di testo in cui il proprio genere è cancellato, percepirti come inadeguata per nascita, essere discriminate da parte dei propri genitori di fronte a fratelli maschi, sottostare alle *avance* indesiderate come se fossero normali, considerarsi oggetto da conquistare e possedere, è il più profondo esproprio della soggettività che un essere vivente possa subire. Ed è una violenza.

La Convezione di Istanbul, oltre a condannare "ogni forma di violenza sulle donne e la violenza domestica", riconosce "la natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere" e insiste sulla prevenzione e sulla protezione, prima che sulla punizione, suggerendo una fitta e articolata rete di sostegno per donne e i bambini che le accompagnano, ma soprattutto chiarisce quanto l'elemento culturale sia fondamentale, nel senso che si possono fare le migliori leggi del mondo ma se non cambia la testa, le leggi possono anche rimanere inapplicate o essere distorte. Convenzione che stabilisce esattamente cosa s'intenda per violenza contro le donne: "una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano, o sono suscettibili di provocare, danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata", (...) "compresa la violenza domestica, che colpisce le donne in modo sproporzionato" e che comprende "tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia". Concetti che nel nostro Paese non sono ancora entrati nel tessuto sociale che spesso relega la violenza sulle donne alla violenza sessuale, e solo recentemente alla violenza fisica costante.

Per applicare quindi la Convenzione di Istanbul, perché sia efficace, è necessaria una chiara percezione della violenza che non la sottovaluti fino a considerarne il rischio di vita della donna e dei minori, un cambiamento profondo che non può avvenire senza interventi mirati e competenti, seri investimenti di denaro e di forze, e senza un approccio interdisciplinare che metta sul tavolo tutti gli elementi che ruotano intorno a questa sfera d'interesse.

Ma avere una chiara percezione della violenza sulle donne, significa da una parte partire da dati precisi e da un serio monitoraggio sull'efficienza attuale delle istituzioni nel contrastarla, e dall'altra occorre intervenire massicciamente sulla narrazione stessa

della violenza assicurandosi che sia fatta fuori dagli stereotipi, in quanto una narrazione distorta rappresenta una delle spinte principali alla sottovalutazione del femminicidio.

### **Sul ruolo dei media**

Alcune indicazioni della Convezione di Istanbul erano già state indicate dalle ultime Raccomandazioni all'Italia del Comitato Cedaw nel 2011 (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*) – che sorveglia l'applicazione della “Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne” ratificata dal nostro Paese nell'85 con adesione al Protocollo opzionale nel 2002 – e dalle Raccomandazioni della Special Rapporteur dell'Onu, Rashida Manjoo, nel 2013. Tra queste vi è la parte che riguarda il ruolo dei media e dell'informazione. Nelle Raccomandazioni Cédaw viene raccomandato all'Italia di “predisporre in collaborazione con un'ampia gamma di attori, comprese le organizzazioni femminili e le altre organizzazioni della società civile, delle campagne di sensibilizzazione attraverso i media (...), affinché la violenza nei confronti delle donne venga considerata socialmente inaccettabile”. Nelle raccomandazioni Onu di Manjoo, si raccomanda di “formare e sensibilizzare i media sui diritti delle donne compresa la violenza contro le donne per ottenere una rappresentazione non stereotipata delle donne e degli uomini nei mezzi di comunicazione nazionali”. Nella Convenzione di Istanbul si chiede, all'art.17, che “Le Parti incoraggiano il settore privato, il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i mass media, nel rispetto della loro indipendenza e libertà di espressione, a partecipare all'elaborazione e all'attuazione di politiche e alla definizione di linee guida e di norme di autoregolazione per prevenire la violenza contro le donne e rafforzare il rispetto della loro dignità”. Passi in cui sottolineerei la formazione sui diritti delle donne per gli operatori della comunicazione affinché si eviti una rappresentazione stereotipata di uomini e donne, e la partecipazione all'elaborazione e all'attuazione di politiche, oltre che all'elaborazione di linee guida, come indica la Convenzione di Istanbul.

È opportuno riflettere su come tali indicazioni siano implementabili nel nostro Paese in relazione all'informazione che ha bisogno, per sua natura e carattere, di un approccio diverso rispetto ai media e alla comunicazione in generale in quanto informazioni date da giornali, telegiornali, speciali e programmi tramite stampa, tv e web – a differenza di fiction o pubblicità – si pongono nei confronti dell'opinione pubblica come oggettive, quasi *super partes*, influenzando in maniera diretta la percezione di un problema e di quello che accade.

### **L'informazione e la narrazione della violenza contro le donne**

Fino a qualche anno fa i giornali italiani, malgrado i dati Istat (2006) riportassero che l'80% della violenza era violenza domestica e malgrado la maggior parte degli autori fossero membri maschi della famiglia italiana (mariti, fidanzati, ex o partner respinti), davano grande risalto allo stupro o al femmuccio da parte di un immigrato, mentre relegavano in secondo piano uccisioni di donne dopo una lunga serie di violenze domestiche e di denunce, ricalcando il solito background stereotipato nell'illustrazione dei fatti e chiamando in causa raptus, infermità mentale, gelosia, delitto passionale, problemi economici, quasi fossero attenuanti, e descrivendo la vittima come se avesse cercato il pericolo. Citando il “Rapporto Ombra” presentato dalla “Piattaforma Cédaw” a New York nel 2011 dalle Ong italiane: “I media spesso presentano gli autori di femmuccio come vittime di raptus e follia omicida, ingenerando nell'opinione pubblica la falsa idea che i femmuccidi vengano commessi da persone portatrici di disagi psicologici o preda di attacchi di aggressività improvvisa. Al contrario, negli ultimi 5 anni meno del 10% di femmuccidi è stato commesso a causa di patologie psichiatriche o altre forme di malattie, e meno del 10% dei è stato commesso per litigi legate a problemi economici o lavorativi”.

Grazie alla mobilitazione delle donne della società civile italiana, che ha spinto tantissimo per la ratifica della Convenzione di Istanbul, nel 2011 si è cominciato a pronunciare anche qui la parola “femminicidio”, nel tentativo di trattare questi argomenti in maniera meno stereotipata. Si è cominciato a dare una prospettiva diversa alla narrazione della violenza di genere nell’informazione, al fine di argomentare il fenomeno con una prospettiva che superasse il pregiudizio discriminatorio e alcuni cliché sia sulle donne, trattate come prede o come tentatrici “che se la sono cercata”, sia rispetto a un argomento considerato inferiore e privo di una sua dimensione specifica all’interno delle redazioni, cercando di non raccontare la solita storiella isolata e sganciata dal resto, colma di particolari morbosi in cronaca nera. E questo grazie a una rete di scambio interdisciplinare che ha visto collaborare giudici, avvocate, centri antiviolenza, giornaliste, psicologhe, operatrici, in un proficuo scambio di saperi e una più corretta informazione.

Ma la sottovalutazione non è l’unica causa di rivittimizzazione mediatica, perché anche una iperinformazione, se fatta in maniera improvvisata, può essere pericolosa. In Italia in pochi mesi il termine femminicidio è stato ridotto dai giornali a uxoricidio perché impropriamente abusato da chi non ne conosceva il significato e che pur non avendo strumenti, si avventurava. A un certo punto il femminicidio era diventato il *passepartout* su cui anche chi non aveva competenze, poteva aspirare a fare il suo *scoop*. Un pericolo perché lentamente il livello scende e ci si ritrova non solo a non mettere in discussione gli stereotipi ma si sostiene una cultura che stigmatizza, attraverso un’informazione scorretta, da una parte gli uomini-mostro e dall’altra donne senza spina dorsale che non si sanno difendere.

I messaggi che sono stati veicolati dalla fine del 2013 in poi in Italia, sono stati per lo più su un piano di superficialità che ha coinciso con il ristabilimento di quegli stessi stereotipi che sono alla base della violenza contro le donne. Molti programmi tv sono stati confezionati da giornalisti che si sono improvvisati e che hanno contribuito ad abbassare fortemente il livello di confronto, mentre sulla stampa nazionale ci sono stati casi in cui giornalisti e opinionisti prestigiosi ma completamente a digiuno su questi temi, hanno sentito il bisogno di disquisire su situazioni e di spiegare cause di fatti senza strumenti né formazione, ingenerando confusione e portando indietro il lavoro fatto da altri. Errori commessi in base ad un altro stereotipo, ovvero che mentre di politica, di economia, di sport, di cronaca, di cultura, si occupa il giornalista competente, ma per quanto riguarda le questioni di genere e la violenza sulle donne, chiunque può prendere parola e dire la sua, come fosse un tema libero. In realtà tutto ciò che riguarda discriminazione e violenza sulle donne, così come le questioni di genere, sono in Italia ancora considerati argomenti di serie B, dentro e fuori l’informazione, e da qui la convinzione che non serva preparazione perché non c’è un vero sapere su una condizione che dura da millenni con ruoli ben definiti e socialmente operanti, ci potrà essere indignazione ma non scienza. Una superficialità che su ampia scala ha creato un’onda mediatica enorme che, essendo instabile e priva di basi solide, si è inevitabilmente spenta creando stanchezza e disinteresse, e portando al “quasi” silenzio, anzi a un vero e proprio ritorno al passato, con il ripristino integrale di quegli stereotipi di cui abbiamo parlato, malgrado il femminicidio sia ancora presente nel nostro Paese.

Oggi l’onda della sovraesposizione mediatica sulla violenza contro le donne, che in Italia ha ancora un’altissima percentuale di sommerso, si è esaurita e il risultato è che la parola femminicidio è stata non chiarita ma relegata, e si è tornati a trattare la violenza sulle donne come un fatto di cronaca nera isolato e sporadico, attraverso una narrazione morbosa che per rendere più appetibile il racconto va nuovamente a scavare nel torbido, indugiando su aspetti da fiction, facendo ancora una volta leva su stereotipi culturali, con il risultato di minimizzare la gravità del reato, cancellare la vittima, insistere su improbabili profili psicologici dell’offender e sulla follia di un momento (era un bravo ragazzo, era un padre premuroso, ecc), spingendo così sia alla

sottovalutazione della percezione della violenza – in fondo è una cosa che può succedere - e quindi rivittimizzando le donne che la vivono e anche quelle che sono state uccise.

Il giornalismo italiano, a parte alcune eccezioni, ha ripreso con grande disinvolta a descrivere i casi di femmuccidio - femminicidio come se fossero un romanzo d'appendice o una fiction, casi che vengono presentati in maniera morbosa e accattivante, storie su cui avventurarsi con inutili descrizioni come: "Sette coltellate a gola e corpo. Dopo aver fatto l'amore. Dopo averle sussurrato parole dolci", con ingredienti a base di sesso, violenza, sangue e morte. Ne sono un esempio l'informazione data sui femmuccidi avvenuti in Italia tra luglio, agosto e settembre per i quali si è tornati a parlare di motivazioni passionali e raptus di follia, abbandonando parole come femminicidio, violenza domestica, controllo e possesso sulla donna, e tracciando macabri scenari da film horror nella ricostruzione dei fatti. E mentre si insiste sulle attenuanti psichiatriche dell'offender descritte per lo più con profili da bravi ragazzi - "era un padre modello" o "era un ragazzo veramente d'oro" - la donna uccisa, presa a coltellate, buttata giù dal balcone o addirittura decapitata, sparisce, e si legge giusto il nome e il cognome in poche righe. È stato così per Alessandra Agostinelli, una donna di 34 anni uccisa a coltellate dall'ex marito, Emiliano Frocione, nel frosinone; per Oksana Martseniuk, 38 anni, accoltellata e poi decapitata il 24 agosto a Roma da Federico Leonelli, 35 anni; per Alessandra Pelizzi, 19 anni, uccisa dall'ex fidanzato Pietro Maxymilian Di Paola, 20 anni, che a Milano ha buttato la ragazza giù dal 7° piano per poi buttarsi anche lui perché non poteva sopportare di essere stato lasciato da lei.

#### **Come evitare la rivittimizzazione mediatica e cambiare la cultura**

Un triste scenario, quello della narrazione del femminicidio, che dimostra come la grande tentazione del comodo stereotipo comune, prenda inevitabilmente il sopravvento se le misure per attuare un vero cambiamento culturale non sono adeguate, serie e profonde. Nell'Italia che ha ratificato la Convenzione di Istanbul si è tornati a dare notizia di un femminicidio, che magari arriva dopo una lunga serie di maltrattamenti in famiglia, con un titolo che apre sull'attenuante psichiatrica dell'autore con i soliti raptus, infermità mentale, gelosia, delitto passionale, stress dovuto alla perdita del lavoro, o con un profilo della vittima che possa giustificare l'atto di un poveretto respinto dalla donna che ama o da un uomo normale che a un certo punto perde la testa. Un'informazione che in questo modo torna a sostenere un sistema che giustifica indirettamente il reato come se fosse nella norma, un reato di minor gravità, sostenendo così quella cultura di cui la violenza si nutre. E la rivittimizzazione, in questo caso attraverso i media, diventa realtà.

Un caso esemplare e di respiro internazionale, è quello di Pistorius che è apparso per mesi su tutti i giornali del mondo mentre piangeva disperato e vomitava in aula perché scosso dalla morte della fidanzata da lui stesso uccisa. Celebrato come l'eroe sconvolto per l'accaduto, suo malgrado, Pistorius è stato condannato per omicidio colposo, e non volontario, della fidanzata Reeva Steenkamp, grazie a una sentenza in cui la giudice Thokozile Masipa ha confermato che l'offender ha sparato attraverso la porta del bagno uccidendo la donna perché pensava che si trattasse di un ladro. Giudice che non ha accettato la tesi del raptus, preferendo la negligenza - cioè lo ha fatto consapevolmente ma non voleva - senza tener conto delle testimonianze dei vicini, che avevano sentito urlare la donna prima degli spari, e che di fronte a una relazione conflittuale e forse una propensione troppo spiccata dell'uomo per le armi, ha detto che le relazioni sono "dinamiche", decidendo che quello sarebbe stato "un giudizio" sulla questione e stracciando così pagine intere scritte su femmuccidio e femminicidio.

Trattare le donne come se fossero perenni inadeguate che se la cercano, farle sparire anche dalla notizia della propria morte perché vittime di un femminicidio, significa ucciderle due volte. Mettere sullo stesso piano la violenza maschile con la reazione

femminile di fronte a una violenza fisica e/o psicologica, dare voce all'autore della violenza senza dotarsi di strumenti di approccio e analisi adeguate, tracciare improbabili profili dell'offender senza indagare, può essere considerata causa di una rivittimizzazione mediatica. Un atteggiamento che ha tenuto ben lontani i giornalisti da molti centri antiviolenza, i quali, per molto tempo, si sono rifiutati di dare in pasto le storie delle donne come se fosse materiale da scoop: un gap, tra la realtà della violenza e l'informazione, che ha creato danni enormi sulla percezione del problema. Soprattutto in un contesto culturale ancora così discriminatorio per le donne, dove l'idea che continua a passare è che comunque un certo tipo di atteggiamenti, anche violenti, siano un ingrediente scontato dei rapporti intimi: una convinzione che nei tribunali, nelle caserme, e in alcune perizie psicologiche (CTU), espone la donna a grave rischio, in quanto la violenza psicologica nei rapporti d'intimità, non è una semplice conflittualità della relazione ma violenza vera e propria, come indica la stessa Convenzione di Istanbul.

### **Conclusioni**

Esercitare violenza attraverso il linguaggio non significa quindi solo insultare, offendere, ferire ma esercitare una violenza invisibile sui processi d'identità della persona che in questo caso si estende al genere e che forzano la realtà. Titolare l'articolo di cronaca di un femmuccia con "dramma della gelosia", oppure "uomo uccide per gelosia", o ancora "uccisa per motivi passionali", significa deviare la percezione del fatto dando un'informazione sbagliata perché il femmuccia è una conseguenza estrema della violenza di genere e rappresenta la volontà - e non la follia - di un totale controllo sulla donna che se non è "mia" non può essere di nessun altro.

Per questo le linee guida, indicate dalla Convenzione di Istanbul, hanno bisogno della competenza di chi si occupa di violenza sulle donne ma sa anche come si fa un giornale e come funziona una redazione, linee che dovrebbero comunque essere accompagnate da politiche mirate a una formazione qualificata degli operatori della comunicazione senza la quale è impossibile cambiare l'informazione e quindi anche la cultura. Il pregiudizio della discriminazione di genere e la sottovalutazione che ne consegue, è così ampia da esigere un sistema di contrasto a 360 gradi, come indica la Convenzione di Istanbul, e con un approccio interdisciplinare dove le parti in causa lavorino in tandem sulle proprie specificità ma con scambio proficuo di saperi e di idee. E questo non solo per giudici, psicologi, avvocati, operatori e forze dell'ordine, ma anche per i media, e soprattutto per quell'informazione che vuol essere oggettiva nel suo ampio raggio d'azione. Un problema che si risolve solo mettendo le persone competenti al posto giusto: perché se il problema è strutturale e culturale, l'informazione e la narrazione mediatica di questa violenza, diventa uno dei fattori propulsivi per il cambiamento.

Per dare una corretta informazione, che non sia soltanto attraverso i seppur utilissimi e validissimi blog e rubriche, è necessario entrare a pieno titolo nel tessuto vivo del giornale, avviando un processo di trasformazione dentro le redazioni che vorremmo fossero attrezzate, non solo con linee di condotta, ma con redattrici e redattori formati su questi temi che possano produrre una nuova cultura, un nuovo modo di vedere le cose. Una specie di occhio di genere che nei vari desk possa rintracciare e stimolare un nuovo linguaggio e un modo non stereotipato di raccontare la realtà. Come esiste il giornalista di esteri, interni, cultura, sarebbe auspicabile che della violenza sulle donne e sui minori non si occupasse né il cronista né il redattore di turno, ma qualcuno che sa maneggiare l'argomento. Lo mettereste uno che fa sport a fare la pagina di economia? Credo di no.

• Ms Ingibjorg Gilasdottir

Regional director for Europe and central Asia, UN Women

Distinguished guests,

Thank you for the invitation to be here today. It was with great pleasure that I accepted this invitation. Because we do indeed have good cause to celebrate. The Istanbul Convention has finally entered into force, after three years of hard work on the part of everyone present here and many, many more. I think we can take a moment to congratulate ourselves!

***Significance, call for further ratification and global intolerance for VAW***

We have secured 22 signatories and 14 ratifications for the Istanbul Convention. What this means is that in the 14 countries that have ratified the Convention, women can be assured of a government response to violence that conforms to a “gold standard” – which is what the Istanbul Convention has widely and rightly been hailed as. The Istanbul Convention has also helped to set high standards elsewhere because of its strong and explicit focus on **prevention** which has been embedded within international agreements, such as the Agreed Conclusions of the 57th Session of the Commission on the Status of Women on the prevention and elimination of all forms of violence against women and girls. It is right that we are coming together to celebrate the entry into force of the Convention, but this time for me is also marked by sober reflection. We need more than 14 countries ratifying the convention. We need more to be done.

***Global context of VAW***

At UN Women, we are all too aware that violence against women and girls is a global menace. It is the most pervasive and pernicious violation of women’s human rights occurring in all countries, contexts and settings. Every hour, every day, every week, brings new horrors.

Let’s look at the facts. Even in our own back yard, one in three women in the EU has experienced some form of physical and/or sexual violence since the age of 15, a figure that reflects the global average. A staggering 75% of women in the EU in qualified positions or top management jobs have experienced sexual harassment in their lifetime. And one of the most disturbing numbers of all, 67% of the women surveyed did not report the most serious incident of violence to the police or any other organization. This chronic underreporting means that while the present numbers we have are shocking, the real numbers may be far greater. Elsewhere on the world, it is estimated that 603 million women live in a country where domestic violence is not even considered a crime. In developing countries, one in three girls is likely to be married as a child bride and there are more than 125 million girls and women alive today who have been subjected to female genital mutilation/cutting.

It is important to tackle violence against women and girls, both in the private and public space, head-on. I quote from the recent European Union Agency for Fundamental Rights survey: “gender-based violence that disproportionately affects women is an extensive human rights abuse that the EU cannot afford to overlook”. We welcome the 14 ratifications and 22 signatories of the Istanbul Convention, but we need more. We need more within Europe and beyond its boundaries. We need every woman in every country in the world to be assured that her government is doing everything it possibly can, in the areas of prevention, protection and services, prosecution, laws and policies, to ensure that she is able to live a life free from violence. From women in urban centres like New Delhi and Copenhagen, to women in rural communities in sub-Saharan Africa and the steppes of Central Asia, let no woman be left behind.

## ***Relevance of the Istanbul Convention at the European and global level -- Beijing+20 and SDGs***

We who work on women's rights know that 2015 is a historic year for us. The convergence of Beijing+20 with the finalization of the Sustainable Development Goals presents a unique and unprecedented opportunity for us to ensure that women's rights are at the heart and soul of our planet's development agenda for our foreseeable future. As of today, the proposal for the proposed Sustainable Development Goals includes the standalone gender goal, Goal 5, which is "To achieve gender equality and empower all women and girls" and gender is also mainstreamed across the other goals. Eliminating all forms of violence against women and girls in public and private spheres as well as all harmful practices are among the key indicators under Goal 5. The new framework will be a universal one and the Istanbul Convention will be a means to holding countries accountable to achieving their ending violence against women obligations under the new framework.

### ***Implementation, implementation, implementation***

The reinforced body of international law and global policy on gender equality, the empowerment of women and ending violence against women, such as the human rights Conventions, UN Resolutions, the MDGs and the Beijing Platform for Action taken together form a powerful normative framework, which Government officials and gender equality advocates in turn use to further their actions at the regional and country levels. The Council of Europe's Istanbul Convention is a welcome addition to this framework, as it draws from but also complements and expands existing instruments.

Let us never forget, though, that the crux of all of the work that we do is implementation. UN Women supports governments around the world, often in partnership with other UN entities, in developing inclusive laws, policies and programmes addressing violence against women. Comprehensive legal frameworks as well as enforcement mechanisms and multi-sectoral services not only respond to and protect women and girls from violence but also send a clear message that such violence is not acceptable and will not be tolerated.

UN Women has worked with many countries in Europe and Central Asia, often in concert with the Council of Europe, to push for the signature and ratification of the Convention, and we will continue to do that, while we support its implementation. We stand ready to work with any government that requests support to implement the Istanbul Convention.

Our Essential Services global joint programme, developed in partnership with the United Nations Population Fund, is designed to fill the gap between international commitments and country-level activities for responding to gender-based violence. It will assist countries in fulfilling their international obligations to provide quality essential services, as well as increase access to services for women and girls irrespective of where they live. UN Women's Global Safe Cities Initiative, which is accessible to all European cities through our regional office in Istanbul, is working with governments, civil society, private sector, UN Agencies and other partners to create safe public spaces, both with and for women and girls. We, at UN Women, are doing everything we can to bridge the gap between rhetoric and reality, and we urge you to please join us in this fight. As much as we are doing, we need to do more. Responses to violence against women are important but do not suffice to reduce and eliminate such violence. More needs to be done in preventing such violence before it occurs by addressing its root causes, such as gender inequality and harmful gender stereotypes. Let us not forget Malala Yousafzai and others like her, who have survived violence. We need to make sure that whatever we are doing is empowering for women and girls, recognizing them as agents for real change and supporting them in realizing their full potential.

***Violence is never acceptable***

The message cannot be repeated enough times – violence is never acceptable – under any circumstances, in any context, in any culture, in any country. Women have the right to live lives free from violence -- the right to wear what they want, go where they want and be who they want. So let us now, with partners such as the Council of Europe, other UN organisations, governments and civil society advocates across the world, focus on implementation and action to work towards ending violence for all women and girls.

Thank you.

• Ms Christine Chinkin

London School of Economics, United Kingdom

I have been asked to highlight the comprehensive and holistic approach of the Istanbul Convention and to discuss why an integrated approach is important in seeking to effectively combat against violence against women. A holistic approach looks at the system as a whole – the entire architectural structure constructed under international and national law. Thus what the Istanbul Convention does is form part of a system that is internally consistent, comprehensive in its coverage and provides a coherent approach and practical measures for addressing violence against women. The interlocking and interdependent parts of the system must be understood with respect to how they contribute to the overall structure. The Convention provides an integrated and holistic system in many ways; I will highlight four ways that together give the Convention its distinctive, comprehensive character.

First, in negotiations an explicit commitment was made to incorporate the 3 'P' approach of other Council of Europe Conventions, for instance the Convention on Trafficking: it thus has provisions from three perspectives for combating violence against women. It requires:

- Prevention of such acts
- Protection against such acts
- Prosecution of those accused of committing such acts

Each of these is dealt with fully, combining detailed legal and practical measures, including most importantly commitment to resources. In recognition that an effective response requires more than measures in these three fields, the drafters from the outset added another 'P' – integrated Policies. And included in these policies and among the purposes of the Convention is promotion of substantive equality between women and men, including through women's empowerment. This cannot be achieved except through another 'P' word - participation in decision-making on all positions that impact upon women's lives.

Second the Istanbul Convention combines human rights principles drawn from – and expanding - the existing European human rights framework, as well as CEDAW (to which all European states are parties) and practical requirements for implementation into domestic criminal law and proceedings. It thus has a dual nature as it is both historic in its innovative features but also rooted in existing international law. It also has a dual nature in that it is both a human rights treaty and a criminal law treaty.

As a human rights treaty, the Convention reasserts the need to condemn discrimination as an immediate state obligation and emphasises substantive equality between women and men, thereby setting out the legal link between gender equality and combatting violence against women. It has the most inclusive non-discrimination clause in international law prohibiting discrimination in the application of the Convention against an extensive list of categories including sexual orientation, gender identity, migrants and women with disabilities. (article 4 (3)). It spells out states' positive obligation to exercise due diligence to prevent and protect against violence against women, to prosecute and punish perpetrators and to provide reparations for victims. (article 5). It puts victims' rights at the centre of all measures. (article 7 (2)). It is however not simply a classic human rights treaty, but rather a treaty that accepts advances in human rights conceptualisation that have taken place since the early 1990s but which have previously been located in soft law – non legally binding – instruments or in human rights jurisprudence crafted according to the particular case. It moves beyond the

human rights understanding of a vertical relationship between the state and the individual which makes the state responsible only for acts attributable to it, that is for the acts of state agents, by recognising that violence against women is structural, a crucial social mechanism by which women are forced into a subordinate position compared with men. Accordingly the state must take positive measures to ensure a legal and social framework that is effectively implemented in seeking to prevent such violence from occurring and taking proactive steps against perpetrators when it does occur, even against non-state actors, through investigations, prosecutions and appropriate punishment of convicted offenders. Among such positive obligations, and especially innovative, is the requirement that a state undertakes an assessment of the lethality risk in a situation and takes measures to manage that risk. (Article 51) The state will be in breach of its international human rights obligations if it fails in its negative obligation - to refrain from acts of violence itself and to ensure that its agents conform with this obligation - and its positive obligation - to exercise due diligence in this regard. It thereby sends the message that gender-based violence is not just the trivial act of private individuals, nor a family or community matter but one that must engage the responsibility of the state.

The Convention is also holistic in its commitment to transformative equality; the obligation to take preventive measures to transform gender relations and to 'promote changes in the social and cultural patterns of behaviour of women and men with a view to eradicating prejudices, customs, traditions and all other practices which are based on the idea of the inferiority of women or on stereotyped roles for women and men.' (article 12).

As a criminal law treaty it both defines gender-based violence against women in a holistic way that encompasses its sites – the family, the community, the state - and identifies its multiple forms through defining a range of specific criminal offences demonstrating both the breadth and diversity yet commonality of the many manifestations of violence against women. It thus brings coherence to the concept, highlighting that such violent acts are not random or chance but are rooted in inequality and gender bias. This is furthered through its broad scope, providing for its application in situations of armed conflict as well as in times of peace. (article 2 (3)). States parties must criminalise these acts and ensure jurisdiction over them (on a number of grounds) (article 44). It thus requires internalisation and incorporation of international standards and definitions, and, where necessary, reform of national criminal law. This takes the Istanbul Convention beyond the jurisprudence of the ECtHR and the CEDAW Committee in their application of their respective treaties; these bodies determine on the facts before them if the actions of a particular state are in violation of the relevant Convention but cannot require legislation or specify its content.

Third, it is comprehensive in that it is both gender-specific, targeted at combating violence against women and girls, as experienced by women and girls, for instance in its inclusion of economic and psychological violence, in its recognition of the fear caused by stalking and the unwanted nature of sexual harassment. But it is also gender-neutral in recognising the need to take account of other victims of domestic violence and thus encourages states to apply the Convention to all victims of gender-based violence. (article 2 (2)).

Fourth, the Istanbul Convention is holistic in that it recognises that a combination of efforts from many sources is required for success. It therefore provides for domestic proceedings and remedies in both criminal and civil courts; it is multidisciplinary and rooted in sociological understandings of the prevalence and causes of violence against women. It requires social and educational measures; it brings in diverse players across diverse government departments and agencies, parliamentarians, national human rights institutions, the private sector – the information technology sector, the media, professionals and civil society (article 9), men and boys. (article 12).

The comprehensive substantive coverage of the Convention is supported throughout by the fourth 'P' – government policies. These must be gender-sensitive (article 6) and subject to scrutiny at the national level by the official government body that the government must create or designate (article 10). This body has a paramount role in securing the holistic approach with its four tasks of coordinating, implementing, monitoring and evaluating the policies and measures devised by the government to give full effect to the Convention. It is also at the centre of ensuring research and collection of disaggregated data are undertaken and assessed. It must have the capacity to co-ordinate with its counterparts in other parties. Its designation – and proper resourcing - is thus one of the core undertakings for the implementation of the Convention and ensuring coordination across states parties; the holistic approach would be seriously weakened without provision for such coordination. In turn the state's actions in implementing the Convention are subject to review and monitoring at the regional level by the Committee of experts, GREVIO. Most importantly victims and civil society shall have access to all such mechanisms (articles 21 and 68).

What is the significance of this holistic approach? It brings together emerging standards with respect to violence against women from a range of other sources into a single legally binding instrument, combining legal processes – in civil and criminal law – with social and educational measures. It could be viewed through a linear lens: from important pre-emptive measures, through emergency protective procedures, to processes for individual accountability to long term structural and systemic transformation of government agencies, and of social attitudes – through education and training based upon reliable research and data. But this is not just linear but also cyclic. It is holistic in its own terms (article 7) and forms part of a wider regional and international system, supplementing the work of the European Court of Human Rights, the CEDAW Committee and even the UN Security Council in its women, peace and security agenda, in their recommendations to states. As a standard setting instrument may form the catalyst for global acceptance of normative standards on combating violence against women.

• **Ms Maria Angeles Carmona Vergara**  
**President of the Observatory on Gender and Domestic Violence, Spain**

*Politiche integrate : La creazione di un'architettura istituzionale per eleminare la violenza nei confronti delle donne*

- Presentare l'approccio globale che esiste in Spagna dal 2004 per la lotta contro la violenza di genere
- Spiegare il funzionamento dell'Osservatorio della violenza domestica e di genere
- Conoscere le disposizioni della Convenzione di Istanbul che rendono obbligatorio un approccio globale, le politiche integrate per la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica

Buona sera

È un onore per me rappresentare la Spagna in questa Conferenza che cèlebra l'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul, il trattato internazionale di maggiore rilievo nella lotta contro la violenza nei confronti delle donne considerata come una grave violazione dei diritti umani.

In Spagna esiste una grande preoccupazione istituzionale per progredire nelle politiche che tutelano le vittime della violenza domestica e di genere e dal 2004 (due mille quattro) viene adottato un approccio integrato, multidisciplinare e coordinato per sradicare questo tipo di violenza discriminatoria che viola la dignità umana. È considerato un problema strutturale e politico che implica un deciso impegno da parte di tutte le istituzioni e della società in generale.

Un buon esempio è rappresentato dalla Legge Organica 1/04 (uno due mille quattro) sulle misure di protezione integrate alle vittime di violenza di genere che affronta questa piaga dal punto di vista sociale, sanitario, giudiziario, della sicurezza, educativo e dei mezzi di comunicazione. La legge è stata approvata all'unanimità dal Parlamento spagnolo il 28 (ventotto) dicembre ed è stata pubblicata nel BOE (Bollettino Ufficiale dello Stato spagnolo) il giorno seguente.

Come si dice nell'Esposizione delle Motivazioni, l'obiettivo fondamentale della Legge è quello di prevenire, sanzionare, ridurre e sradicare le importanti cifre di violenza che subiscono le donne, frutto di rapporti di potere, di dominio e discriminazione che hanno inflitto da sempre alcuni uomini, specialmente nell'ambito dei rapporti di coppia esistenti o ormai conclusi.

La Legge vuole incidere e agire contro quella che rappresenta la vera e propria epidemia sociale in Spagna: la violenza di genere perpetrata  uomini nei confronti delle donne nei rapporti di coppia esistenti o conclusi. Questo è l'ambito di applicazione della Legge, così come si stabilisce nell'articolo primo della stessa; ambito che viene esteso anche ai figli e alle figlie delle vittime dirette dell'ambito familiare.

La Legge vuole tener conto delle raccomandazioni degli organismi internazionali e giustifica la sua approvazione nell'articolo 9.2 (nove due) della Costituzione Spagnola, che obbliga i Poteri Pubblici a eliminare tutti quegli ostacoli che limitano od ostacolano il fatto che i diritti fondamentali delle persone siano una realtà, tra cui il diritto all'uguaglianza reale tra gli uomini e le donne.

Per la prima volta si affronta un problema da tutti i punti di vista possibili, dalla sua radice fino alle sue ultime conseguenze. La Legge parte dal presupposto che la violenza di genere è un problema di carattere trasversale che colpisce tutti i settori della società e che richiede soluzioni che incidono sulla molteplicità delle sue cause ed effetti. Per questo la risposta istituzionale vuole essere globale, e con decisioni che abbiano forza di Legge, stabilendo misure educative, di sensibilizzazione, contro la pubblicità illecita, di prevenzione, di protezione sociale ed economica, di tutela istituzionale, penale e giudiziaria.

La Legge affronta la necessità della specializzazione di tutti gli operatori che si coordinano per lottare contro la violenza di genere.

Per questo crea organi giudiziari specializzati in questa materia incaricati di istruire e giudicare i fatti penali, come il Tribunale della Violenza nei confronti delle Donne, i Tribunali Penali e le sezioni dei Tribunali Provinciali specializzati in questa materia.

Crea altresì istituzioni come la Delegazione del Governo contro la Violenza di Genere collegata al Ministero della Sanità, servizi sociali e di uguaglianza, un Osservatorio Statale, e una Procura specializzata e Gruppi specializzati nelle Forze di Sicurezza dello Stato. I giudici e i magistrati, nonché gli avvocati che lavorano in tali Tribunali hanno dovuto frequentare obbligatoriamente un corso specifico su questa materia e continuano a formarsi nel corso della loro carriera professionale.

Il coordinamento delle istituzioni pubbliche viene definito attraverso Piani di Collaborazione e Protocolli di Azione; incluso il Protocollo di Azione delle Forze e dei Corpi di Sicurezza e di Coordinamento con gli Organi Giudiziari per la protezione delle vittime della violenza domestica e di genere e il Protocollo di azione sanitaria che obbliga a inviare al Pubblico Ministero e ai Tribunali di turno tutti i certificati medici dove sono diagnosticate lesioni alle vittime di violenza di genere.

Un importante passo avanti era l'introduzione dell'ordine di protezione integrata. L'Ordine di Protezione è una risoluzione giudiziaria che consacra lo "statuto di protezione integrata" delle vittime di violenza domestica e di genere, mediante l'adozione, da parte di uno stesso organo giudiziario, di misure cautelari penali o civili, attivando altre misure di assistenza sociale.

La Legge (veintisette duemila tre del trentuno luglio) 27/2003 del 31 che regola l'Ordine di protezione delle vittime della violenza domestica, attraverso un procedimento giudiziario veloce e semplice davanti al Tribunale per le indagini preliminari, vuole che le vittime della violenza domestica possano ottenere uno statuto integrato di protezione che comprende misure civili, penali e di assistenza, nonché di protezione sociale.

L'Ordine di Protezione è una risoluzione giudiziaria che, nei casi in cui esistano indizi fondati sulla commissione di reati o infrazioni di violenza di genere o domestica ed esista una situazione oggettiva di rischio per la vittima, ordina la sua protezione mediante l'adozione di misure cautelari civili e/o penali, e attiva le misure di assistenza e protezione sociale necessarie, mediante il trasferimento dell'Ordine di Protezione ai Centri di Coordinamento delle Comunità Autonome.

C'è (Ché) anche un Registro gestito dal Ministero della Giustizia che rappresenta una banca dati informatizzata di ambito nazionale e che contiene le condanne e le misure di sicurezza imposte nelle sentenze per reati o infrazioni e misure cautelari e ordini di protezione stabilite nei procedimenti penali per violenza domestica e di genere.

Allo stesso modo la Forze di Sicurezza dello Stato, ha un proprio sistema di gestione delle informazioni per monitorare tutti i casi segnalati facendo una valutazione del rischio della vittima in tempo reale

Questi Registri fornisce informazioni ai Tribunali, al Pubblico Ministero, alla Polizia Giudiziaria, alle Comunità Autonome, alle delegazioni e sotto delegazioni del Governo per dare corso alle cause penali e civili, adottare, modificare, attuare e monitorare le misure di protezione e assistenza.

Le decisioni politiche e la legislazione spagnola quindi si adattano pienamente alla Convenzione di Istanbul per quanto riguarda l'integrità e la globalità del trattamento della violenza nei confronti della donne. La Legge Organica vieta la mediazione nei procedimenti giudiziari relativi alla violenza nei confronti delle donne così come stabilisce la Convenzione.

Per quanto riguarda la necessità di implementare una rigorosa raccolta di dati statistici, il Piano Statistico Nazionale rappresenta il principale strumento che ordina l'attività statistica dell'Amministrazione dello Stato. La Delegazione del Governo per la Violenza di Genere, come organo che coordina tali dati, in adempimento dei principi di massimo rigore scientifico e di affidabilità delle statistiche a disposizione della cittadinanza, ha incluso nel Piano Statistico Nazionale , con il giudizio favorevole della Commissione Permanente del Consiglio Superiore di Statistica, tutte le operazioni statistiche relative alla violenza di genere, includendo:

- La Statistica delle Vittime Mortali per Violenza di Genere ad opera dei loro compagni o ex compagni.
- Chiamate al (cero sedici) 016-Servizio Telefonico permanente di Informazione e Assistenza Giuridica in Materia di Violenza di Genere.
- Sistema di Monitoraggio attraverso Mezzi Telematici delle Misure di Allontanamento nell'Ambito della Violenza di Genere.
- Servizio Telefonico di Assistenza e Protezione per le Vittime della Violenza di Genere.
- Statistica sugli Aiuti Sociali alle Donne Vittime della violenza di Genere.
- Macro sondaggio Sulla Violenza nei confronti delle donne.
- Sondaggio per il Miglioramento della Conoscenza sull'Uguaglianza e sulla Prevenzione della Violenza di Genere nell'Adolescenza e tra i Giovani Universitari.

Il "Consejo General del Poder Judicial" (Consiglio Superiore della Magistratura) raccoglie tutti i dati relativi all'attività giudiziaria dei tribunali con competenza in questa materia in maniera trimestrale e allestisce rapporti sull'evoluzione delle denunce, delle rinunce al procedimento, degli ordini di protezione, delle sentenze e di altri azioni giudiziarie pubblicandole e inviandole all'organo di coordinamento che ogni mese pubblica i bollettini statistici nella sua pagina web.

La violenza nei confronti delle donne continua ad essere una priorità nelle agende politiche spagnole. I passi avanti più recenti raggiunti nel nostro paese in questa materia sono i seguenti:

- L'elaborazione di una strategia nazionale per la lotta a favore dello sradicamento della violenza nei confronti delle donne con più di duecentocinquanta misure concrete, che coinvolge in pratica tutte le istituzioni pubbliche dello Stato, e che include inoltre misure contro altre forme di violenza come la tratta di esseri umani o la mutilazione genitale femminile.

- Il Progetto di legge di riforma del Codice penale, che estende la risposta sanzionatoria all'aggressore e che protegge la vittima dalla violenza di genere e nei confronti della tratta delle donne e bambine a scopo di sfruttamento sessuale, mediante la tipizzazione di nuovi reati come il matrimonio forzoso, lo stalking, il bullismo online, la manipolazione di dispositivi elettronici di monitoraggio, nonché con l'introduzione della libertà vigilata come misura di sicurezza per prevenire la pericolosità dell'aggressore.
- Il progetto di legge sull'assistenza giuridica gratuita amplia questo beneficio non solo dal momento della presentazione della denuncia per tutte le donne indipendentemente dalle loro risorse economiche, bensì anche in un momento anteriore alla denuncia esposta davanti alla polizia o al tribunale affinché le vittime ricevano la massima informazione da personale specializzato.
- Il progetto di legge dello statuto della vittima pone al centro del procedimento la parte lesa dalla violenza di genere -le donne, i loro figli e le loro figlie- e disciplina il suo accesso a tutte le informazioni giudiziarie e penitenziarie e il suo diritto a essere ascoltata per tutte le risoluzioni che vengono adottate.

L'Osservatorio della violenza domestica e di genere è stato creato nel (due mille due)2002. È formato dal "Consejo General del Poder Judicial" (Consiglio Superiore della Magistratura) che lo presiede, tre Ministri, per gli Affari Interni, della Giustizia e della Sanità, da Servizi sociali e di uguaglianza, dalla Procura Generale dello Stato, dal Consiglio Generale di Procuratori legali della Spagna e da tutte le Comunità Autonome con competenze trasferite in materia di giustizia.

Tra i diversi obiettivi che giustificano la costituzione dell'Osservatorio si annoverano i seguenti:

- 1.-Aumentare l'efficacia delle azioni nell'ambito dell'Amministrazione della Giustizia, per sradicare tali violenze. Promuove analisi, studi e indagini in merito alla risposta giudiziaria, e a tale scopo elabora guide pratiche di azione giudiziaria e forense in questa materia. Conta su un gruppo di esperti magistrati per l'elaborazione di rapporti e studi sugli omicidi e sulle sentenze emesse in applicazione della Legge Organica 1/04 unno due mille quattro
- 2.-Migliorare il coordinamento tra le istituzioni, partecipando all'elaborazione di protocolli di azione, come quelli di coordinamento tra le Forze e i Corpi di Sicurezza dello Stato con gli organi giudiziari e con l'avvocatura, di protocolli di azione sanitaria, di valutazione del rischio, di introduzione dell'ordine di protezione, e relativi a dispositivi elettronici di monitoraggio
- 3.-Eseguire studi e analisi delle risoluzioni giudiziarie, nonché proposte di miglioramento e riforme legislative; elabora conclusioni e raccomandazioni sull'evoluzione della violenza di genere.
- 4.-Monitoraggio statistico del fenomeno nell'ambito giudiziario. Raccoglie e analizza i dati ottenuti dalle statistiche giudiziarie, come la quantità di denunce, ordini di protezione, sentenze, vittime ed elabora rapporti trimestrali e memorie annuali in questa materia.
- 5.-Creare e promuovere un piano di formazione specializzata dei membri della carriera giudiziaria e della procura e del restante personale al servizio dell'Amministrazione della Giustizia. Organizza congressi a livello nazionale sul miglioramento della risposta istituzionale nell'eliminazione della violenza di genere.

6.- Nel campo della sensibilizzazione, concede premi annuali di riconoscimento alla persona, istituzione o associazione che maggiormente spicca nel processo di sradicamento della violenza domestica e di genere.

Quest'anno il premio è stato conferito a FRA, l'agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e a Thelma Aldana, Procuratore Generale dello Stato del Guatemala.

• **Ms Maria Monteleone**

**Magistrate specialised on cases of violence against women, Italy**

*L'azione giudiziaria: rendere giustizia a tutte le donne vittime di violenza*

*Ringrazio la Camera dei Deputati ed in particolare la Sig.ra Presidente Laura Boldrini per il privilegio e l'onore riservatomi con l'invito a questo importante convegno che costituisce per me una grande opportunità per conoscere meglio il fenomeno della violenza di genere, che ho la responsabilità di contribuire a contrastare, ed anche perché si tratta di una occasione preziosa per concorrere a migliorare l'azione anche della magistratura e delle forze dell'ordine.*

**INTRODUZIONE**

Abbiamo più volte oggi sentito dire che la violenza contro le donne rappresenta una delle violazioni principali dei diritti umani nel mondo “dai costi sociali rilevanti”, ma è anche un fenomeno criminale cui occorre dare una “risposta integrata”, nella quale assumono un ruolo decisivo l’intervento di rete ed i collegamenti tra i settori che affrontano le situazioni violente, i percorsi di prevenzione, di rilevazione, di intervento e di tutela.

In tale percorso, per “rendere giustizia” alle vittime occorre conoscere il relativo fenomeno criminale, mettere in campo un sistema giudiziario che abbia una efficacia reale e, non da ultimo, assicurare un’effettiva protezione della vittima, facendosi anche carico del suo diritto a vedersi risarciti i danni derivanti dal reato.

Per questo, un corretto esercizio dell’azione giudiziaria richiede:

- a) una specializzazione delle forze di polizia, della magistratura e dell'avvocatura, nonché un approccio “integrato” nell'applicazione della legge penale (art. 1 lett. e) della Convenzione);
- b) l'adeguamento delle misure cautelari a protezione della vittima e l'elaborazione di modalità operative che assicurino, anche nel tempo, effettività della tutela, oltre ad una attenta e capace valutazione e gestione del rischio di letalità (art. 51 Conv.);
- c) la previsione di sanzioni e misure repressive efficaci, proporzionate e, soprattutto, dissuasive (art. 45 Conv.).

Condividendo le previsioni della Convenzione di Istanbul, dobbiamo auspicare, inoltre, che l’azione giudiziaria sia ulteriormente potenziata con misure di monitoraggio e di sorveglianza della persona condannata.

A tale proposito, va ricordato che l’Italia si è concretamente impegnata nel contrasto alla violenza di genere, con recenti modifiche legislative nel settore penale e processuale: ci si riferisce alla Legge n. 119/2013, recante disposizioni per il contrasto della violenza di genere, nonché alla precedente Legge n. 172/2012, di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Lanzarote (“per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l’abuso sessuale”).

Va anche sottolineato che, sebbene dette normative siano state inserite in un sistema penale e processuale che presenta note difficoltà operative (sistema che è anche poco permeabile a significative e strutturali modifiche dell’impianto repressivo), tuttavia esse hanno già consentito – con l’impegno delle forze dell’ordine, della magistratura e delle organizzazioni operanti sul territorio – di mettere in campo interventi più tempestivi e

specialistici, conseguendo risultati apprezzabili sul piano della repressione e della tutela delle vittime, cui farò, tra breve, cenno.

## **ANALISI DEL FENOMENO CRIMINALE**

Per meglio comprendere come in questo settore il servizio “giustizia” possa meglio rispondere alle esigenze delle donne (bambine, giovani, meno giovani ed anziane), occorre prendere, anzitutto, le mosse dall’analisi del fenomeno criminale da contrastare.

L’osservazione della realtà giudiziaria in materia disegna un quadro allarmante che merita la massima attenzione. Ci si riferisce non solo ai delitti cc.dd. istantanei, quali la violenza sessuale, le lesioni volontarie, le minacce, le ingiurie, le percosse, la violenza privata, ma soprattutto a quei fatti criminosi caratterizzati, per loro stessa natura, da una componente di “abitualità”: i maltrattamenti contro familiari e conviventi e gli atti persecutori (*stalking*).

L’incidenza di siffatti fenomeni criminosi nella società è resa plasticamente dalle statistiche dei nostri uffici giudiziari (il mio riferimento particolare è - ovviamente – alla Procura e al Tribunale di Roma). I dati evidenziano una crescita costante non solo nella iscrizione delle notizie di reato, ma soprattutto nell’applicazione di misure cautelari coercitive, imposte da un inarrestabile incremento delle aggressioni fisiche, che sfociano in lesioni gravi, gravissime, sino al femminicidio.

Occorre prendere atto di come la violenza di genere e quella domestica stanno assumendo, sempre più di frequente, forme e caratteristiche tali da rendere necessario l’intervento di misure restrittive del violento, capaci di interrompere la catena di offese e di neutralizzare, così, quell’elevato rischio di reiterazione del reato, tipicamente connesso a questo tipo di fenomenologia criminosa.

In quest’ambito, molto spesso le misure più lievi dell’allontanamento dalla casa familiare (art. 282 *bis* c.p.p.) e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 282 *ter* c.p.p.) si rivelano del tutto insufficienti, imponendosi, molto spesso, l’applicazione della custodia cautelare in carcere.

Merita, pure, attenta ponderazione l’ulteriore dato costituito dell’aumento costante degli arresti in flagranza di reato, necessari ad interrompere la sequenza aggressiva in atto e a tutelare, sin da subito, la vittima da ulteriori – e più gravi – conseguenze, spesso accresciute dall’avvenuta denuncia.

Per valutare le reali dimensioni della violenza di genere non ci si può fermare al semplice – se pur drammatico – dato delle donne uccise da un uomo a loro vicino, ma si deve considerare anche il numero elevato di “femminicidi tentati”, nei quali l’uccisione della vittima è un anello mancante per “mera casualità”; così come le lesioni volontarie gravissime, che producono effetti permanenti di disabilità e, non da ultimo, i devastanti effetti psicologici che ricadono anche su chi assiste alla violenza (spesso minori in tenera età).

In tale quadro, il ruolo affidato alle forze dell’ordine e alla magistratura è essenziale; ad essi è richiesta anche la predisposizione di strategie operative specifiche e l’adozione di iniziative di contrasto, ma la cornice normativa nella quale tali istituzioni si trovano ad operare non è sempre adeguata rispetto ai fini da perseguire.

Ciò comporta che in questi settori criminali l’azione giudiziaria deve avere la capacità di adeguare i modelli operativi, facendosi carico di nuove ed inderogabili funzioni.

Sotto questo aspetto, è allora opportuno dedicare alcune riflessioni alle necessità che anche il legislatore italiano dovrà prendere in considerazione nel dare concreta ed effettiva attuazione alla Convenzione di Istanbul.

In primis, si osserva che una efficace lotta alla violenza di genere richiede approcci investigativi di tipo “specialistico”, proprio in ragione della specificità dei fenomeni criminali da contrastare, dovendosi forse ridefinire il ruolo repressivo dello Stato e quindi dell’impianto processuale penale. E ciò non solo nella sfera dei rapporti tra forze di polizia e magistratura, ma anche nel ruolo che, all’interno della sede processuale, deve essere riconosciuto alla persona offesa e alla sua difesa.

Si consideri, a questo proposito, che nei casi in cui le aggressioni assumono una dimensione abituale, la denuncia interviene molto spesso in un momento ormai “avanzato” nella progressione criminosa, e cioè quando le violenze subite e reiterate hanno raggiunto una soglia tale da non poter essere più tollerate con il silenzio, imponendo alla vittima di chiedere l’intervento delle forze dell’ordine. In altri termini, si tratta di una scelta che giunge all’esito di una lunga serie di aggressioni, vessazioni, angherie, umiliazioni e soprusi, comportamenti reiterati e abituali che la donna non ha avuto il coraggio di denunciare all’atto del loro verificarsi. E tale fenomeno non può essere ignorato da chi riceve la notizia di reato, che ha il dovere di rapportarsi alla vittima con modalità appropriate.

Il rilievo conduce ad un ulteriore e non trascurabile motivo di riflessione, e cioè che in troppi casi l’uccisione di una donna è preceduta da episodi di violenza sintomatici e premonitori, spesso drammaticamente minimizzati dalla stessa vittima ed anche da chi le è più vicino, o colpevolmente trascurati, talvolta anche dagli stessi organi inquirenti.

Per questo, non si possono sottovalutare le numerose situazioni familiari “conflictuali”, che assumono una prima “visibilità giudiziaria” attraverso denunce di ingiurie, minacce e lesioni volontarie, cui troppo di frequente fanno seguito remissioni di querele.

Sotto questo profilo la Convenzione di Istanbul contiene un forte richiamo alle responsabilità di tutte le istituzioni e richiede agli Stati firmatari impegni precisi, dettando regole che riteniamo efficaci e condivisibili, sia sul piano del diritto sostanziale (artt. 29-48 Conv.) che di quello processuale (artt. 49-58 Conv.).

## **NOVITA' LEGISLATIVE ED AZIONE GIUDIZIARIA IN ITALIA**

In attesa delle opportune riforme normative, si deve in ogni caso dare atto di come il legislatore italiano, con le modifiche legislative già richiamate, abbia introdotto disposizioni coerenti - ed anche in parte anticipatorie - delle norme contenute nella Convenzione di Istanbul, le quali hanno prodotto in concreto importanti effetti sul piano dell’azione giudiziaria, consentendo soprattutto interventi più tempestivi.

Un primo importante risultato è quello di avere determinato un più stretto e tempestivo raccordo tra magistratura inquirente ed organi di polizia giudiziaria sin dalle primissime fasi d’intervento, spesso nella flagranza dei reati.

Ciò si è reso possibile anche grazie all’introduzione della nuova misura pre-cautelare dell’allontanamento urgente dall’abitazione familiare (art. 384-bis c.p.p.) e alle modifiche apportate all’arresto in flagranza, ora reso obbligatorio anche per i delitti di maltrattamenti verso familiari e conviventi e di atti persecutori.

Altro aspetto di rilievo è costituito dal potenziamento del ruolo della persona offesa nel processo penale sin dalla prima fase delle indagini preliminari, attraverso l’ampliamento dei poteri di intervento ed il potenziamento dei diritti all’informazione.

Sul piano operativo, magistratura e forze dell'ordine, concretamente impegnate a mettere in campo tutti gli strumenti disponibili per rendere effettive dette disposizioni e, soprattutto, per attuare interventi repressivi efficaci e concreti, hanno sperimentato un maggiore coordinamento, adottando nuovi modelli organizzativi che assicurano uno stretto raccordo tra strutture specializzate, sia investigative che giudiziarie.

In questa prospettiva, anche per effetto di importanti direttive tracciate dal Consiglio Superiore della Magistratura, si è rivelata di grande efficacia la formazione di gruppi specializzati di magistrati in molte procure d'Italia, e, soprattutto, l'istituzione – già operativa presso la Procura di Roma – di turni di reperibilità (24 ore su 24, tutti i giorni dell'anno) svolti da magistrati specializzati nella lotta alla violenza sessuale ed alla violenza di genere.

A ben vedere, si tratta di un modello organizzativo predisposto per assicurare, anche nell'immediatezza dell'intervento delle forze di polizia operanti sul territorio (in particolare, nei casi di flagranza di reato), l'assunzione di determinazioni appropriate, grazie ad un efficace coordinamento con la magistratura inquirente specializzata.

In tale contesto, gli interventi repressivi e preventivi sono stati resi più efficaci anche a seguito dell'istituzione di "referenti" specializzati all'interno delle strutture investigative della polizia giudiziaria.

Analoghe sono le iniziative assunte in alcuni Tribunali, funzionali ad una specializzazione mirata anche dell'organo giudicante, nonché preordinate a favorire l'adozione di decisioni tempestive; con il fine di scongiurare la prescrizione dei reati, la quale vanificherebbe l'intervento giurisdizionale.

Un ultimo aspetto di interesse riguarda la funzione che il processo penale, anche alla luce della Convenzione di Istanbul, deve assumere in rapporto al ruolo che va riconosciuto alla persona offesa, e quindi alla sua difesa.

Per coglierne la rilevanza, bisogna fare alcune riflessioni di carattere generale sui fenomeni criminosi da contrastare.

Come già accennato, nella maggior parte dei casi la violenza di genere – e, in specie, quella domestica – non ha una matrice "occasionale" e temporalmente circoscritta, ma si contraddistingue per una dimensione reiterata e protratta nel tempo, continuata o discontinua, spesso connotata da una *escalation* nella lesione dei beni giuridici protetti. In breve, il fenomeno è caratterizzato da una progressione delle offese, con un contegno aggressivo che non di rado esordisce con le piccole vessazioni per poi evolversi nelle percosse, nelle minacce, nei danneggiamenti, e ulteriormente nelle lesioni, negli atti persecutori, nella riduzione in schiavitù, fino all'uccisione della persona: condotte ripetute che generano un senso di sottomissione e di assuefazione alle offese nella vittima che le subisce, rendendo per essa estremamente difficile rompere quella catena di abusi ed evitare, in tal modo, gli esiti criminosi più gravi.

La descrizione della frequente dinamica dei fenomeni che ci occupano, rende ragione della necessità di un'adeguata azione preventiva (prioritaria, sia temporalmente che sul piano dell'efficacia, rispetto alla risposta punitiva), che ponga la vittima al riparo dal rischio concreto di possibili – e prevedibili – sviluppi.

Ecco perché, in questo settore, si avverte non tanto un bisogno di garantire gli interessi civilistici o di assecondare le istanze repressive, quanto piuttosto il bisogno ineludibile di proteggere la persona offesa in quanto "persona offendibile": esposta, cioè, all'elevatissimo rischio di reiterazione del comportamento criminoso e, quindi, al pericolo di diventare nuovamente vittima dello stesso reato o di uno più grave.

In altri termini, chi subisce questo tipo di reati è animato principalmente da un interesse, che non è quello repressivo ma, essenzialmente, quello protettivo!

Per tali ragioni la Convenzione di Istanbul accentua l'esigenza di tempestività dell'intervento giudiziario e di protezione immediata della vittima, invitando ad adottare misure di prevenzione.

Dobbiamo, tuttavia, evidenziare che il nostro attuale sistema processuale ruota intorno alla figura dell'imputato, soffrendo di una sottovalutazione del ruolo della vittima, che nel giudizio è spettatrice, piuttosto che protagonista.

E' auspicabile che lo Stato si faccia carico di una più profonda riforma del processo penale, che tenga conto anche delle nuove e pregnanti esigenze di tutela della vittima, facendo assumere alla struttura giudiziaria una funzione nuova ed ulteriore rispetto a quella tradizionale dell'accertamento del fatto di reato: la funzione preventiva/protettiva. Ciò impone di trovare un giusto equilibrio tra principi contrastanti, che assumono particolare rilievo nel settore della violenza di genere, ossia la tutela della vittima da un lato e la presunzione di non colpevolezza dell'indagato dall'altro: occorre, in sostanza, contemplare l'esigenza di protezione della persona offesa e le istanze di difesa del "presunto innocente".

Si ritiene, in sintesi, che su questo terreno l'azione giudiziaria debba essere accresciuta attraverso il potenziamento del ruolo e della funzione della persona offesa (e quindi della sua difesa) nel processo penale, per scongiurare il pericolo di un inaccettabile arretramento dei diritti delle donne, rammentando che la marginalizzazione delle vittime ed il loro misconoscimento costituisce uno dei più potenti fattori della attuale insicurezza e sfiducia dei cittadini nei confronti delle pubbliche istituzioni.

## **PROPOSTE**

Quanto al necessario adeguamento dell'ordinamento interno alle norme della Convenzione di Istanbul, sono opportune tre brevi riflessioni.

La prima – ricordata anche dalla Presidente Boldrini – riguarda il rapporto tra la violenza contro le donne e l'innegabile disuguaglianza di genere nei vari aspetti della vita quotidiana. A tale proposito, già nel "Preambolo" della Convenzione di Istanbul si legge che *«il raggiungimento dell'uguaglianza di genere de jure e de facto è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne»*.

Sotto questo profilo, è opportuno sottolineare che non può esistere egualanza tra due parti se una di esse dipende economicamente dall'altra, e che, dunque, l'assenza di autonomia economica da parte della donna è, troppo spesso, un potente elemento di forza nelle mani del suo aggressore. Accade frequentemente che la mancata emersione dei fatti di violenza e la difficoltà di persegui- li è strettamente connessa alla situazione di "dipendenza economica" della donna dall'autore della violenza, condizione che costringe la vittima a tollerare il delitto pur di non vedersi sottratto quel sostegno economico indispensabile ad una vita dignitosa e, in certi casi, alla stessa sopravvivenza.

Il nostro legislatore ha dimostrato di conoscere siffatte situazioni, utilizzando l'espressione "violenza economica" all'interno di alcuni, pur ristretti, contesti normativi; ma è forse il caso di adottare detta formula in modo più convinto, facendone elemento costitutivo di reati e di specifiche aggravanti, si da riconnettere a tale forma di dipendenza, del tutto parificabile a quella psicologica o fisica, una peculiare e distinta rilevanza penale.

Il secondo aspetto che merita considerazione è il potenziamento degli strumenti cautelari reali, che anticipino alla fase delle indagini preliminari l'adozione di provvedimenti a garanzia delle obbligazioni derivanti dalla commissione dei delitti di questo genere ed anche di specifiche sanzioni patrimoniali da applicare al responsabile dei reati.

In ultimo, è bene riflettere sulla circostanza che gli interventi finalizzati alla sola protezione della donna, senza alcun coinvolgimento dell'uomo violento, non possono considerarsi sufficienti; occorre, in altri termini, prendere atto che l'essere umano non modifica i propri comportamenti solo perché una legge glieli proibisce: ed anzi, purtroppo, per molti soggetti violenti la minaccia della sanzione penale (finanche la privazione della libertà personale) non costituisce un deterrente efficace. Si pensi a tutti i numerosi casi in cui persone violente, prima di uccidersi, sterminano i propri familiari.

Sotto questo aspetto, è opportuno valutare l'eventuale utilità di introdurre misure cautelari di nuova concezione, modellate non sul tradizionale schema del "divieto", ma con una connotazione "prescrittiva", che impongano al destinatario obblighi specifici, come, ad esempio, quello di sottoporsi ad un percorso di analisi e terapia, mirato a contenere e gestire la violenza e le condotte aggressive.

## **CONCLUSIONI**

Mi avvio alla conclusione con due brevissime considerazioni, sulle quali siamo chiamati a riflettere se vogliamo "rendere davvero giustizia" alle donne vittime di violenza.

Superando pregiudizi e stereotipi consolidati (talvolta anche tra gli organi inquirenti), dobbiamo condividere l'affermazione che la violenza di genere domestica non può essere considerata un fatto privato, anche nelle sue manifestazioni meno gravi, perché non riguarda il mero rapporto tra l'autore e la sua vittima, ma incide profondamente sulle fondamenta della famiglia, investendo quindi l'intera società.

Ancora, "rendere giustizia" significa anche fare tutto ciò che serve per liberare la vittima dalla paura, affinché acquisisca consapevolezza dei propri diritti, e comprenda che il potere e la capacità di sopraffazione dell'uomo non risiedono solo nella sua "forza" ma anche nell'"acquiescenza" della donna a tale sopraffazione. In questo, il processo penale, se arricchito dai principi della Convenzione di Istanbul e dall'esperienza giuridica condivisa tra gli Stati firmatari, può davvero costituire per la donna una grande occasione di riscatto.

Perché è vero che la violenza contro le donne non è solo una delle violazioni principali dei diritti umani, ma anche un fenomeno criminale che frena l'evoluzione ed il progresso dei popoli.

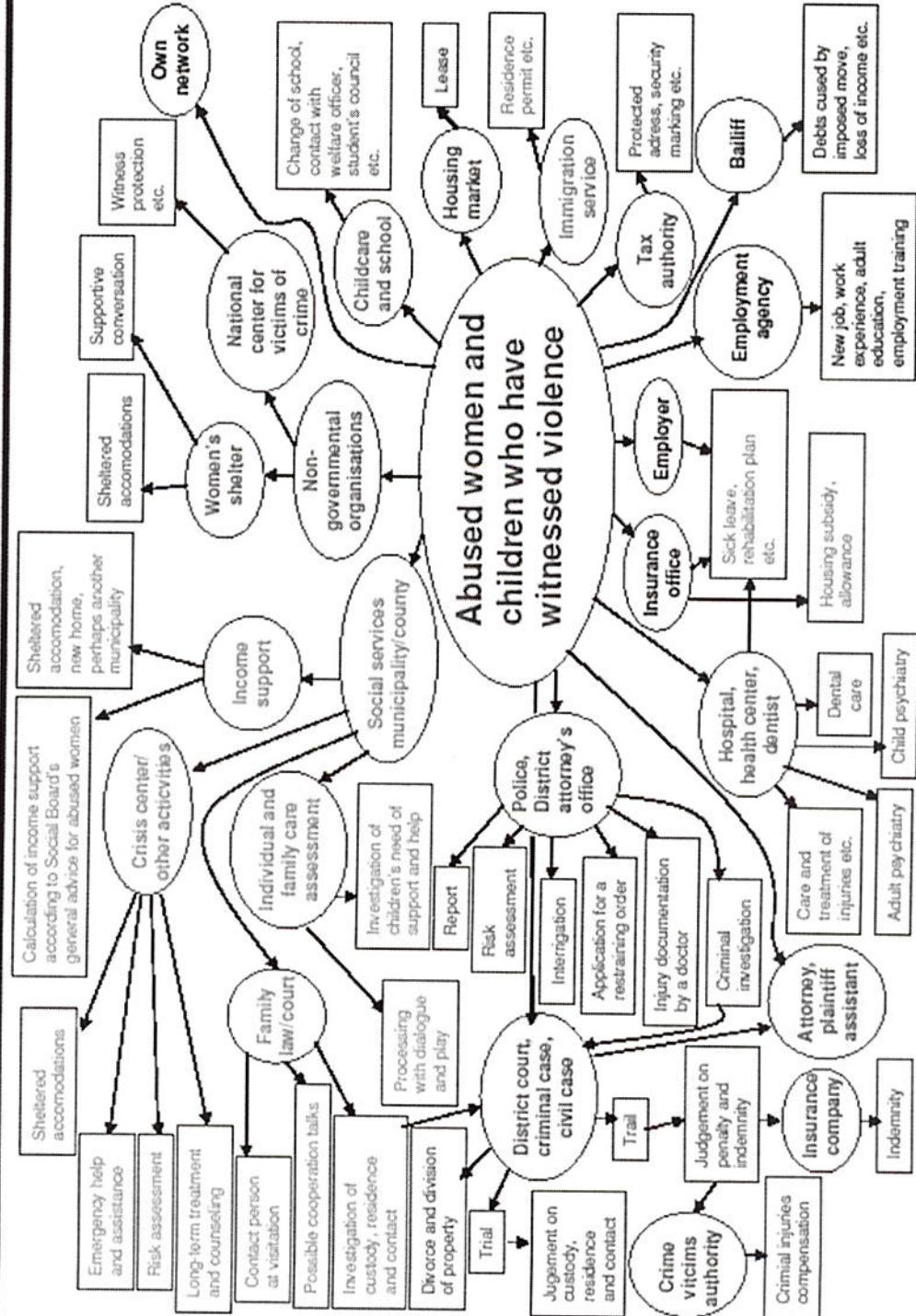
- Ms Anna Gustavsson

Superintendent and Project Leader, Skåne County Police Authority

Ms Margot Olson, Sweden

Co-ordinator, Integrated Domestic Violence Programme,  
Malmö Central Administration of Social Services, Sweden

The Municipality of Hässleholm's chart for government contacts women may need when they become victims of domestic violence



# The Swedish Government's Action plan 2007, measure 50

The National Police Board should take steps to develop a physical environment that is specially adapted to the investigation of crimes of violence and other forms of abuse directed at women. The location, design and furnishing, and the choice of technical equipment and other aids, has to be based on and adapted to the situation of women at risk.

The overall aim of the assignment is to develop a model for nationwide use. It was reported 2010 as such a model.

# Project Karin

*based upon what victims of domestic violence need when they have been subjected to assault*

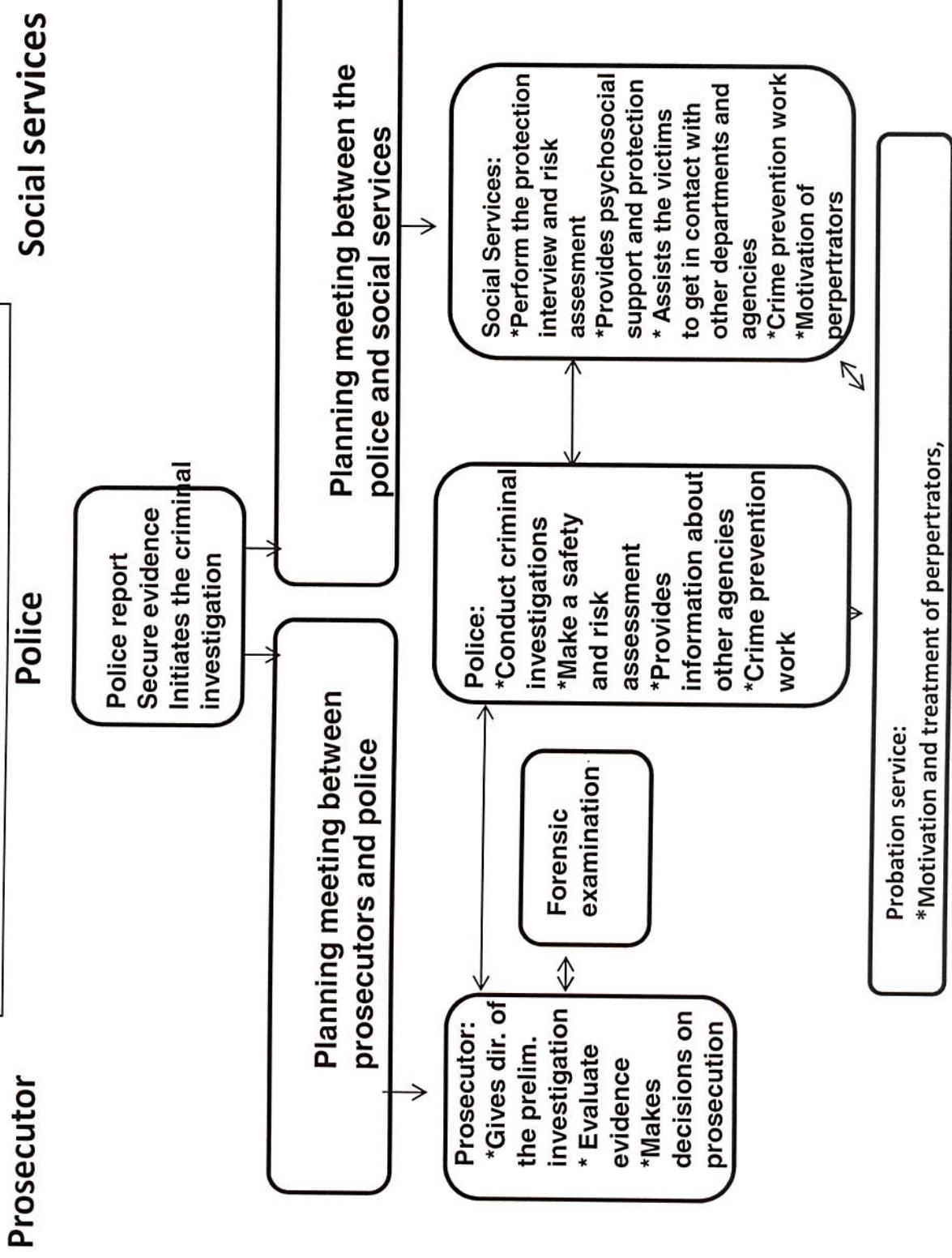
- *Co-location:*  
*Agencies from the jurical and social system*
- *Crime investigation:*  
*Threat, abuse, stalking, rape, sexual harrassment, honour related crimes*
- *Holistic perspective*  
*Adults and children victims*  
*Perpetrators*  
*Children witnessing domestic violence*



# The purpose of Karin

- Better coordination between the authorities
- To ensure that an appropriate risk assessments are carried out
- To improve the investigations
- To provide crisis support and protection of women and children
- To increase motivation and treatment of offenders

# The working process at Karin



# The handling process at Karin from a victim perspective



# Evaluation and development of the model

Results from the evaluation by University of Lund:

- Women appreciate to go to one place
- Women like to be offered support at several occasions without having to ask for it
- Women want help for their children and the perpetrator
- The most important issue for the women is that the violence stop and the man understand that he has done something wrong. Then comes prosecution

The evaluation led to that Karin changed from only targeting abused women to be holistic model

# Factors of success

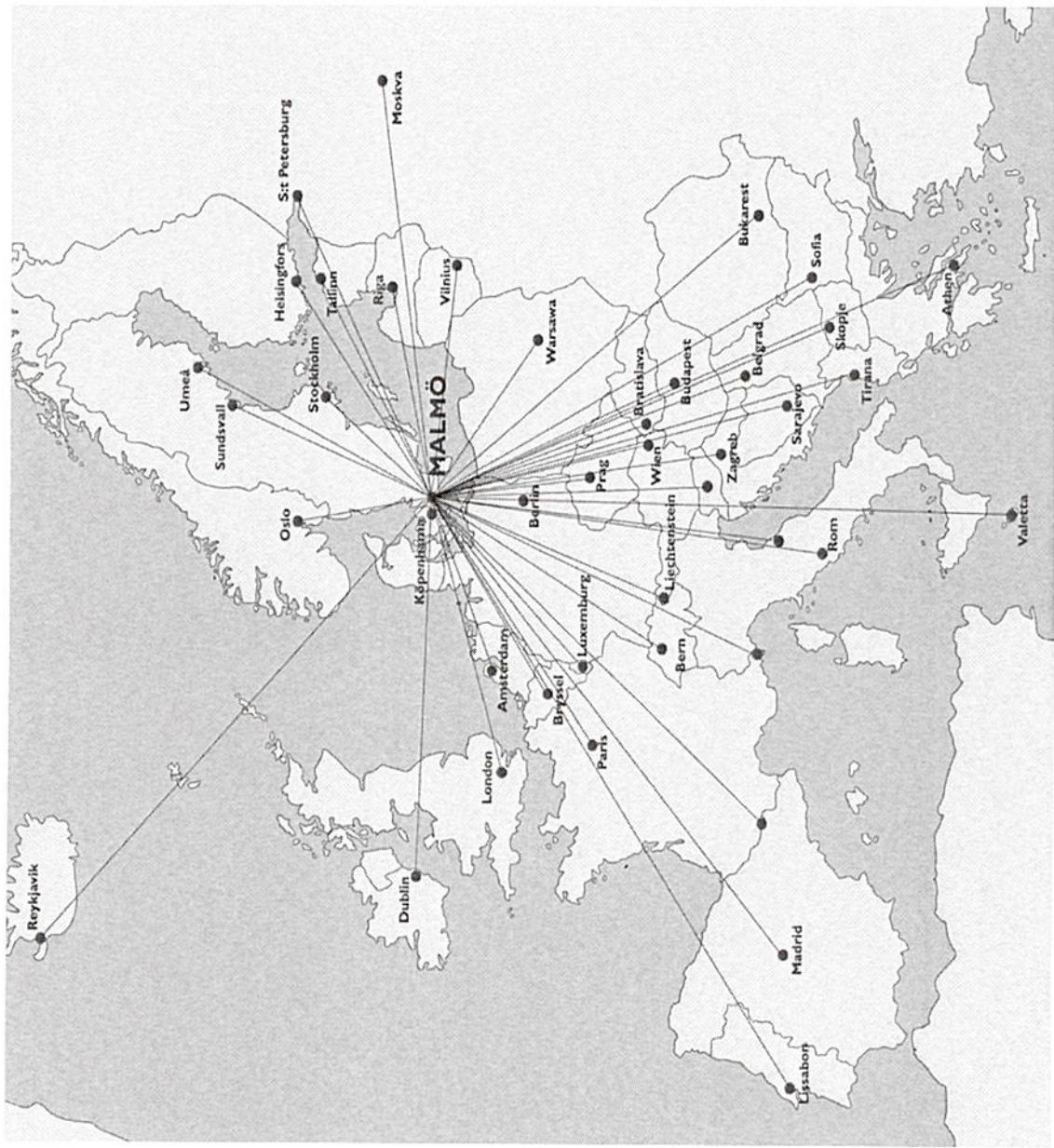
- A political mandate and engagement
- A strategic work
- A special kompetence area
- Targeted education
- Qualification Kit monitoring

# Conclusions

National and local authorities, citizens and organisations can together contribute to solve problems and streamline governance.

- Project Karin has a holistic and client oriented perspective
- Project Karin gives the victims possibilities and opportunities to contribute
- Project Karin has a cross-functional and horizontal organization
- Project Karin provides an effective co-operations between relevant agencies, institutions and organisations
- Project Karin is net working with agencys and NGO:s outside Karin such as the Health centers, Insurance office, Employment agency, Immigration service and the women shelters
- Project Karin has resulted in an encreased number of women seeking help and reporting the violence.

Thank you for your attention



• **Ms Michele Levoy**

**Director of the Platform for International Cooperation on  
Undocumented Migrants (PICUM)**

**Opening**

Thank you for the invitation to speak at this important event. We very much welcome the entry into force of this convention.

Very pleased to be on this panel together with WAVE, with whom we work very closely with in Europe and also did a joint press release together with the European Network of Migrant Women in August celebrating the entry into the force of the convention.

**1. THE ISSUE: Undocumented women face significant challenges to access justice and services**

- Policies governing the entry, residence and employment of migrant women frequently disadvantage migrant women and increase their risk of abuse.
  - A 33-year old undocumented woman from Mauritius living in the UK told PICUM how migration-control policies forced her to endure years of physical and psychological abuse at the hands of her British husband:
    - “He took advantage of my status being dependent on him, and when he failed to renew my permit and I became undocumented, it helped him. I was always scared of the police because he told me ‘if you go to the police they will deport you’! It was emotional blackmail, that they would take my daughter away from me, because she is a British citizen and if I was deported, I would never see her again. And how could I live without my daughter!”
- Detection practices put them at risk of arrest or deportation when seeking justice
  - Immigration authorities may be first contact, often not informed about victims' rights: “Violence reported, victim deported”
    - PICUM member in Brussels told of undocumented woman from Brazil who called the police against her husband who was beating her; she was brought to the immigration authorities, together with her husband, and they were deported together from Belgium
- Turned away from shelters and victim support services
  - Victim support services and violence against women shelters: fear providing support to undocumented is a crime, not funded for work with undocumented
    - PICUM newsletter: Recent case of an undocumented US citizen in Ireland who had separated from her husband and moved to a women's refuge with her children after her husband beat her and sexually assaulted her. She reported that due to her irregular status, social welfare workers were “hostile” to her when she applied for emergency funding, threatening that they would call the police. She could not even return to the US with her children without the risk of being accused of international kidnapping. She was forced to drop the rape charges against her ex-husband to stay in Ireland with her children.

- Lack of visibility of undocumented women in data on gender-based violence
  - EU Fundamental Rights Agency survey on violence against women (early 2014):
    - About a third of all women in the EU have experienced either physical or sexual violence since the age of 15.
  - Migrant women were not included as a specific group in that survey, but other data and surveys show that they disproportionately experience gender-based violence and fear personal and safety risks if they report it
    - Aspacia Foundation (2013) published a study on undocumented women facing sexual violence in Spain which concluded that:
      - undocumented women face cultural and structural discrimination, barriers to health care services (Spanish law change in 2012 prevents women from receiving adequate treatment and check-ups after experiencing sexual violence) as well as obstacles in reporting sexual violence for fear of being deported.
    - La Cimade (2010) nearly 40% of 75 police stations polled in Paris: 'she would be arrested if reporting violence'
    - IMKAAN (UK) 92% of undocumented women seeking support for violence had been threatened with deportation by the perpetrator

## **2. THE OPPORTUNITY: CoE Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence places clear obligations on states parties to ensure that rights, protection and services to all victims of crime**

- Article 4.1 and 4.3 state that the rights created by the convention are for all victims concerned, including those with migrant or other status.
- Effective implementation: requires that ALL persons covered by this convention will be able to benefit from the protections equally.
- As undocumented women are disadvantaged in their capacity to benefit from the protections provided by the convention, the state is obliged to close this inequality gap through additional practical measures.
- It is not enough to say "law doesn't discriminate" against undocumented victims
  - Need to address discrimination at both individual and structural levels  
Proactive measures must be incorporated into law and policies to address ensure equality and non-discrimination in practice.
- We recognize this challenge: for the past year, PICUM has been working with our members to influence the transposition of the EU Victims of Crime Directive.
  - We are mobilizing grassroots networks throughout Europe and have met with the Ministry of Justice in several EU member states – but it is not a straightforward process to ensure specific protections for women at risk (notably undocumented women)
- Thus, we have worked with lawyers in our network to analyse how specific articles of the Istanbul convention could be implemented in order to ensure protection for undocumented women (we would be happy to make this legal analysis available).
- I would like to highlight four areas in which we feel are crucial for the Istanbul convention to be implemented to ensure protection for undocumented women:

## **IMPLEMENTATION OF CONVENTION**

### **3.1 ACCESS TO JUSTICE - Ensure that undocumented women can access justice and legal remedy without risking deportation**

- **Issue and publicize a protocol to the police** making clear that they should not inform immigration authorities when undocumented victims seek help, so they can enjoy their right to immediate protection without fear of deportation. “Firewall” principle.
  - *Good practice: EU Fundamental Rights Agency Guidelines on detection and reporting practices and upholding the fundamental rights of irregular migrants*
- Ensure that **restraining orders** are issued and enforced with due diligence and without discrimination on the basis of residence status.
- **Suspend expulsion for undocumented victims** until the resolution of criminal procedures and until any application for residence has been finally determined.
- **Ensure burden of proof for undocumented victims of crime is realistic;** as police reports, medical reports, attestations of a shelter or psychiatrists are unattainable for many undocumented victims, statements from NGOs and migrant rights organisations should be accepted as credible evidence.

### **3.2 TRAINING and OUTREACH - Ensure all relevant actors are informed about the rights of undocumented victims of crime and reach out to those with expertise on this issue.**

- **Institute obligatory training for police, immigration authorities, prosecutors, and judges** in each jurisdiction on the specific rights, experiences, and challenges facing undocumented victims of crime.
- **Introduce particular measures to improve protection for abuse survivors of migrant origin including:**
  - Require police in migrant-populated areas to appoint a special liaison officer to reach out to and cooperate with migrant communities so to increase confidence in reporting violence, especially among undocumented migrant women.
  - Designating contact persons within migrant organisations to ensure regular interaction with the police and referral of victims to protection, assistance, and rehabilitation services.
  - Good practice:
    - *Amsterdam police in specific district of the city works with NGOs to ensure undocumented women can safely report gender-based violence.*
    - *Highlighted in PICUM's publication which showcases initiatives at the national, regional and local levels to protect undocumented women who have experienced violence.*
- **Inform migrant women about their rights under the convention** as well as existing services. Provide information in minority languages and cooperate with migrant and women's organisations in the development and outreach of the campaign.
- **Involve undocumented women's organisations in implementing and evaluating the implementation** of the convention to ensure particular obstacles for undocumented victims to seek help and get protection are effectively addressed

### **3.3 SHELTERS AND SERVICES – Must be available and accessible to all without discrimination.**

- **Make public funds available** for all abuse survivors and dependent children to guarantee unrestricted access to women's shelters and support services without discrimination.
- **Ensure sites of information and protection are not sites of detection – “firewall” principle**
- **Actively inform all victim support services, violence against women services, and legal information centres** of the specific rights experiences, and challenges facing undocumented victims of crime.

### **3.4 SECURE RESIDENCE PERMIT – Ensure existing laws and procedures don't tie migrants to abusive and exploitative relationships.**

- **Consider protection clauses in legislation** to allow migrant women with a dependent or irregular status to escape a violent relationship or marriage
- **Allow those whose residency rights depend on their relationship with an abusive sponsor** (employer, spouse, family member etc) **to apply for an independent residence permit**
- Ensure those who became undocumented having left an abusive sponsor are provided with a route-back to regularity, **explicitly include gender-based violence as an “exceptional circumstance”** to allow undocumented victims **apply for a residence permit on humanitarian grounds**
  - *Good practice: Spain and France both allow undocumented women to have access to a temporary residence permit while they are undergoing procedures in the justice system against their perpetrator. The French scheme was modelled around the Spanish scheme – both should be carefully analysed in implementing the convention to ensure that undocumented women in other states parties to the convention could benefit from the same protections in residence status.*

#### **Conclusion**

- Women first and foremost: **a woman is a woman is a woman**; there is no such thing as an illegal woman
  - Choice of **correct terminology** is crucial, as often language contributes to shape the reality which national authorities present to their population and the world.
  - In a context where the use of language associates the concepts of migration and criminality, irregular migration becomes, beyond language, intrinsically considered as linked with security concerns and crime.
  - PICUM campaign to use accurate terminology – also directed at languages other than English
- Finally, given that migrant women disproportionately experience violence and face severe consequences in safely reporting and seeking protection, **we recommend that some of the 10 experts on the GREVIO committee tasked with ensuring implementation of the convention come from organizations specifically representing the experiences of migrant women.**
- We look forward to the opportunity that awaits us – through proper implementation of this convention, through concerted efforts amongst practitioners and policy makers at all levels – **we can work together to end impunity for violence against migrant women in Europe.**

• Mr Laurens Jolles

Regional representative for South Eastern Europe,  
UNHCR

*Check against delivery*

Your Excellencies, Distinguished Delegates, Ladies and Gentlemen,

Let me start by thanking the Italian authorities for having invited UNHCR to this very important event and in particular Laura Boldrini, President of the Chamber of Deputies of Italy. I also would like to thank the counterparts from the Council of Europe for having invited UNHCR to contribute to the drafting of the Istanbul Convention and we are happy thus to be here today to celebrate its entry into force.

UNHCR welcomes very much the entry into force of the Istanbul Convention, designed to be a key and global protection tool. We do that in particular because it is the first time that gender-related persecution is explicitly mentioned in an international convention, confirming what UNHCR has for considerable time advocated for, that gender based violence be recognized as a violation of human rights but also as a form of persecution in the sense of the 1951 Refugee Convention, against which protection should be ensured. As has been said so many times today, all states should sign, ratify and implement the Istanbul Convention.

It is also an important opportunity for UNHCR to further underline the urgent need for protection of women and girls of concern to us, namely, refugees, asylum-seekers and stateless persons. There are almost 43 million persons falling under the responsibility of the United Nations High Commissioner for Refugees and a very great percentage of these are women and girls. This is the case, for example, within the Syrian refugee population, over three million persons. In Europe, women and girls represent some 30% of refugees and asylum-seekers. I also would like to recall that women and girls represent over 10% of the over 130,000 persons who have undertaken a very dangerous journey by sea, risking their lives, in order to reach Europe in search of safety.

Sexual and gender-based violence affects not exclusively but mostly women and girls. Forcibly displaced women and girls are especially at risk, and are affected in their country of origin, during the flight and after arrival in the country of asylum. They often flee fearing gender-based persecution, including trafficking for sexual and labour exploitation, domestic violence, forced marriage, forced sterilization, threats deriving from "honour" crimes at the hands of their families or communities, sexual violence and rape. In 2013, it was also estimated that some 25,000 women and girls from female genital mutilation practicing countries sought asylum in the European Union.

Women forced to move are particularly vulnerable to various forms of violence during their flight, by smugglers, by traffickers, by detention staff, by border guards and by reception staff. Unfortunately, we continuously, and if we say continuously, we mean every single day, hear horror stories of women and girls describing the unbearable violence, rape and other forms of abuse that they were exposed to in the countries they crossed before arriving to their destination.

Thus it is hoped that also governments of countries considered to be countries of transit for women and girls fleeing violence in their own country take really serious measures to ensure not only the protection of their own women citizens but include all the many thousand women and girls who are in flight attempting to reach a place of safety elsewhere.

But the violence does not stop once arrived. Women and girls often continue to be at risk even in countries of asylum, as forced displacement weakens existing community and family protection mechanisms, and exposes refugee women and girls to the risk of a range of human rights violations, including violence.

In June this year, UNHCR Special Envoy Angelina Jolie co-chaired a global summit in London on ending sexual violence in conflict, helping to put a spotlight on the issue and to galvanize public support. Last year, some 12,000 sexual and gender based violence incidents were reported to UNHCR in 43 countries. One can assume much higher numbers given the many obstacles faced by survivors in reporting their ordeal.

Traditionally, the interpretation of the definition of a refugee is gender-blind. Consequently, women's experiences of persecution because they are women or the specific forms of persecution to which women are particularly vulnerable and the possible gender dimensions of the definition as a whole are often not taken into consideration. If some national asylum legislation mentions gender or gender-based persecution as a ground for granting international protection, there is still unfortunately often a lack of harmonized and common approaches. For these reasons, provisions on asylum have been intentionally incorporated in the Istanbul Convention.

The Istanbul Convention has dedicated two articles to the specific situation of refugee women and girls. In particular, Articles 60 on gender-based asylum claims and 61 on *non-refoulement* enshrine in the Convention important developments of international refugee law that previously were only to be found in soft law and jurisprudence. Indeed, these articles provide a legal basis for a common and shared interpretation of key concepts, and stress the responsibility of States on the one hand to ensure protection of women who have survived violence and, on the other hand, to prevent risks of violence that could further hamper an already complex process of integration.

I would like to quote the Explanatory Report of the Convention, which states that asylum law has long failed to address the difference between women and men in terms of why and how they experience persecution. This gender blindness in the establishment of refugee status and gender-based violence were unrecognized. There is no doubt that rape and other forms of gender-based violence, such as female genital violence, dowry-related violence, domestic violence, or trafficking, are acts which have been used as forms of persecution, whether perpetrated by state or non-state actors.

In relation to Article 61, the Istanbul Convention reiterates the obligation to respect the principle of *non-refoulement* requiring that countries take measures to ensure that female survivors of violence are not returned to any country where their lives would be at risk or where they may be subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment.

Importantly, the Convention requires State Parties to adopt legislative and practical measures to prevent and combat violence against women, as well as to coordinate measures through comprehensive policies. It establishes thus an obligation to introduce gender-sensitive procedures, guidelines and support services also in the asylum process and that for us is extremely important.

This may include the establishment of appropriate reception facilities; training of all officials and service providers who are likely to come into contact with victims of gender-based violence; institution of formal procedures on prevention and response for staff working in refugee reception facilities; community participation for the development of prevention and response mechanisms; access to specialized assistance services and information in relation to gender-based violence, including on legal redress and rehabilitation; and also of course monitoring and reporting

mechanisms; access to a same-sex asylum interviewer and interpreter; gender guidelines on the adjudication of asylum claims, etc.

As mentioned several times yesterday and today, Italy was amongst the first countries that signed and ratified the Istanbul Convention, which has contributed to its entry into force. The transposition of the EU Directives on qualification and trafficking in human beings have been very important opportunities to establish mechanisms aiming at enhanced protection for victims of sexual violence and trafficking.

With regard to other countries in the Southern Mediterranean, it is worth underlining that Portugal, Spain and Malta have also ratified the Convention and Greece has signed it. National legislations, in Italy and Spain in particular, have included "acts of sexual violence" as acts of persecution. Generally, as UNHCR we see encouraging enhanced awareness and attention on this specific issue, but we also see increased needs, particularly in the context of the current sea arrivals, that often are only the end part of a much longer route to safety, that unfortunately, more often than not, is filled with indescribable violence against those attempting to reach safety, but in particular against women and girls.

UNHCR is convinced that the way forward lies in further promoting accession to the Istanbul Convention and ensuring that there are no reservations in relation to Articles 60 and 61, as this can contribute to produce positive change and to effectively improve the protection of women and girls forced to flee to seek safety.

UNHCR stands ready to provide its expertise to states on how to implement effectively Articles 60 and 61 of the Istanbul Convention.

I thank you very much.

• **Ms Feride Acar**

**Cedaw Committee Member, expert, Turkey**

Excellencies,  
Colleagues,  
Distinguished Participants,

I am honored to have this opportunity to address you this afternoon in this inaugural Conference to mark the coming into force, on 1 August 2014, of the Istanbul Convention. There is, indeed, much to celebrate on this occasion.

The very fact that at the end of long deliberations lasting more than two years, representatives of forty-seven CoE member states agreed on the idea and substance of a single treaty to address violence against women is, of course, the main cause of celebration.

The fact that the draft they prepared was adopted by the Council of Ministers ‘without a vote’, indicating consensus on the substance of the instrument, at the political level in Europe, is yet another reason to celebrate.

So is the fact that the Convention has come into effect within three years of its opening for signature in Istanbul, on 11 May 2011. Already, 14 member states have ratified this instrument and that certainly calls for jubilation.

The Istanbul Convention is not simply a pact negotiated and agreed on by political authorities of the member states of the CoE. In its making, civil society representatives and those of relevant global international organizations also participated actively and effectively.

Yet, most significantly, we need to recognize and celebrate the Istanbul Convention as a major step forward in strengthening the international legal framework to protect women’s human rights and combat discrimination against women.

This piece of international law is, indeed, a ground-breaking step forward in that it establishes, for the first time, a legally-binding definition of VaW as a “violation of human rights and a form of discrimination against women”. As such, it rests squarely on the principles of existing international norms of women’s rights (CEDAW) but further builds on this foundation.

In order to reach its final form, the text of the Convention traveled a winding road lined with many obstacles. Representatives of the member states who negotiated the draft text of what eventually became the Istanbul Convention, and observers from the civil society and international organizations who took an active part in these deliberations, in and out of the room in Strasbourg, engaged in very serious debates about what should and should not go into this instrument. During the drafting and adopting processes, significant energy went into ensuring that the standards set by this new legal instrument did not fall short of or contradict those in the existing global instruments, mainly CEDAW.

In this regard, it should be noted that although legally-binding global norms and standards on women’s human rights and non-discrimination (CEDAW) have long been in existence, and their relevance for VaW was already recognized in the work of global international organizations (UN) and international court decisions; creating a legally-binding instrument that ‘codified’ such existing ‘soft law’ and jurisprudence, was still a challenge. Thus, a major axis of the debates leading to the Istanbul Convention was on how to be consistent with the substance and standards of the existing global instruments, and to build on and further advance them in Europe.

In the end, the Istanbul Convention emerged with a basic framework that is consistent with the global norms of women's human rights and gender-based non-discrimination principles, as these are enshrined in CEDAW and other global human rights documents. The instrument was built by also taking into account the jurisprudence of international courts such as the case-law of the ECtHR and views of expert quasi-legal entities such as the CEDAW Committee's OP decisions. Agreed language from such consensus-based major political documents -- such as the definition of 'gender' in the BPA -- have also been integrated into it. All in all, the Convention is built on a solid foundation of existing international law and global norms. The legality and legitimacy of the principles underlying the Istanbul Convention are beyond reproach; its implementation is a legal and moral obligation for states.

#### *Implementation of the 4Ps of the Istanbul Convention*

Nonetheless, how effective the Istanbul Convention will be on the ground, will depend primarily on how national authorities understand it; how much they embrace it, and to what extent national civil societies claim its ownership. Regardless of how strong an international regulation is, national level implementation is the key to bringing about positive change on the ground. Also, not only is any legal instrument as good as it is utilized, but how it is utilized is also critical.

In the last decade, much has already changed in the ways many member states of the CoE have perceived and reacted to VaW and DV cases. Yet, despite the far reaching amendments made in many national legal frameworks, and the significant improvements in the provision of services to victims, there is still a long way to go to effectively prevent and combat VAW and DV in Europe.

So far, as the four P's of the IC (i.e., 'prevention' of VaW and DV; 'prosecution' of perpetrators; 'protection' of victims; and 'policy' to integrate and coordinate measures at all levels) are concerned, there is still much ground to be covered on the national level.

Laws in many member states still fall short of meeting the demands of the Convention. Many member states will need to amend their national laws so that the many different forms of VaW, cited in the IC (ranging from FGM to stalking, from sexual violence, including rape, to physical and psychological violence and forced marriage, forced abortion or forced sterilization) are considered criminal offences. Although in many member states, services for victims (such as emergency telephone hot-lines, shelters, crisis centers, counseling) exist, their quality and accessibility leave much to be desired. Full implementation of the IC will necessitate that these be improved. In still some countries, the way VaW complaints are handled by the authorities will need to be brought up to the standards set in the Convention, whereby professionals involved in these proceedings are sensitized and trained and complainants and victims are protected and empowered.

Most importantly, protection will need to be extended to those at risk, the potential victims, and not only cover those who have already been subjected to violence, i.e., the victims. In some countries, this would necessitate putting in place 'emergency barring orders', 'restraining and protection orders', and developing risk assessment and risk management methods and tools.

Similarly, efforts to orient and train the security personnel and the judiciary to help change their attitudes and behavior and enhance their capacities are required. Concerted efforts, by state and civil society actors all over, are also necessary to achieve transformation of the patriarchal mentalities.

Implementation of such specific clauses of the IC, as those pertaining to immigrant and refugee status and asylum seeking, as well as those referring to collection of systematic, reliable data on VaW, in many cases, call for further legal amendments, establishment of new mechanisms and adoption of different ways of thinking.

The fourth P of the IC, which refers to ‘policy’, calls on states to adopt a ‘holistic’ approach in implementing the Convention. On one level, this means that to effectively prevent and combat VaW and DV, states are expected to design comprehensive policies which involve all branches of government and entail integrated, coordinated, multi-level and multi-sectoral actions to be carried out by different agencies and professionals, as well as civil society. Governments are also to establish coordinating mechanisms mandated to ensure central overseeing of these efforts.

On another level of analysis, ‘holistic’ approach rests squarely on the IC’s recognition that VaW is a ‘manifestation of the historically unequal power relations between women and men’. To put it differently, complying with the fourth P of this Convention also requires that states grasp the nature of VaW as a human rights violation which results from gender inequality and that they respond to it as such.

The Istanbul Convention underlines the need for comprehensive and integrated policies that address not only the symptoms but also the ‘root causes’ of VaW. National implementations, thus, need to ensure that all policies aimed at preventing and combating VaW recognize gender inequality as the underlying social structural cause of the problem. ‘Picking-and-choosing’ among issues and problems resulting from gender inequality and/or responding to different forms of VaW in piece-meal fashion often renders the entire struggle ineffective.

It is, therefore, important that when states adopt or amend their national legislation in line with the IC and when they put in place measures to prevent VaW, to protect victims, and prosecute perpetrators, they do so with a ‘holistic’ commitment to the entirety of the Convention, in letter and spirit.

Implementation of the IC requires economic, political, and other measures to empower women in all respects and to strengthen the culture of gender equality in society through concerted efforts to change gender stereotypes and patriarchal mentalities.

In this context, it is also important that laws, policies, and measures put in effect by governments in accordance with the Istanbul Convention refer to the instrument’s intrinsic connection to international human rights law and non-discrimination norms, so as to prevent compartmentalization and trivialization of VaW policies and measures.

### *Monitoring*

A very important added-value of the IC is that it establishes, for the first time, an international monitoring body responsible expressly for following up and evaluating the national implementation. Experience from other fora (such as the UN CEDAW Committee or the several human rights bodies of the CoE) shows that international monitoring can indeed have an impact on the ground through a variety of ways, including introducing new concepts and perspectives to the national scene, rendering recognition to hitherto neglected issues, helping to change harmful practices through ‘naming and shaming’.

The monitoring organ of the IC will be made up of two different entities: a group of independent experts (GREVIO) and the Committee of the Parties, which will cooperate and function in tandem. This mechanism will assess the implementation of the Convention primarily on the basis of reporting by state parties. It will have the possibility to conduct on-site visits if need be. It is entitled to make both country-specific and general recommendations on the bases of its observations.

Monitoring organs of international treaties are watchdog bodies that follow what is going on at the national level in order to ensure that national implementation is timely, effective, and consistent with supra-national norms. They do so on the basis of information from a variety of sources including the civil society, the media and personal expertise and knowledge of the members, in addition to state reports.

As such, these bodies become rich repositories of data and information on the subject they are mandated to monitor. These bodies are also in a position to act as relay-points between the national and international fora, with their views and recommendations acting as guidance to governments and reference bases for civil society.

While monitoring bodies are obliged to stay within their mandates set in the Convention, they are considered authoritative sources for contextualizing and interpreting the legally binding text for specific cases. They can also build on the mother text and have thus been known to function as standard setters themselves (e.g., CEDAW GR19).

In order to fulfill these roles well, international monitoring bodies should strike the right balance between loyalty to the mandate and commitment to the substantive norms underlying that mandate. The structure of the monitoring mechanism for the IC appears well suited for this purpose. It can perform well with GREVIO and Committee of Parties functioning in complementary ways.

An absolute must to ensure effective monitoring is independence and expertise expected in GREVIO members. Parties to the IC should ensure that they nominate and elect independent experts to this body not only to ensure effectiveness but also to instill trust in the system from the outset.

As GREVIO will design its own rules of procedure and working methods, adopting rational and streamlined working methods will be very important as the foundation of future work. Similarly, ensuring consistency with global and regional standards of women's human rights and existing jurisprudence in the area will be critical. In this context setting standards parallel to CEDAW provisions and CEDAW Committee recommendations, and in line with ECHR rulings will help strengthen the standard-setting mission of the IC.

Distinguished Participants,

The making of the Istanbul Convention was an exercise in regional norm-building. How and to what extent its scope and substance fit in with the global norms of women's human rights and gender-based non-discrimination was therefore critical. How consistent the national implementation is with 'the letter and spirit' of the Convention is equally salient. Europe's success in wiping out VaW will also depend on how effective the monitoring is vis-a-vis the goals and scope of the instrument at hand.

The IC has the potential to help create a Europe, indeed a world, free of VaW. Political will and informed national implementation, and effective independent international monitoring are two essential components for such success.

Thank you.

- Mr Michael Bochenek  
Senior Director, International Law and Policy  
Amnesty International

## **Implementing and monitoring the Istanbul Convention**

Presentation of Michael Bochenek,  
Director of Law and Policy, Amnesty International,  
at the Conference "Safe from Fear, Safe from Violence,"  
Rome, 19 September 2014

Violence against women is a problem throughout the world. As the UN Secretary General said in 2006, "Violence against women persists in every country in the world as a pervasive violation of human rights and a major impediment to achieving gender equality."

Europe is unfortunately not an exception in this regard. Amnesty International has documented violence against women, particularly domestic violence, in many European countries. Violence against women in Europe, as elsewhere in the world, affects women of all socioeconomic backgrounds. In fact, our research shows that even in countries that are thought to be the most egalitarian, discriminatory laws, practices, and attitudes allow violence against women to persist.

The convention acknowledges that women and girls are disproportionately affected by domestic violence.

The convention also recognises the gender dimension of other forms of violence commonly directed at women and girls.

Under the convention, states undertake to "promote and protect" the right of everyone to be free from violence. *Promotion* and *protection* involve several layers of state obligation. One, very obviously, is the obligation to refrain from state acts of violence against women.

Another layer is to protect those who suffer acts of violence. This obligation to protect includes the exercise of due diligence to investigate, punish, and provide reparation for acts of violence against women.

A third layer is the broad obligation to take the fullest possible range of measures to prevent violence against women. These broad measures include the development of gender-sensitive policies that are integrated and coordinated, backed up by appropriate financial and human resources,

and informed by the collection of relevant, reliable, disaggregated data.

I'll focus my remarks on a few of the critical areas that require urgent action by states in order to implement and ensure compliance with the convention.

First, **the need for effective measures to address sexual violence**. Such measures include investigation and prosecution with due diligence. Specific steps include the following:

- Sexual violence against former or current partners must be addressed as a matter of law and practice. Despite rulings by the European Court of Human Rights that go back to 1995, marital rape is still not clearly understood to be illegal in many parts of Europe, and prosecutions are extremely rare.
- Domestic laws must reflect the principle that agreement to sexual contact must be present for each and every sexual act. A woman should not be assumed to be willing to have sex just because she has a previous relationship, marital or otherwise, with the alleged perpetrator. Nor should consent be assumed from the way a person dresses or because the person is, or is thought to be, a sex worker. The assessment of consent should also not be based on assumptions about typical behaviour.
- States must put in place appropriate safeguards to ensure that evidence of the victim's previous sexual history and conduct are used only when such evidence is relevant and necessary. Previous sexual history has too often been misused to discredit victims and witnesses. Having sexual contact with a number of people, or being considered promiscuous, does not mean that a woman can be assumed to agree to sex with anyone under any circumstances.

In addition, women and girls who become pregnant as the result of rape or incest should have access to safe and legal abortion services, if they so choose. Amnesty International has documented the denial of abortion in such cases in several Council of Europe member states. The denial of abortion in cases of rape or incest, or whenever the woman's life or health is threatened, is itself a human rights violation. It also exacerbates the original act of violence and reinforces the situation of inequality the survivors of these crimes face.

Second, there is an urgent need for states to put policies in place that **recognise and address the continuum of violence**. As the work of Amnesty International, Human Rights Watch, and other groups amply demonstrates, individual instances of harassment and other acts of discrimination that go unaddressed can become a general practice, and in turn a general acceptance of harassment and discrimination gives tacit permission for the commission of acts of violence.

As a critical measure of prevention, to forestall acts of violence against women, states must take appropriate steps to address sexual harassment.

Third, **achieving women's equality in law and fact** is a key element in preventing gender-based violence.

In this regard, it is essential to challenge discriminatory attitudes, stereotyped notions of masculinity and femininity, and similar impediments to equality in law and practice. The convention usefully indicates some of the critical steps states should take as a matter of urgency to prevent violence against women. These include:

- Steps to raise awareness on what equality between men and women means in practice, and what behaviour undermines equality between men and women.
- Addressing cultural and traditional attitudes that contribute to the persistence of violence against women. One example is the all-too-prevalent attitude that women must put up with violent spouses for the sake of keeping a family together.
- Information for children on appropriate use of social media and the internet more generally. Such information should, among other elements, make children aware of the ways that social media can be used to promote violence and should also include practical steps they should take to protect themselves from harm.

Fourth, it's worth noting **some specific measures states must take in the area of migration** to address violence against women and girls who are migrants. These include the following:

- Gender-based persecution must be recognised as a valid basis for asylum claims.
- The principle of non-refoulement must be applied to protect against the return to situations of gender-based violence.
- The victim of gender-based violence whose migration status depends on a marriage to or partnership with a violent perpetrator must be able to seek assistance from the authorities without risking the right to reside in the country. Nor should victims' access to protection or services be dependent on residence status.

Finally, as an overarching principle, it is critical for states to ensure that women and girls who are subjected to violence have **access to justice and remedies** for the harm they have suffered. Amongst other measures, it is vital that states:

- Prevent violence, including through education, training and awareness-raising to tackle gender stereotypes, discriminatory social attitudes and harmful traditional practices as well as adoption of legislation and policies to remove discrimination in law and practice.
- Abolish all laws and policies that have the effect or purpose of impairing or nullifying women and girls' equality before the law on the grounds of their gender, sexual orientation, gender identity, race, age, language, ethnicity, Indigenous identity, culture, religion, or disability
- Provide affordable and effective access to justice and remedy for women and girls who experience violence, including by ensuring that law enforcement officials deal sensitively with survivors of violence and enable effective access to justice, ensuring accountability for perpetrators, and providing health care and other forms of reparations to the victims.

I conclude with some more general recommendations.

The convention gives its states parties a blueprint for action as they work to address all forms of violence against women and the underlying causes of these serious human rights violations.

For its part, the European Court of Human Rights can usefully draw on the convention and the recommendations of its monitoring body as it develops its jurisprudence in this area.

Italy has taken important measures to align its criminal laws with its obligations under the convention, for instance by increasing penalties for violence against women. It should do more to support preventive measures, including by adequately resourcing them. Other member states of the Council of Europe must do the same, and need not wait for formal ratification to begin to implement the important protections the convention calls for.

As states work to implement the convention, they should use tools at their disposal and consider good practices used elsewhere when they develop their own policies and programmes. As one example of such tools, Amnesty International has worked with the Council of Europe to develop a Guide on the Istanbul Convention and female genital mutilation, to be launched on 2 October. We hope that the guide will be a useful tool to support states in the implementation of their obligations when tackling the specific issue of female genital mutilation.

The convention recognises the valuable contributions that nongovernmental organisations can make to states' own initiatives

This important work should be facilitated, and in particular nongovernmental organisations should not be subjected to unreasonable restrictions—for example based on their public positions or perceived political alignments—as they carry out their work. At the same time, states must recognise that the principal responsibility for realising human rights rests with states themselves, not with civil society organisations.

And finally, Amnesty International takes the opportunity of this conference to reiterate our call for ratification of the convention, without reservations, by those Council of Europe member states that have not yet done so.



• **Ms Ganriella Battaini Dragoni**  
**Deputy Secretary General of the Council of Europe**

*Closing remarks*

*Check against delivery / embargo until delivery*

Minister Orlando,

Chairperson Nicoletti,

Excellencies,  
Ladies and Gentlemen,

We have all come together over these past two days to mark a very special occasion, united by a common desire to end violence against women.

For me, as I suspect for many of you, this Conference has been an emotional and inspirational experience.

It has been very exciting to witness the sense of achievement, pride and joy shared by all of us who have worked so hard to see the Istanbul Convention enter into force.

Over the past two days we have heard vivid accounts of the harrowing experiences that many women were forced to go through.

Some of these women were not helped by the authorities in the way they were supposed to be.

Others could not seek help for reasons beyond their control.

We have also learnt about the requirements of the Convention in the areas of prevention, protection, prosecution.

We have heard how these measures are part of a comprehensive and well thought-through policy approach.

It is safe to say that a glaring gap has now been filled in the protection of women and girls against horrific forms of violence, experienced by many women day in and day out.

The Convention sends a clear message to society as a whole. It sends a clear message that every man and every woman, as well as every boy and girl, must learn that violence – any kind of violence – is not the right way to solve problems.

Everyone must understand that violence against women will no longer be tolerated.

The Convention also makes sure that those who are the most vulnerable and those who have been neglected for too long are protected.

It recognises that there are women and girls within pockets of society who are often at greater risk from experiencing violence.

Looking to the future, there is no doubt about what still needs to be done.

We need to embed the Convention within our legal systems, but also within the cultural DNA of our societies.

Only then can we seriously deter these crimes and end impunity.

We need to put survivors of domestic violence at the forefront of our efforts – not as victims, but as inspiring and resilient people who can guide us to make the right choices and decisions.

We need to pool our expertise and close the gaps in our laws and capabilities. And we need to do so urgently. But that is not all.

We must also recognise that women will never gain full dignity until their human rights are respected and protected.

Violence against women is both a cause and a consequence of unequal power relations between women and men.

Now is the time for us to act on behalf of women everywhere.

We must use the Istanbul Convention to address the root causes of violence against women and domestic violence.

The Convention makes this possible as it is firmly rooted in the larger context of achieving greater equality between women and men.

Ladies and gentlemen,

Lasting success will depend on how well we manage to create – and maintain – efficient and sustainable partnerships.

No single agency or institution can deal with violence against women and domestic violence on its own.

An effective response to such violence requires concerted action by many different actors.

This is why this event here in Rome is so important.

It is a powerful reminder that we are not alone in this fight.

Today, as well as over the past years, we at the Council of Europe have witnessed the commitment to ending violence against women shown by a wide variety of individuals and entities.

We have enjoyed the support of governments and parliaments, NGOs and intergovernmental organisations.

I would therefore like to take this opportunity to pay tribute to each agency and institution which has helped us get to where we are today.

I would like to thank each individual who has played a part and shared their wisdom, from presidents to practitioners in the field.

Your advocacy, tireless lobbying and networking have helped transform the Istanbul Convention from a pipedream into a reality.

A special recognition should also be made to the important contribution made by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in drafting the Convention.

We must also not forget the vital role that the Assembly's Network of Parliamentarians continues to play in promoting the ratification of the Convention.

Civil society has also played a leading role in helping us further our cause.

NGOs, many of which are represented here today, have done a great deal to advocate for the Istanbul Convention but also to help with its implementation.

Your expertise and hard work has been invaluable.

It is thanks to all of you that the Istanbul Convention has gone from being simply a piece of paper to a legally-binding instrument.

This is an enormous achievement.

It has been a long journey, from the very first draft to the entry into force which we celebrated here today.

But our work is just beginning.

We cannot afford to rest on our laurels because there is absolutely no time to waste.

The test we now face is whether we can make a difference on the ground.

It will depend on how well we manage to create conditions for open and insightful dialogue.

It will also depend on how well we make use of the resources at our disposal, on how innovative we are at using modern tools to raise awareness.

In recent years, we have seen how technology is helping to bring abuses out of the shadows and into the centre of global consciousness.

From Facebook to cell phones, from Twitter to Tumblr, technological changes are helping to inspire, organise, and empower grassroots action in combating violence against women.

Perhaps most importantly, these tools are helping reduce stigma attached to these abuses.

This is something that must remain high up on our list of priorities.

We need to be absolutely clear across the world that the stigma attached to victims is not only unjust, it is utterly misplaced.

What makes the stigma of violence against women – in particular rape – even more intolerable is that it piles injustice upon injustice.

The stigma pushes those who have suffered into positions of even deeper marginalisation and exclusion.

It makes it more difficult for women to retain and regain their dignity.

It puts hope for a better future even further out of reach.

So let us use the Istanbul Convention to rectify this injustice.

The victims of violence have already waited too long.

Ladies and gentlemen,

Protecting women from violence is not some luxury that we can deal with when we have time on our hands.

It is a core imperative for every human being in every society.

Let us not forget that everyone has a stake in this endeavor.

Everyone benefits from protecting women from violence.

Every woman. Every man. Every nation.

I leave this Conference inspired and full of resolve for the future – in large part thanks to all of you.

At the end of our Conference, I want to close one chapter and open another.

The chapter we are closing is that of shaping the standards we needed to improve the lives of women and girls in Europe.

Now that we have them, the chapter we are opening is that of their implementation.

It is my sincere hope that this celebration is the beginning of an era where we use the letter and spirit of the Istanbul Convention to guide us in our daily lives, as professionals, as practitioners and as private individuals.

For no matter how powerful the Convention may be as a standard, it is not an end in itself.

It is a call to action.

It is a call on parliaments and parliamentarians to re-double their efforts to review legislation and monitor the effectiveness of measures.

It is a call on local authorities and civil society to help maintain the momentum that we are now witnessing.

I know that I am speaking for many of you when I say that we will not relent.

We will not rest until we turn into practical implementation the many commitments and the tremendous support that we have seen from all over the world here in Rome.

Let us now get down to work to ensure that women and girls are safe from fear and safe from violence,

Thank you.