



大会

Distr.: General
24 July 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

临时议程* 项目 72 (b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

暴力侵害妇女及其原因和后果

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员杜布拉
芙卡·西蒙诺维奇根据大会第 [73/148](#) 号决议提交的报告。

* [A/75/150](#)。



暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员杜布拉芙卡·西蒙诺维奇的报告

冠状病毒病(COVID-19)大流行与基于性别的暴力侵害妇女行为盛行之间的相互联系, 重点关注家庭暴力和“家庭和平”倡议

摘要

在本报告中, 暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员杜布拉芙卡·西蒙诺维奇分析了冠状病毒病(COVID-19)大流行与基于性别的暴力侵害妇女行为之间的相互联系, 特别侧重于家庭暴力, 同时鼓励秘书长的“家庭和平”倡议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. COVID-19 大流行与基于性别的暴力侵害妇女行为盛行之间的相互联系， 重点关注家庭暴力和“家庭和平”倡议.....	4
A. 背景概况	4
B. 秘书长和联合国系统的回应	5
C. 暴力侵害妇女问题特别报告员和歧视和暴力侵害妇女问题独立专家 机制平台的活动和回应	6
D. COVID-19 大流行与基于性别的暴力侵害妇女行为盛行之间的相互 联系，重点关注家庭暴力	9
E. 缺乏针对暴力侵害妇女行为的综合服务和保护措施，以预防和打击 COVID-19 大流行期间的家庭暴力	11
F. 获得保健服务，包括生殖健康服务	17
G. 数据收集	18
H. 在 COVID-19 大流行背景下对妇女的交叉歧视和性别暴力.....	19
三. 结论以及对各国和其他利益攸关方的建议.....	20

一. 导言

1. 本报告由暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员杜布拉夫卡·西蒙诺维奇根据大会第 73/148 号决议提交。特别报告员在报告中论述了冠状病毒病(COVID-19)大流行与基于性别的暴力侵害妇女行为盛行之间的相互联系，重点关注家庭暴力。
2. 本报告试图在冠状病毒病(COVID-19)大流行的背景下分析暴力侵害妇女行为，特别是对妇女的家庭暴力，因为妇女的日常生活受到政府为遏制病毒而实施的许多限制性封锁措施的影响。
3. COVID-19 大流行及其封锁措施与暴力侵害妇女行为盛行之间相互联系，暴露了在防止暴力侵害妇女行为这一侵犯人权行为方面已经存在的差距和不足，甚至在 COVID-19 大流行之前，许多国家都没有充分解决这一问题。抗击 COVID-19 的措施大多无视性别差异，许多国家没有将打击基于性别的暴力侵害妇女行为的措施视为必要服务和不应受到限制的基本人权。由于所有这些因素，为遏制 COVID-19 大流行而实施的封锁措施增加了基于性别的暴力侵害妇女行为的危险，特别是家庭暴力。
4. 根据相关国际人权标准规定的国家义务，包括防止和打击个人(包括家庭成员)实施的基于性别的暴力侵害妇女行为的应尽义务，完全适用于 COVID-19 大流行情况。本报告就防止和打击基于性别的暴力侵害妇女行为的必要行动和措施向各国、联合国和其他相关利益攸关方提出建议，重点是在 COVID-19 大流行及以后的家庭暴力问题，同时考虑到暴力侵害妇女行为的盛行先于当前这一大流行病，而且很可能持续更久。本报告还旨在促进秘书长发出的 COVID-19 大流行期间和之后“家庭和平”的全球呼吁。

二. COVID-19 大流行与基于性别的暴力侵害妇女行为盛行之间的相互联系，重点关注家庭暴力和“家庭和平”倡议

A. 背景概况

5. 冠状病毒病于 2019 年 12 月在中国武汉首次被发现，并在 2020 年前几个月迅速传播到世界其他区域。2020 年 1 月 30 日，世界卫生组织宣布疫情为国际关注的公共卫生紧急情况，并于 2020 年 3 月 11 日宣布疫情为大流行病，从而提高了警戒级别。由于这种疾病传染性极强并在全球快速传播，以及缺乏经科学证明的治疗或疫苗，各国对人员流动采取不同的限制措施，旨在限制病毒爆发的传播，防止其保健和其他系统崩溃。
6. 实施限制性措施是为了促进人与人之间保持距离，从而减少传染的机会。这些措施包括关闭边境、关闭企业、法院、学校、文化活动、公共场所和非必要行业和服务、禁止集会以及隔离被感染和/或有接触史的个人，最终采取封锁和居家隔离措施，认为可以在家和家庭环境中安全隔离。随着这些措施的实施，其无视性别差异的性质和对妇女和女童的性别影响日益明显，因为家庭暴力主要影响妇

女。对许多妇女及其子女而言，这些措施增加了她们遭受家庭暴力的频率、强度和风险。

7. 这些措施还包括将资源转用于抗击 COVID-19 疫情，减少所有被认为非必要的服务，包括为妇女提供的免受性别暴力的服务和/或保护机制，如庇护所、求助热线、保护令和生殖健康服务，其中许多服务已经减少或暂停。居家禁闭措施也影响了妇女在家庭中的作用，证实陈规定型的劳动分工仍占主导地位，妇女的家庭责任增加，包括照顾无法上幼儿园或学校的儿童、老年人和病人。

8. 某些弱势和边缘群体中的妇女和女童尤其受到多重和交叉形式歧视的影响。他们包括少数民族和土著、非洲裔、移民和农村社区，以及老年妇女、残疾妇女和残疾女童、无家可归妇女、被剥夺自由的妇女和贩运人口受害者。提供关键医疗护理和其他紧急服务的第一线卫生工作者也主要是妇女，这导致她们更容易接触病毒。

9. 所有这些都暴露并强化了国家、区域和全球各级在预防和打击基于性别的暴力侵害妇女行为方面的差距和不足，这种现象在世界许多地区已经不同程度地正常化，各国没有根据联合国和区域一级制定的人权标准予以充分解决。

B. 秘书长和联合国系统的回应

10. 秘书长一直在全球应对 COVID-19 大流行及其对暴力侵害妇女行为的影响方面发挥主导作用。从一开始，秘书长就强调需要多边合作克服危机，并强调人权应当是各国政府对策的核心。¹ 会员国在大会第 74/270 号决议中承认，在应对这一大流行病时需要充分尊重人权，大会在该决议中重申致力于国际合作和多边主义。在这一大流行病背景下，秘书长对侵犯人权行为最早的关切之一是暴力侵害妇女问题。2020 年 4 月 6 日，秘书长呼吁各国采取措施，应对影响妇女和女童的“令人震惊的家庭暴力案件激增”问题。在提到他呼吁在世界各地的冲突中实现停火和“结束任何地方的暴力”时，秘书长回顾说，对许多妇女和女童而言，家是充满暴力和恐惧的地方。他敦促各国政府“在应对这一大流行病时把妇女的安全放在首位”，并发起了“家庭和平”的全球呼吁。²

11. 约 146 个会员国立即作出回应，并警告说：“随着越来越多的国家报告感染情况和封锁，世界各地的家庭暴力求助热线和庇护所报告称，求助电话不断增加。发生暴力时，受害者和幸存者无法逃脱，因为他们被告知在家里避难。”各国承诺“将预防和纠正性别暴力作为[其]国家和全球对策的关键部分，包括确保提供信息和安全地获得服务。”³

¹ 见联合国，“2019 冠状病毒病与人权：我们同舟共济”，2020 年 4 月 9 日。

² 联合国，联合国新闻，“联合国秘书长呼吁在‘令人震惊的全球激增’中实现家庭暴力‘停火’”，2020 年 4 月 6 日。

³ 新西兰外交贸易部，“2019 冠状病毒病疫情下联合国关于性别暴力的联合声明”，2020 年 4 月 23 日。

12. 秘书长发布了政策简报，根据整个联合国系统的专门知识，为制定应对 COVID-19 的措施保护最弱势群体提供指导。2020 年 4 月 9 日，发布与人权事务高级专员办事处合作起草的关于 COVID-19 对妇女影响的政策简报，其中指出：“大流行病扩大并加剧了所有现有的不平等。这些不平等反过来又决定了谁会受到影响、影响的严重程度以及我们为恢复所做的努力”。⁴

13. 秘书长建议，每项 COVID-19 应对计划、每个一揽子恢复计划和所有资源预算编制都应处理这一大流行病的性别影响。

14. 人权事务高级专员还一直积极提醒各国和其他利益攸关方注意人权在应对这一大流行病方面的核心作用，并就此发布了广泛的指导意见。⁵

C. 暴力侵害妇女问题特别报告员和歧视和暴力侵害妇女问题独立专家机制平台的活动和回应

15. 特别报告员的许多常规和已获授权的活动受到了因 COVID-19 大流行而实施的限制性措施的影响，特别是对计划中的对蒙古和巴布亚新几内亚进行国家访问产生了不利影响，在编写本报告时，这些访问仍被推迟。特别报告员第一次未能亲自参加人权理事会，2020 年 7 月 7 日，她向理事会第四十四届会议提交了关于打击暴力侵害女记者行为的专题报告(A/HRC/44/52)和关于她对保加利亚(A/HRC/44/52/Add.1)和厄瓜多尔(A/HRC/44/52/Add.2)进行国家访问的报告，并通过视频链接与相关代表团进行了建设性对话。

16. 2020 年 3 月 27 日，特别报告员向新闻界发表谈话，呼吁各国继续在 COVID-19 大流行期间打击家庭暴力，这是对 COVID-19 大流行和因封锁措施而增加的基于性别的暴力侵害妇女风险作出的首批回应之一。⁶ 特别报告员指出，一方面，将妇女与施虐者隔离，另一方面，庇护所和警察干预等服务的提供和获取机会减少，在这种情况下，包括杀害亲密女性伴侣在内的家庭暴力发生率可能会上升。特别报告员呼吁各国政府在 COVID-19 大流行期间维持和调整保护措施和服务。

17. 特别报告员注意到在 COVID-19 大流行期间缺乏关于基于性别的暴力侵害妇女行为的信息和数据，于 2020 年 4 月 9 日发出呼吁，要求提交关于 COVID-19 和对妇女的家庭暴力行为的资料，⁷ 包括向各国、国家人权机构、国际组织、民间社会、学术界和其他利益攸关方发出问卷，寻求关于以下方面的信息：是否提供热线、庇护所或安全场所；妇女诉诸司法和法院及获得保护令的机会；妇女获得保健服务的机会，特别是生殖健康服务；关于暴力侵害妇女行为，特别是家庭暴力增加的现有数据；应对危机的良好做法实例。特别报告员真诚感谢收到的 274 多份资料，其中披露了许多不足之处，并为本报告提供了信息和启发。

⁴ 联合国，《政策简报：2019 冠状病毒病疫情对妇女的影响》，2020 年 4 月 9 日。

⁵ 人权事务高级专员办事处(人权高专办)“COVID-19 应对指南”，2020 年 5 月 13 日。

⁶ 人权高专办，“各国必须在冠状病毒病封锁期间打击家庭暴力-联合国人权专家”，2020 年 3 月 27 日，日内瓦。

⁷ 人权高专办“征集资料：冠状病毒病和对妇女家庭暴力行为的增加”。(日期不详)。

18. 此外，特别报告员还编写了一份参考文件，说明联合国相关实体、联合国和区域独立专家机制以及民间社会组织为应对 COVID-19 大流行期间暴力侵害妇女行为激增而采取的行动和提出的建议。⁸

19. 在危机期间，特别报告员积极参加了专家小组和讨论会，以提出任务负责人的关切，并呼吁采取紧急行动，确保妇女在 COVID-19 大流行期间免遭基于性别的暴力侵害妇女行为和家庭暴力：

(a) 2020 年 4 月 29 日，她参加了由“Right On”倡议主办的讨论会，主题是“COVID-19 与妇女：危机的性别影响”，联合国系统和政府官员齐聚一堂，讨论 COVID-19 大流行对妇女生计、工作量、易受暴力侵害和获得生殖健康服务的性别影响，一些妇女群体的特殊脆弱性，以及在这种情况下继续抗拒对妇女权利的抵制的必要性；⁹

(b) 2020 年 5 月 20 日，特别报告员与学者和独立人权专家一道，讨论了在 COVID-19 大流行背景下暴力侵害妇女行为风险增加的问题，包括网上暴力侵害妇女行为。由欧洲委员会主办的主题为“COVID-19 之前、期间和之后的暴力侵害妇女和女童行为：必须解决的影子大流行病”的活动，旨在处理《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》(《伊斯坦布尔公约》)缔约国的持续义务问题；¹⁰

(c) 2020 年 5 月 29 日，美洲人权法院、美洲妇女委员会和《贝伦杜帕拉公约》后续机制组织了高级别专题小组讨论会，讨论了 COVID-19 大流行对妇女的严重后果，同时考虑到她们每天遭受的结构性歧视和暴力。与会者强调了区域和联合国专家机制之间合作的重要性，以回顾各国在这一大流行病期间对妇女权利的义务；

(d) 2020 年 6 月 4 日，特别报告员参加了澳大利亚常驻联合国代表团日内瓦主办的网播研讨会，主题是“你家中的人权：家庭暴力因 COVID-19 而加剧和暴露”。特别报告员强调了在 COVID-19 大流行期间跟踪包括杀害女性在内的家庭暴力数据的重要性，并强调指出，COVID-19 造成的差距加剧了以往在应对家庭暴力方面的差距，需要采取新的措施，并重新评估 COVID-19 后的应对措施；

(e) 2020 年 6 月 11 日，特别报告员参加了爱尔兰全国妇女委员会组织的主题为“设定女权主义议程：挑战暴力侵害妇女行为”的网播研讨会。在网播研讨会上，小组成员讨论了恢复阶段的优先事项和战略，这要求重新设想应对家庭暴力和性别暴力的措施。特别报告员强调监测主要问题和在其任务范围内实行的良好做法，这证实了在大流行初期确定的许多风险和后果。¹¹

⁸ 可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/ResponseCOVID19.aspx。

⁹ Right On, “冠状病毒病与妇女：危机的性别影响”，2020 年 4 月 30 日。

¹⁰ 网播研讨会见 www.coe.int/en/web/istanbul-convention/webinar。

¹¹ 网播研讨会见 www.facebook.com/watch/live/?v=1165762117091015&ref=watch_permalink。

20. 2020 年 6 月 23 日和 26 日，特别报告员参加了由秘书长主持的副主管委员会和执行委员会关于 COVID-19 大流行期间性别暴力问题的讨论。秘书长强调了这一专题的重要性，认识到在当前 COVID-19 大流行背景下，这一问题变得更加严重，需要在各级做出有效应对。

21. 特别报告员多次指出，¹² 有必要制定新的联合国全系统办法或战略，以打击基于性别的暴力侵害妇女行为，并制定联合国执行计划，指导各国根据国际标准努力打击长期存在的基于性别的暴力侵害妇女行为。在当前情况下，在 COVID-19 大流行之前提出的上述建议更为重要，因为在预防和打击基于性别的暴力侵害妇女行为方面已经存在的缺陷由于 COVID-19 大流行而暴露和加剧。

22. 特别报告员继续协调歧视和暴力侵害妇女问题独立专家机制平台，这是一项汇集联合国和区域独立专家机制的举措。由于 COVID-19 大流行，该平台未能按预定计划于 2020 年 3 月在妇女地位委员会第六十四届会议期间举行第八次会议。因此，2020 年 5 月 14 日，特别报告员主持了平台在线第八次会议，¹³ 目的是分享关于每个机制应对 COVID-19 大流行病的信息，并评估在这一问题上可能采取的联合举措。

23. 会后，专家机制于 2020 年 7 月 14 日发表关于 COVID-19 及性别暴力和歧视妇女现象增加的联合声明。¹⁴ 专家提醒各国，根据在 COVID-19 大流行期间仍然适用的相关国际标准，各国有责任在打击这两种大流行现象，为此维护诉诸司法权和为消除基于性别的暴力侵害妇女行为提供的服务。¹⁵

24. 最后，除了与应对 COVID-19 有关的活动外，特别报告员与“立即平等”组织合作，于 2020 年 5 月 27 日主办了关于强奸定罪和起诉的在线专家组会议。40 名与会者出席了会议，来自联合国系统、区域机制、民间社会和学术界的专家聚集一堂，就适用的国际人权标准以及世界不同区域国家法律方面的差距和挑战进行了讨论。会议结果将为特别报告员编写最后专题报告提供信息，该报告将于 2021 年 6 月提交人权理事会。特别报告员还于 2020 年 4 月 9 日就该专题发出征集材料和调查问卷的呼吁，在编写本报告时，已收到 145 份材料。她欢迎在 2020 年 12 月 31 日之前收到对调查问卷的更多答复和意见。¹⁶

¹² 例如，见特别报告员杜布拉芙卡·西蒙诺维奇在妇女地位委员会第六十四届会议的发言，2020 年 3 月 9 日，纽约，可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/CSW/CSW64.pdf；特别报告员杜布拉芙卡·西蒙诺维奇在人权理事会第四十四届会议的发言，可查阅：www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26048&LangID=E。

¹³ 会议报告可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/14May2020_EDVAW_Platform_meeting_report.docx。

¹⁴ 人权高专办，“特别报告员和妇女权利机制 EDVAW 平台关于 COVID-19 和暴力侵害妇女和歧视妇女行为增加的联合声明”，2020 年 7 月 14 日。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRVAW.aspx。

D. COVID-19 大流行与基于性别的暴力侵害妇女行为盛行之间的相互联系，重点关注家庭暴力

25. 在以下段落中，特别报告员根据从各利益攸关方收到的 270 多份材料，分析了 COVID-19 大流行与基于性别的暴力侵害妇女行为盛行之间的相互联系及其产生的影响。收到的资料显示，各国在处理和预防基于性别的暴力侵害妇女行为方面存在诸多不足，而且普遍缺乏协调一致的对策，包括根据《消除对妇女的暴力行为宣言》和消除对妇女歧视委员会第 35 号一般性建议(2017 年，更新第 19 号一般性建议)概述的义务，在 COVID-19 大流行病之前和期间提供基本服务。

26. 在一些国家，在制定应对 COVID-19 计划时让妇女充分参与，包括发挥领导作用(例如，在新西兰)。然而，在大多数国家，妇女没有参与地方、国家和全球应对 COVID-19 小组、政策空间和决策，这反映出在全球和国家层面，妇女担任国会议员和领导人的人数很少。

27. 民间社会，特别是妇女非政府组织，将消除基于性别的暴力侵害妇女行为列为优先事项，它们的活动产生了深远的社会和政治影响，促使人们认识到基于性别的暴力侵害妇女行为是对人权的侵犯，并推动通过法律和政策来解决这一问题(第 35 号一般性建议，第 4 段)。

28. 事实上，很明显，如果没有非政府组织的支持，帮助逃离暴力的妇女，她们的困境将会更糟；非政府组织在预防和打击暴力方面发挥积极作用，而社区一级的动员战略如果得到协调，让包括地方政府代表、社区领导人、非政府组织和妇女团体在内的社会各阶层参与进来，就可以有效预防暴力侵害妇女行为。然而，在当前的危机中，许多非政府组织和妇女团体失去资助，其成员被迫适应新的工作方式，包括远程提供服务，同时确保自己及其家人的健康和安全。

29. 尽管与 COVID-19 爆发及其后的封锁相关的经济压力和焦虑给大多数家庭和关系带来了相当大的压力，但这本身并不会导致家庭暴力。一个苏格兰非政府组织¹⁷指出，目前使用的与这场危机有关的措辞无助于消除这一大流行病是家庭虐待的“原因”的想法，而是在宣传一种错误的观念，即家庭虐待涉及一次性身体暴力事件，与施暴者无法控制的外部因素有关。有人称，“必须将家庭虐待理解为妇女不平等的原因和后果，虐待仍然是施虐者的选择，不能以外部因素为借口，无论这些情况如何。”¹⁸

30. 一些政府被认为没有对性别暴力增加作出足够回应。国家民主研究所在其 4 月份的调查中指出，78%的答复者报告说，国家政府没有对加强预防、保护或提供支助服务作出回应，只有 22%的答复者报告说，政府作出正确回应。在 6 月份

¹⁷ 英格兰妇女援助组织提交的资料。

¹⁸ 同上。

进行的最近一次调查中，观察到政府对这一问题的回应有所增加，58%的人报告说政府已经作出答复，而 42%的人仍报告说政府没有作出充分回应。¹⁹

31. 虽然一些国家已采取必要步骤确保基本服务继续运作，但许多其他国家关闭或缩减了危机中心、求助热线、庇护所和安全住所等服务，并削减了向经营这些服务的民间社会和妇女组织提供的财政支持，进一步减少了处于虐待状况的妇女可能拥有的为数不多的支助来源。

32. 一些国家采取了新的措施支持性别暴力的女性受害者。这些措施包括在线服务、在食品店和药店建立举报家庭暴力警报系统、在庇护所满员的情况下提供旅馆住宿、授权在家中使用生殖保健远程医疗服务、为停止工作的家庭佣工和低收入者提供经济支持、为所有父母提供带薪假期以照顾留在家中的儿童或残疾人，为贫困妇女提供免费托儿服务或临时住房和食物，提供“电子司法”服务以支持危机期间法律和司法服务的连续性，以及远程心理咨询和法律信息。²⁰

33. 在一些国家，媒体也发挥了重要作用，使公众进一步认识在 COVID-19 背景下的国内性别暴力状况，以及针对性别暴力提供支持作为国家 COVID-19 应对措施的一部分的重要性。

34. 一些国家(加拿大、西班牙和美利坚合众国)发布暂停因拖欠租金和抵押贷款而驱逐的规定，推迟受病毒影响的人支付抵押贷款，延长冬季暂停非正规住区强制驱逐的规定，并增加无家可归者获得卫生设施和紧急住所的机会。

35. 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，政府发起了“你并不孤单”运动，并向负责处理基于性别的暴力侵害妇女行为部门拨出 3 700 万英镑应急资金，为期六个月。²¹

36. 在苏格兰，政府于 3 月份拨款 150 多万英镑给苏格兰强奸危机组织和苏格兰妇女协会，以确保受暴力侵害妇女行为影响的妇女和儿童继续获得支助服务。总共向苏格兰妇女协会拨款 135 万英镑，用于支付费用，包括远程工作信息技术费用和为全国家庭虐待和强迫婚姻求助热线提供救济人员的费用。妇女援助组织(非政府组织)的雇员也被确认为“关键工作者”。²²

37. 爱尔兰政府正在制定为寻求庇护者建立自我隔离设施的计划，已经推迟驱逐出境，政府保证向所有无证移民提供医疗保健和收入支助，并鼓励他们在需要时寻求帮助。法国政府应对家庭暴力危机的办法是，向努力打击暴力侵害妇女行为的组织提供赠款，在药店建立受害者警报系统，支付旅馆房间用作庇护所的费用，并设立专门为遭受暴力的残疾妇女提供的短信紧急号码。在格鲁吉亚，关于国家

¹⁹ 国家民主研究所提交的资料。

²⁰ 人权高专办，“冠状病毒病与妇女人权：指导意见”，2020 年 4 月 15 日。

²¹ 大不列颠及北爱尔兰联合王国非政府组织联合提交的资料。

²² 苏格兰援助组织提交的资料。

为暴力侵害妇女和家庭暴力的幸存者提供服务的信息在为返回该国的公民准备的隔离旅店中展示。²³

38. 议会和政党也就有效应对暴力侵害妇女这一影子大流行病的政策和行动提出了建议。智利进步党提出了应对 COVID-19 的政策建议，呼吁紧急建立公共基础设施和应急服务部门，以保护暴力侵害妇女行为的幸存者。区域议会也很活跃：拉丁美洲和加勒比议会通过一项决议，呼吁将性别观点纳入 COVID-19 应对措施的主流，并让妇女参与各级决策；欧洲议会妇女权利和性别平等委员会主席发表声明，敦促欧洲联盟及其成员国在 COVID-19 危机期间增加对家庭暴力受害者的支持。²⁴

E. 缺乏针对暴力侵害妇女行为的综合服务和保护措施，以预防和打击 COVID-19 大流行期间的家庭暴力

39. 特别报告员在 2017 年提交人权理事会的报告中，审议了对暴力侵害妇女行为采取基于人权的综合服务和保护措施，重点是庇护所和保护令，特别报告员在报告中指出，缔约国有义务打击暴力侵害妇女行为，保护每个妇女免受暴力侵害的权利。承认妇女免受暴力侵害的权利决定了各国保护暴力侵害妇女行为的女性受害者或潜在受害者的人权义务，即通过法律和实际措施防止和打击这种暴力行为，提供一整套服务，如庇护所和措施，包括保护令。这些服务必须以受害者为中心，侧重于妇女人权、安全和增强受害者权能，旨在避免妇女和儿童再次受害。这种全面的方法必须适用于与提供保护措施有关的所有阶段，以期预防、保护和起诉性别暴力，确保受害者遭受暴力后康复，从而增强其权能(见 [A/HRC/35/30](#)，第 41-42 段)。

40. 特别报告员通过执行任务获得了大量经验，她在国家访问期间，包括访问庇护所，收集了关于庇护所和保护令的信息，并从暴力侵害妇女行为幸存者、服务提供者和有关当局收集第一手信息。因此，她极为清楚许多国家在提供庇护所和保护令方面存在的巨大差距和挑战。事实上，尽管有些人承认家庭暴力迫使妇女和儿童为了安全而搬迁，但政府往往没有做出国家规划或提供资金，以便在全国各地建立足够数量、能力或分布的庇护所，而且在世界许多国家，没有庇护所；在另一些国家，只有不能过夜的日间庇护所，(见 [A/HRC/35/30](#))。COVID-19 危机暴露并加剧了在确保为遭受性别暴力的妇女和女童提供充足和可用的庇护所方面存在的严重差距。

41. 为遏制 COVID-19 大流行而实施的行动限制使数以千计的妇女和女童被困家中，这是令人恐惧的地方，心理、性、身体和经济虐待极为猖獗。对于已经遭受虐待的妇女而言，危机使她们的处境雪上加霜，因为她们现在更容易被施虐者控制，而她们的法律和社会支持网络被破坏，或者在某些情况下根本不存在，这

²³ 格鲁吉亚政府提交的资料。

²⁴ 国家民主研究所提交的资料。

使她们不可能或难以寻求即时援助或逃离。许多妇女还面临被赶出家门或被取消经济来源和医疗援助的威胁。

42. 封锁措施、财政限制和普遍的不确定性加在一起，正在加剧重男轻女的规范，并使施害者大胆使用其它权力和控制。在许多国家，一些施害者还利用保持身体距离措施继续或加剧其虐待行为，并阻止受害者举报虐待行为。

43. 应当指出，就家庭虐待而言，在处理其他形式的基于性别的暴力侵害妇女行为方面原已存在的法律缺陷，包括不承认心理暴力是暴力侵害妇女行为，缺乏对婚内强奸的刑事定罪以及基于胁迫而不是基于同意的强奸定义，给举报带来了额外的障碍。在 COVID-19 大流行病消失后，举报强奸案件的时效法也可能给妇女和女童造成重大障碍。

44. 此外，如果禁止施害者的保护令和驱逐令不存在或不充分，如果警察干预对性别问题不敏感，或如果没有风险评估，妇女就不敢举报。收到的资料表明，在儿童面前发生虐待的风险增加，而且许多妇女如果住在机构照管所，就再也看不到自己的孩子。²⁵ 在共同监护的情况下，许多施害者还利用这一大流行病无视探视权，并为在见面时间过后不把孩子送还他们的母亲辩解。

45. 有报道称，施害者将 COVID-19 病毒用作一种虐待形式。一些施害者不遵守封锁限制，从家里进进出出，回来后故意往伴侣脸上啐唾沫或咳嗽。其他人也将该病毒用作逃避警方询问的策略，他们宣称自己感染了病毒，因此无法出现在警察局。²⁶

46. 以下段落着重说明，为防止和打击在 COVID-19 大流行期间及之后基于性别的暴力侵害妇女行为而提供的基于人权的必要措施和服务存在差距，并根据收到的资料纳入了良好做法，这些资料是针对特别报告员在征集资料时提出的具体问题提交的。

1. 救助热线

47. 特别报告员在上述报告中指出，依照《消除对妇女一切形式歧视公约》第 2 条和《伊斯坦布尔公约》第 24 条，应当为受害妇女提供 24 小时全国免费电话帮助热线，并且应当提供保密咨询，同时适当考虑到受害者的匿名性，并且能够处理紧急入住庇护所的情况(见 [A/HRC/35/30](#)，第 107 段)。一些国家²⁷ 只提供 24 小时/7 天免费公营和民间社会求助热线。

48. 许多国家有求助热线，但不是 24 小时/7 天或免费提供。在 COVID-19 大流行期间，许多求助热线的来电数量有所增加，而其他一些求助热线的来电数量没有变化或需求减少，这突显了替代沟通方法的重要性，因为在封锁期间，妇女与施暴伴侣同住一处，很难通过电话寻求帮助。

²⁵ 苏格兰妇女援助组织提交的资料。

²⁶ 联合王国妇女团体网络提交的资料。

²⁷ 包括孟加拉国、加拿大、哥伦比亚、芬兰、印度、肯尼亚、挪威、南非和英国。

49. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)报告称,在当前情况下,许多太平洋国家专门针对性别暴力幸存者的 24 小时热线主要由民间社会开通。²⁸ 这些热线除了提供举报暴力的空间外,在某些情况下还为暴力幸存者提供心理社会急救、咨询和法律援助。在大流行病期间还设立了一些热线,以满足特定需求;例如,在欧亚地区开通了一条区域热线,向艾滋病毒/艾滋病患者和受 COVID-19 影响的主要人群提供信息和服务,以确保不间断地提供抗逆转录病毒治疗和咨询,以及关于性健康和生殖健康以及性别暴力的咨询和转介。²⁹

50. 2020 年 3 月 1 日至 2020 年 4 月 16 日期间,意大利政府运营的求助热线 (1522) 接到了 5 031 个电话,比 2019 年同期增加了 73%。共有 1 543 名妇女打电话,因为她们急需帮助对付施虐者或跟踪者,45.3%拨打政府热线的妇女担心她们的生命或人身安全。在 93.4%的案件中,她们是家庭暴力的受害者。³⁰ 在墨西哥,截至 2020 年 3 月 31 日,记录了 115 614 个紧急呼叫(545 个与性虐待有关,22 628 个与亲密伴侣暴力有关,64 858 个与家庭暴力有关)。在黎巴嫩和马来西亚,拨打暴力求助热线的电话增加了一倍,而在西班牙,拨打求助热线的电话增加了 48%。³¹ 在哥伦比亚,在危机的四周期间接到的求助热线电话增加了 100%。³² 在南非,封锁期间打给国家性别暴力指挥中心的电话增加了两倍。³³

51. 在七个开通了热线的太平洋国家(斐济、基里巴斯、密克罗尼西亚联邦、萨摩亚、所罗门群岛、汤加和瓦努阿图),有些国家报告称,在宣布紧急状态、封锁或政府授权的其他缓解 COVID-19 行动后,来电数量有所增加。³⁴ 尽管许多国家报告称,求助热线和类似服务的来电数量有所增加,但这可能要归因于服务和电话数量得到进一步推广,而这是应对 COVID-19 期间性别暴力措施的一部分。

52. 一些国家还采取措施,确保不同族裔人口和语言上的少数群体能够使用求助热线和热线。在波斯尼亚和黑塞哥维那,寻求庇护者和移民可以使用求助热线,通过由“文化调解员”接听的电话线,以他们的母语向这些群体提供支持。³⁵

2. 提供庇护所或其他安全住所

53. 向联合国人口基金提交数据的大多数国家都有避难所;然而,甚至在 COVID-19 来袭之前,许多庇护所就已经资源不足,能力有限,而且随着疫情蔓延和性别暴力案件的增加,几乎所有的庇护所都已人满为患,捉襟见肘。大多数危机中心和

²⁸ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)亚洲及太平洋区域办事处提交的资料。

²⁹ 联合国人口基金(人口基金)提交的综合资料。

³⁰ 收到的资料涉及 COVID-19 与针对妇女的家庭暴力增加:来自意大利的观点,L. Sipala 和 V. Sicari。

³¹ 西班牙政府提交的资料。

³² 哥伦比亚卫生和社会保障部提交的资料。

³³ 牛津人权中心提交的资料。

³⁴ 妇女署亚洲及太平洋区域办事处提交的资料。

³⁵ 人口基金提交的综合资料。

家庭暴力受害者庇护所(许多由非政府组织运营)由于强制隔离措施和缺乏保持身体距离或自我隔离的能力,在 COVID-19 危机期间停止接收新的幸存者。他们的活动现在仅限于在线咨询。在一些国家,由于行动受到限制,幸存者很难进入庇护所。一些庇护所还要求 14 天的隔离才能入住,而其他庇护所则要求以阴性检测结果的形式证明没有患病。

54. 妇女署在其题为“快速评估: COVID-19 对妇女民间社会组织的影响”的报告中强调指出,亚太区域民间社会组织和妇女面对 COVID-19 带来的种种挑战。妇女署在与活动家、一线服务提供者和盟友的定期磋商和网络研讨会中得知,许多国家很难持续提供应对暴力侵害妇女行为的服务,有些地方不得不停止提供服务。在许多情况下,妇女不知道庇护所的存在,也不知道在 COVID-19 期间仍然提供哪些服务,以及如何获得这些服务。

55. 家庭暴力幸存者在获得主要支助方面面临障碍,因为一些国家的国家服务机构需要大量文件才能紧急入住庇护所,包括当地登记。对一些妇女而言,出示当地居住证明的要求可能特别成问题,例如,如果她们离婚后失去了住房所有权,或者不得不长途跋涉以逃避虐待。受害者往往要在数周后才能等到决定,然后在某些情况下,在面临持续虐待风险时,被拒绝入住庇护所。³⁶

56. 在一些国家,非国民和移民等特定群体不可入住庇护所。一些国家建立的检疫中心也构成了挑战。在这些中心,孤立的妇女遭受暴力和虐待的风险很高。³⁷许多庇护所也采取了限制性措施,保护已经住在庇护所的人。

57. 移民妇女在获得关键服务方面面临特殊障碍。例如,据报道,在联合王国,施虐者利用其移民身份控制她们或阻止她们寻求帮助,她们可能因为被拘留、被驱逐出境或与子女分离的风险而害怕与当局接触。根据 1999 年《移民和庇护法》,持有配偶或未婚夫签证的人“不能求助于公共资金”,这使他们没有资格享受大多数政府福利。许多依靠公共资金的庇护所不能接收“没有公共资金来源”的幸存者。³⁸

58. 另一个挑战是在家庭暴力庇护所内实施保持身体距离措施,特别是在床位不足的情况下。在某些情况下,员工自己可能会觉得在疫情期间工作的健康风险相对他们的工资而言太高了。³⁹ 妇女援助组织进行的一项初步调查显示,尽管英国的家庭虐待服务机构正在努力适应政府的指导方针,并继续向家庭虐待幸存者提供重要支持,但“许多机构被迫减少或取消了它们能够向妇女和儿童提供的支助,主要原因是人员短缺以及难以适应远程提供支助。”约 80% 的女性一线支助人员

³⁶ 人权观察,“*I Could Kill You and No One Would Stop Me: Weak State Response to Domestic Violence in Russia*”,(2018 年 10 月),第 64-75 页。

³⁷ 人口基金提交的综合资料。

³⁸ 人权观察提交的资料。

³⁹ 牛津人权中心提交资料。

报告说，服务已经减少，因为面对面接触减少，以及工作人员生病和技术问题，包括缺乏必要的笔记本电脑，无法在家工作。⁴⁰

59. 庇护所可能不是为所有需要安全的妇女提供或配备的。在 COVID-19 封锁期间，老年人面临更高的暴力风险，并且可能获得更少的庇护所服务。残疾妇女对支助的要求较高，无法入住妇女庇护所，也无法获得其他个人支助人员的帮助，使她们能够摆脱虐待状况。⁴¹

60. 然而，越南等国家正在采取措施，满足对更多庇护所的需求，并在注册旅店为性别暴力受害者提供临时庇护所。⁴² 在丹麦，由于疫情期间家庭暴力增加，政府为妇女争取到庇护所 55 个额外紧急名额。⁴³

61. 葡萄牙政府新开了二个可容纳 100 名妇女的庇护所，并发起了电视、广播和社交媒体运动，让妇女了解在封锁期间可以寻求帮助，并鼓励社区举报任何家庭暴力案件。⁴⁴ 在阿塞拜疆，政府为受亲密伴侣暴力影响的妇女增加了庇护所和安全空间。⁴⁵ 斐济努力培训男性卫生工作者、警察和军人，以应对和预防暴力侵害妇女行为。⁴⁶

62. 在加拿大，遭受暴力的妇女、跨性别者和非二元性别者不受保持身体距离措施的约束，在大多数省份和地区，宣布妇女庇护所为必要服务，并在整个疫情期间一直开放。政府向妇女庇护所提供了约 2 600 万美元的一次性资助，“当无法在家中自我隔离时”，这些庇护所“提供避难场所”。民间社会组织主张政府发出更明确的信息，特别是在封锁的第一阶段，以确保人们知道，如果家中不安全，他们不需要呆在家里。⁴⁷

63. 西班牙宣布支持和保护男性暴力受害者的服务为必要服务，以便在危机期间能够保持同样的服务能力。为应对危机，还为应急庇护所提供了新的空间。⁴⁸ 在美国华盛顿哥伦比亚特区，一些管辖区欣然接受“分散式”住房模式(而不是传统的庇护所)。“分散式”住房的公共健康风险较低，因为家庭作为一个单元被安置在一个单独的房子或公寓里。此外，许多酒店都以较低价格向庇护所提供房

⁴⁰ 妇女援助组织，“The impact of Covid-19 on domestic abuse support services: findings from an initial Women’s Aid survey” (2020 年 6 月 27 日查阅)。

⁴¹ 同上。

⁴² 人口基金提交的综合资料。

⁴³ 丹麦人权研究所提交的资料。

⁴⁴ 葡萄牙政府提交的资料。

⁴⁵ 人口基金提交的综合资料。

⁴⁶ 人口基金提交的综合资料。

⁴⁷ 加拿大国际特赦组织提交的资料。

⁴⁸ 欧洲妇女游说团提交的资料。

间。⁴⁹ 在罗马尼亚，布加勒斯特市长在疫情爆发之初为罗马尼亚首都最大的家庭暴力受害者中心揭幕。⁵⁰

3. 诉诸司法和保护令

64. 特别报告员在上述报告中指出，各国义务确保获得保护令，通过“执行”令确保安全，要求实施家暴者离开共同的家，并与受害者保持一定距离(禁止令)。保护令可以对受保护令约束的人施加一系列限制。例如，保护令要求施害者离开受害者住所，或远离共同的家，远离特定地点(例如，受害者工作场所或其子女的学校)，或避免接触受害者或有风险的人。一些管辖区允许附加命令，例如，要求施害者支付家庭住房租金或子女抚养费，或交出其拥有的武器(见 [A/HRC/35/30](#)，第 61 段)。

65. 在世界上几乎所有国家，法院要么关闭，要么缩短工作时间。因此，案件审理有限，案件处理拖延很长时间。此外，虽然一些法院的运作能力有所下降，但在许多国家，家庭暴力案件没有被法院列为优先事项。

66. 作为适应当前情况的一种手段，许多法院正在改用新的在线技术远程审理案件，一些国家已经开辟了发布电子保护令的可能性。然而，事实证明在线提交文件具有挑战性，特别是对于社会经济地位低的女性而言。在许多情况下，妇女和女童获取技术的机会有限，因为手机或电脑往往由男性亲属控制。她们安全地打电话或使用任何其他形式的数字通信举报暴力行为和寻求帮助的机会尤其受到影响，因为她们与施害者住在一起。由于缺乏获取技术的机会或技术不足，许多妇女无法使她们的案件迅速得到解决。对一些妇女而言，及时获得司法救助事关生死，而在 COVID-19 大流行期间，妇女获得司法救助的途径已被暂停，如果有可比数据，将在稍后阶段披露其后果。

67. 在 COVID-19 居家令期间，妇女在获得保护和司法求助方面面临特殊障碍。针对这种情况，巴西圣保罗州公设辩护处允许人们在线举报家庭暴力，并要求法官远程发布禁止令或其他保护措施，而不是要求受害者出现在该辩护处。⁵¹

68. 印度查谟和克什米尔高等法院(自己)意识到家庭暴力案件增加，并通过一项建议针对不同方面的命令，包括增加对妇女和女童的远程或在线咨询；为妇女指定可举报家庭暴力的非正式安全空间，例如杂货店；立即在空置的被殴妇女庇护所、学术机构和其他场所为家庭暴力受害者指定安全空间和寄身之处，同时加大宣传力度，让更多人了解这些问题。法院指示查谟和克什米尔以及拉达克的所有法院将家庭虐待案件作为紧急案件处理。⁵²

⁴⁹ 人权宣传会提交的资料。

⁵⁰ 国家民主研究所提交的资料。

⁵¹ 巴西政府提交的资料。

⁵² 牛津人权中心提交的资料。

69. 在南非，首席大法官授权高等法院和初级法院的所有法院院长和治安法官发布指令，以便能够就紧急事项诉诸法院，如保释申请、赡养费、家庭暴力和与儿童有关的案件等。⁵³

70. 即使在法院仍然开放的国家，其他障碍也可能阻止审理妇女的家庭暴力令申请。例如，在爱尔兰，人们注意到，在封锁期间，由于公共交通路线大大减少(如果不是完全停止)，居住在农村地区或法院所在城镇以外的妇女被限制出庭，除非她们可以使用自己的交通工具。缺乏托儿服务也是阻碍诉诸法院的一个重要问题。⁵⁴

F. 获得保健服务，包括生殖健康服务

71. 由于在一线提供关键医疗护理和其他必要服务的妇女特别多，她们感染病毒的风险增加了。对妇女和女童的巨大影响首先是感染风险更大，以及对个人防护装备的需求。妇女占卫生工作人员的 70%，包括一线的助产士、护士、药剂师和社区卫生工作人员。一线女性卫生保健工作者也呼吁关注月经卫生需求、保护她们免受虐待和羞辱以及心理社会支持的需求。

72. COVID-19 公共卫生危机对性健康和生殖健康及权利造成负面影响。具体而言，在获得性健康和生殖健康服务方面的法律和政策障碍原先就存在并造成伤害，在疫情期间这一伤害加剧，而一些政府则试图利用危机剥夺这些权利，通过将人工流产视为非必要的医疗程序，为获得人工流产服务制造新的障碍。

73. 限制提供对妇女和女童至关重要的保健服务，如终止妊娠(即使在允许合法堕胎的国家)，特别是在强奸或乱伦的情况下，对妇女和女童的健康影响极大。除了拒绝服务之外，对过度拥挤的医院传播 COVID-19 的恐惧以及产科医生不在场也使孕妇容易出现健康并发症，包括身体和心理压力，因为据报道，许多人由于健康和安全问题而跳过产前预约，重新考虑分娩选择，⁵⁵ 或者因为医生不在，根本无法咨询医生，所以错过了定期检查，而且无法获得必要的药物。

74. 针对获得生殖健康服务的机会日益减少的情况，2020 年 5 月 6 日，59 个国家政府就 COVID-19 危机中保护性健康和生殖健康和权利以及提高对性别平等问题的敏感度联合向新闻界发表谈话，⁵⁶ 指出必须优先考虑性健康和生殖健康需求，包括心理社会支持服务和防止性别暴力，以确保连续性。

75. 本着这种精神，一些国家已经采取重要步骤，确保继续提供保健服务。例如，爱尔兰和联合王国部分地区已采取措施，确保在疫情期间获得人工流产护理，包

⁵³ 妇女署、世界卫生组织、联合国开发计划署、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和人口基金，“冠状病毒病与向暴力侵害妇女和女童行为幸存者提供必要服务”(日期不明)。

⁵⁴ “安全爱尔兰”提交的资料。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 可查阅：www.government.se/statements/2020/05/joint-press-statement-protecting-sexual-and-reproductive-health-and-rights-and-promoting-gender-responsiveness-in-the-covid-19-crisis/。

括使远程咨询和在家使用早期药物堕胎合法化。⁵⁷ 法国卫生部长和负责性别平等事务的国务秘书于 4 月 3 日发表联合声明，其中发布了新的指导方针，规定可以通过电话或互联网进行人工流产护理咨询，如果妇女愿意并经医学上批准，她们可以在家服用两种堕胎药丸。⁵⁸ 比利时政府向所有 25 岁以下的妇女免费提供避孕药具。⁵⁹

G. 数据收集

76. 人们一再指出，收集、分析和分享相关数据对于采取有效和协调措施预防、调查和起诉与性别相关杀害妇女行为至关重要。为了实现这些目标，需要详细的数据衡量问题的严重程度和范围，建立基线，确定高风险群体，并将干预和预防工作集中在最需要的地方，以监测随着时间的推移发生的变化，评估干预的实效，并处理暴力受害者受到的伤害。⁶⁰

77. 在 COVID-19 大流行之初，媒体和受害者服务机构均报告求助电话急剧增加，表明性别暴力有所增加。一些国家报告称，基于性别的暴力侵害妇女行为有所增加，特别是家庭暴力、网上暴力侵害妇女和女童行为以及亲密伴侣和与家庭有关的杀害女性行为。据报，一些区域原已普遍存在的性别暴力形式也有所增加，如童婚、早婚和强迫婚姻以及切割女性生殖器等。⁶¹ 然而，来自一些国家的数据显示，对性别暴力的投诉有所减少。联合国毒品和犯罪问题办公室汇编的数据显示，2020 年 3 月和 4 月，21 个国家报告的性暴力案件有所减少，8 个国家的亲密伴侣杀害女性案件稳定无变化。在意大利等国家，求助热线电话数量大幅增加的同时，性暴力事件有所减少。⁶²

78. 总体而言，缺乏关于性别暴力的可比行政数据，因此很难评估在 COVID-19 大流行期间性别暴力增加的程度。在 COVID-19 之前收集的关于亲密伴侣杀害女性或与性别相关的杀害妇女的行政数据显示，在家庭暴力中，妇女受亲密伴侣杀害行为的影响特别大。在有此类数据的国家，数据显示在亲密伴侣暴力案件中，80% 以上被杀的人是妇女，这表明家庭对她们来说可能是非常危险的地方。在 2019 年世界上被杀害的所有妇女中，58% 死于亲密伴侣或家庭成员之手。⁶³

⁵⁷ 生殖权利中心提交的资料。

⁵⁸ 可查阅：https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/200403-_ivg_et_covid-19.pdf。

⁵⁹ 欧洲妇女游说团提交的资料。

⁶⁰ 联合国，“暴力侵害妇女行为统计数据编制准则：统计调查”（联合国出版物，出售品编号：E.13.XVII.7）。

⁶¹ 非洲人权和民族权委员会，“非洲妇女权利特别报告员关于 COVID-19 大流行期间侵犯妇女权利的新闻稿”，2020 年 5 月 6 日。

⁶² 毒品和犯罪问题办公室研究员 Fatma Ismetova Usheva 在 2020 年 6 月 29 日举行的主题为“COVID-19 期间暴力侵害妇女行为”的网播研讨会上的发言。

⁶³ 毒品和犯罪问题办公室，《全球杀人问题研究报告：与性别有关的杀害妇女和女童行为》（维也纳，2018 年）。

79. 虽然在所谓的“正常”时期，国家预防系统往往缺乏可靠的数据和风险评估，但目前的情况使人们很难清楚地了解 COVID-19 以及相关的封锁和保持身体距离指令可能导致的暴力增加。应更加重视基于证据的性别平等分析、关于该病毒对特定性别的人权影响记录以及采取的应对措施。

80. 在编写本报告时，还没有关于暴力侵害妇女和杀害女性行为的全面数据，但 2021 年初一些国家将有关于亲密伴侣杀人或杀害女性的数据，这将提供一个在 COVID-19 背景下比较数据的机会。在当前危机中收集此类数据将极有助于分析 COVID-19 大流行期间杀害女性案件，而且能够有助于避免今后任何危机中出现类似的性别暴力升级情况。

H. 在 COVID-19 大流行背景下对妇女的交叉歧视和性别暴力

81. 这场危机对妇女产生了不利影响，她们在不稳定的就业形式、非正规经济部门、家政工作和其他低薪和临时工作中所占比例过高。许多国家没有社会保障制度，这使它们容易受到与遏制疫情措施相关的社会和经济冲击。收入损失直接影响到妇女为自己和家庭负担住房、食物和水的能力。

82. 学校和教育机构的关闭导致数百万女童呆在家里。据联合国教育、科学及文化组织估计，目前因 COVID-19 造成学校关闭而不在校的学生在全球入学学生总人数中占 89% 以上。这一数字相当于 15.4 亿入学儿童和就读大学的青年，包括近 7.43 亿女童，其中超过 1.11 亿女童生活在世界最不发达国家。虽然网上教育有助于确保持续教育，但对于许多承担家务劳动和/或缺乏必要资源和上网设备的女童和妇女而言，这不是一个选项。全世界数百万女童没有上网，因此可能无法进入数字空间学习。

83. 这一大流行病的经济影响还可能导致女童因童工、早婚或强迫婚姻或某些情况下的性交易而辍学。困在家中的女童也面临更大的乱伦、早孕和强奸以及切割女性生殖器和家庭成员杀害女性(名誉杀人)的风险。

84. 许多国家采取的限制性措施可能导致对弱势和边缘化群体中的妇女遭到复合和交叉形式的歧视，包括但不限于来自少数民族和土著、移民和农村社区的妇女和女童、老年妇女及残疾妇女和女童、无家可归的妇女和贩运人口受害者，她们尤其受到危机的影响。

85. 妇女占老年人口的一半以上，因此面临的挑战因长期生活在往往资源不足的护理设施中而进一步加剧，并且没有很好地适应自我隔离措施。世界卫生组织 2020 年 6 月报告称，对于疫情期间处于封锁状态的老年妇女而言，她们“已经处于虐待状态，性别不平等和长期接触虐待她们的人增加了基于性别的暴力侵害老年妇女行为的危险。”⁶⁴ 巴西妇女、家庭和人权部热线 2020 年 3 月 7 日至 6 月

⁶⁴ 世界卫生组织，“COVID-19 与暴力侵害老年人行为”，(日期不明，2020 年 6 月 26 日查阅)。

17 日的数据显示，在 COVID-19 危机期间，侵犯老年人权利行为每天在巴西大幅增加，包括虐待和健康风险。⁶⁵

86. 报告显示，疫情期间歧视妇女和女童的事件增加，特别是歧视少数群体的妇女，尤其是处于经济阶梯底部的妇女。⁶⁶ 绝大多数移民家政工人是妇女，她们面临特别的风险，特别是与雇主生活在一起的人，她们在工作场所面临巨大的感染和虐待风险，并且往往没有要求适当安全规章和装备的筹码。⁶⁷ 在做家务时，很难或不可能通过保持身体距离减少感染的风险，与此同时，家政工人可能面临日益危险的工作条件。

87. 残疾妇女和女童，特别是有既往健康状况或生活在机构环境中的妇女和女童，面临着复杂的问题。COVID-19 封锁将加剧已经遭受虐待的残疾妇女的处境。家庭暴力是一种隐藏的现象，因为许多残疾妇女没有办法举报。⁶⁸ 获得持续和高质量服务、提供支持和护理工作面临巨大干扰。至关重要的是，可以获得所有提供信息、紧急联系号码和求助热线的服务，包括为失聪、重听和聋盲的妇女和女童提供的中继服务。

88. 在寻求庇护中心，妇女和女童挤在已经人满为患、不适合使用的设施中，不仅感染病毒的风险增加，而且由于工作人员有限，她们还可能遭受性剥削和性虐待。此外，也可能有限的自我隔离规定，并实行有限的适当卫生程序。

三. 结论以及对各国和其他利益攸关方的建议

89. COVID-19 大流行在国家、区域和国际各级带来有意义和持久的变化提供了机会，因为它将基于性别的暴力侵害妇女行为，特别是针对妇女的家庭暴力问题置于聚光灯下。这一势头必须着眼于全面转变法律、政治、文化和社会领域基于性别的暴力侵害妇女行为的驱动因素，以解决一直阻碍妇女进步的结构性不平等和缺陷，重塑和改造社会。如本报告所述，联合国系统官员、专家和实体制定了若干相关举措，以应对 COVID-19 背景下最紧迫表现形式的基于性别的暴力侵害妇女行为。然而，这场危机也突出表明，在消除暴力侵害妇女行为方面，以前就缺乏协调和系统性的做法，这是特别报告员自开始执行任务以来披露的一个问题。

90. 我们绝不能忽视我们近年来取得的成果，并应感到鼓舞的是，大约 146 个会员国对秘书长 4 月份发出的“家庭和平”全球呼吁立即作出积极的回应和承

⁶⁵ 见“Acessível em libras”，可查阅：<https://ouvidoria.mdh.gov.br/portal/indicadores> (2020 年 6 月 25 日查阅)；De Universa，“Ministério recebe 1.3 mil denúncias de violações de direitos humanos”，2020 年 3 月 26 日，可查阅：www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2020/03/26/ministerio-recebe-13-mil-denuncias-de-violacoes-de-direitos-humanos.htm。

⁶⁶ 妇女署提交的资料。

⁶⁷ 国际家政工人联合会，“全球：国际家政工人联合会关于保护家政工人权利和抗击冠状病毒大流行的声明”，2020 年 3 月 18 日。

⁶⁸ 人权观察提交的资料。

诺，这一呼吁借鉴了早些时候发出的全球停火呼吁和“各地停止一切暴力”的呼吁。这种回应当前情况下体现了迫切需要的解决歧视和暴力侵害妇女问题的政治意愿，任何应对危机的措施都应被视为一个机会，借以承认和加强在促进和保护妇女在生活所有领域的权利方面已经做出的努力，并“重建得更好”。正如特别报告员先前建议，这也制定联合国全系统办法或战略的机会，以防止和打击暴力侵害妇女行为(类似于联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划)。

91. 特别报告员促请各国采取性别敏感的交叉办法应对 COVID-19，并实行以下关键措施：

(a) 缔约国应坚持其人权义务，防止和保护妇女免受基于性别的暴力侵害，并追究施害者的责任。因此，各国应纳入预防、保护和起诉暴力侵害妇女行为的措施，将其作为 COVID-19 国家应对计划的重要组成部分，并确保遏制疫情的措施，包括限制行动和实行居家隔离，不会产生助长和增加暴力侵害妇女行为和家庭暴力的意外后果。如果家庭不安全，如果没有“家庭和平”，妇女应获得全面和综合的服务和措施，以保护她们免受性别暴力；

(b) 各国也有人权义务保证妇女充分和有意义地参与及平等参加应对 COVID-19 方面的各级政策制定和决策，包括社会和经济恢复计划，并承认妇女是当前和后 COVID-19 时期社会变革的重要推动者；

(c) 各国应按照《消除对妇女的暴力行为宣言》、《北京行动纲要》和关于对妇女的暴力行为的第 19 号一般性建议(1992 年)以及消除对妇女歧视委员会第 35 号一般性建议⁶⁹ 和相关区域文书的规定，使国家法律框架和政策符合防止和打击暴力侵害妇女行为的国际人权标准；

(d) 各国应根据消除对妇女歧视委员会第 35 号一般性建议，更新和执行关于暴力侵害妇女行为的国家行动计划，包括在 COVID-19 大流行背景下，调整打击暴力侵害妇女行为所需的相关措施和服务；

(e) 各国应确保为隔离期间遭受暴力的妇女和女童提供的援助和支持服务被视为保护其人权的基本要素，地方和国家当局应采取措施确保继续提供这些服务；

数据收集

(f) 各国应按照特别报告员报告(A/71/398)和消除对妇女歧视委员会第 35 号一般性建议中概述的方式，系统收集关于 COVID-19 大流行期间性别暴力和杀害女性或与性别有关的杀害妇女行为的数据，并对比 COVID-19 大流行之前和期间收集的杀害女性数据；

⁶⁹ 与特别报告员合作制定。

求助热线

(g) 各国应为受害者建立 24 小时全国免费电话求助热线，提供保密咨询，适当考虑受害者的匿名性，并能够处理紧急入住庇护所事宜。在 COVID-19 背景下，应提供替代选择，应包括短信服务和电子求助热线；

庇护所

(h) 各国应为遭受暴力的妇女和儿童建立足够数量的安全庇护所或其他安全场所，如旅店等，并确保能够进入强奸危机中心，同时提供远程心理咨询服务，这种服务应在实行 COVID-19 限制措施的情况下提供，并为因接触 COVID-19 而无法获得此类服务的妇女制定安全住宿和护理方案，其中包括安全检疫和检测；

诉诸司法和保护令

(i) 各国应确保向法院和其他主管当局申诉的权利，这些主管当局负责对一切形式的暴力侵害妇女行为发布保护令。保护令必须易于获得，并充分适应 COVID-19 的情况，还应包括在线和单方面获得电子保护令和电子紧急命令，能够命令施害者离开住所，或禁止施害者进入住所或联系受害者；

获得医疗保健服务，包括生殖健康服务

(j) 应特别关注针对边缘化群体妇女和女童的交叉暴力行为，应从保护措施和服务的问责角度考虑她们的具体需求，并应保证她们获得检测和治疗；

(k) 各国应确保 COVID-19 大流行不被滥用于限制获得性健康和生殖健康服务以及安全堕胎和堕胎后服务，为此将此类服务定为非必要服务；

民间社会组织和国家人权机构

(l) 各国应与处理家庭暴力和虐待案件的妇女民间社会组织、妇女运动和独立人权机构建立建设性合作关系，并根据国际人权法为妇女组织和设施分配充足的资金、人员和设备；

(m) 各国应将暴力侵害妇女行为列为妇女地位委员会的常设议程项目，并与妇女组织和其他相关利益攸关方合作，根据《消除对妇女的暴力行为宣言》和消除对妇女歧视委员会第 35 号一般性建议，着手制定防止和打击暴力侵害妇女行为的全球执行计划；

联合国系统/特别程序和条约机构

(n) 各国和联合国应在暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员、消除对妇女歧视委员会和歧视妇女和女童问题工作组以及其他相关条约机构和特别程序的充分参与下，制定联合国全系统办法或战略，以防止和打击暴力侵害妇女行为(类似于联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划)；

(o) 消除对妇女歧视委员会和特别报告员应在联合国人权事务高级专员办事处、妇女署和其他联合国机构的支持下，根据这两个任务之间的合作协议框

架，⁷⁰ 制定关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议的执行指南。关于基于性别的暴力侵害妇女行为指南应为《消除对妇女一切形式歧视公约》关于暴力侵害妇女行为的任择议定书以及关于暴力侵害妇女行为的全球执行计划提供基础。

⁷⁰ 可查阅：

www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/SRVAV_CEDAW_FrameworkCooperation.pdf。