



人权理事会

第四十二届会议

2019年9月9日至27日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

促进真相、正义、赔偿和保证不再发生

寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告

概要

寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员法比安·萨尔维奥利提交了关于国内赔偿方案实际经验的报告，评估了关于这一问题的概念框架和法律框架、经验教训和若干挑战，并就有效设计和实施这些方案提出了建议。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员开展的活动.....	3
三. 总体考虑 .....	4
四. 国内赔偿方案.....	5
A. 支持国内赔偿方案的国际标准和判例.....	6
B. 有效国内赔偿方案方面的经验教训.....	8
C. 若干挑战.....	16
五. 结论.....	20
六. 建议.....	21

## 一. 引言

1. 本报告系由寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员根据人权理事会第 36/7 号决议提交人权理事会。在本报告中，特别报告员列出了 2018 年 8 月至 2019 年 6 月期间开展的主要活动，并分析了国内赔偿方案的实际经验。
2. 第 36/7 号决议请特别报告员收集关于国家做法和经验的信息，研究趋势、动态和挑战，推广良好做法和经验教训，并在履行任务的过程中始终坚持以受害者为中心。<sup>1</sup> 本报告满足了这些要求。
3. 铭记这项任务以往所开展的关于获得赔偿权的工作主要侧重于这项权利涉及的重要规范问题，<sup>2</sup> 同时意识到世界上绝大多数受害者仍然没有获得任何形式的赔偿，特别报告员在本报告中专门评估在实施国内赔偿方案方面的经验教训和若干挑战。
4. 特别报告员举行了一次在线公开协商和一次专家会议，为本报告提供信息。
5. 在本报告中，特别报告员没有列入两种重要的赔偿形式，即包括道歉在内的抵偿以及归还土地和财产。他将在今后的工作中处理这些问题。关于对严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为道歉的报告将于 2019 年 10 月提交大会第七十四届会议。

## 二. 特别报告员开展的活动

6. 2018 年 8 月 1 日至 2019 年 7 月 1 日期间，特别报告员向哥伦比亚、萨尔瓦多、冈比亚和突尼斯发出访问请求，并再次请求访问尼泊尔。在起草本报告时，向巴西、柬埔寨、哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、危地马拉、几内亚、印度尼西亚、日本、肯尼亚、尼泊尔和卢旺达提出的访问请求仍在等待答复。
7. 2018 年 9 月 10 日，他参加了强迫或非自愿失踪问题工作组举行的关于有效调查强迫失踪的标准和公共政策的专家协商。
8. 9 月 13 日，他参加了纪念《防止及惩治灭绝种族罪公约》七十周年高级别小组讨论会。
9. 9 月 13 日和 14 日，他参加了人权理事会第三十九届会议，提交了关于他对待本任务的方针和初步关注领域的第一份专题报告。
10. 9 月 18 日，他参加了西班牙众议院的一次公开对话，讨论在西班牙法律体系中适用国际人权法的问题，特别是在对弗朗哥掌权期间所犯国际罪行进行调查和起诉的义务方面。他还会见了众议院议员。

---

<sup>1</sup> 见第 4 段。

<sup>2</sup> 见 A/69/518。

11. 9月28日，他参加了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在萨尔瓦多举办的过渡期正义论坛。
12. 10月18日，他参加了大会第七十三届会议，提交了关于他与大会互动的四个主要领域的专题报告。
13. 10月25日，他参加了一个会议，与主管建设和平支助事务助理秘书长奥斯卡·费尔南德斯-塔兰科讨论了目前和今后的合作问题，还参加了预防冲突与和平论坛在纽约举行的题为“应对暴力犯罪高发状况：萨尔瓦多案例”的会议。
14. 11月19日至22日，他参加了人权高专办在日内瓦为新任特别程序任务负责人举行的入职会议。
15. 11月21日至1月15日，他举行了一次在线协商，为本报告提供信息。
16. 12月3日和4日，他参加了欧盟对外行动署在布鲁塞尔举行的题为“欧洲联盟对过渡期正义的支持：政策框架通过三年后的审查”的研讨会，还与该署官员举行了双边会议。
17. 12月5日，他参加了在瑞士洛桑举行的第三十三届国际律师协会会议。
18. 2018年12月6日和7日，他召开了一次专家会议，为本报告提供信息。
19. 2019年2月20日和21日，他参加了叙利亚女权游说团体和欧洲一地地中海女权倡议在巴黎举行的“对性别敏感的叙利亚过渡期正义进程”会议。
20. 3月19日，他参加了在大韩民国济州举行的题为“国际人权标准：韩国的真相和正义”的专题研讨会。
21. 4月17日至5月31日，他举行了关于就严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为道歉的在线协商，为他将提交大会第七十四届会议的报告提供信息。
22. 4月24日至5月3日，他对萨尔瓦多进行了正式国家访问。
23. 6月4日，他参加了在耶路撒冷希伯来大学举行的题为“过渡期正义中的性别维度”的会议。
24. 6月17日至21日，他出席了在日内瓦举行的特别程序任务负责人年度会议。

### 三. 总体考虑

25. 在国际人权法之下，有一个坚实的法律框架，确立了严重侵犯人权行为受害者有获得赔偿的权利，正如前任特别报告员巴勃罗·德格列夫在其关于这一主题的报告中所指出的。<sup>3</sup>
26. 尽管存在强有力的规范框架以及国际和国内判例，而且各国承认受害者有获得赔偿的权利，但受害者并未看到这一权利得到实现。即使是在已建立国内赔

---

<sup>3</sup> 见 A/69/518。

偿方案的国家，在为严重侵犯人权和严重违反人道主义法行为的受害者实现适当、迅速和充分的赔偿方面，也仍然存在许多挑战。

27. 在许多国家，受害者遭到污名化，被认为是在“利用”这种情况，而不是遭受严重伤害并有权获得赔偿的个人。

28. 此外，各国往往将赔偿视为一种政策选择，而非履行因违反国际和国内法律的非法行为而理应对受害者承担的义务。

29. 特别报告员希望指出大规模暴行受害者获得赔偿的权利的重要性。作为一种应享权利，它的根本目的是通过提供直接救济，对受害者遭受的伤害予以回应。上述直接救济不仅仅包括赔偿金，也包括恢复原状(如果可能)、抵偿、康复和保证不再发生。获得赔偿的权利作为不再发生的保证也很重要，因为它有助于行为入理解自己的所作所为是错误的，而且社会必须承诺维护受害者的尊严。它还将使受害者对国家产生信任，被承认为权利持有者，并有可能增强其权能。而这反过来又将有益于社会。

30. 为实现获得赔偿的权利，国家和参与侵权行为的任何其他行为体必须承认其责任。

#### 四. 国内赔偿方案

31. 赔偿方案旨在实现受害者获得充分和有效补救的人权。它们是由国家设立的行政程序，目的是处理大量受害者，确定谁可以声称自己是受害者以及何种侵权行为应当予以纠正，并对所受伤害规定赔偿措施(救济)。<sup>4</sup> 赔偿方案的目的是确保以一致的方式平等对待受害者，因为遭受同类侵权行为的受害者将受益于同种形式的赔偿。

32. 国内赔偿方案是严重侵犯人权和严重违反人道主义法行为的受害者获得赔偿最为有效的工具。如果没有这些方案，受害者就必须在法庭上证明他们的受害者身份，包括提供所有必要的证据，支付高昂的诉讼费用，以及为并不一定会成功的申诉结果等待数年。<sup>5</sup>

33. 这类方案已在世界各地使用。它们处理压迫期间犯下的暴行，如在阿根廷、智利、伊拉克或摩洛哥，或冲突期间犯下的暴行，如在波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、危地马拉、伊拉克或塞拉利昂。还建立了其他赔偿方案(并不真正是国内性质的)，以处理冲突局势或占领所造成的伤害，例如安全理事会设立的联合国赔偿委员会，以处理伊拉克入侵科威特造成的受害者的赔偿问题。

34. 国内方案可以成为向大规模暴行受害者提供赔偿的充分和有效的补救办法，但面临巨大挑战。它们在制度上是脆弱无力的，取决于国家的政治背景、有关当局的政治意愿、可用的资源以及关于如何最好地提供和落实赔偿的实际问题和制度问题。

<sup>4</sup> 《冲突后国家的法治工具：赔偿方案》(联合国出版物，出售品编号：E.08.XIV.3)，第 9 至 10 页。

<sup>5</sup> A/69/518，第 4 段。

35. 刚刚摆脱冲突或仍处于冲突之中的国家面临甚至更为严峻的挑战。在这种情况下，建立国内赔偿方案意味着要处理的受害者群体要大得多。如果专制政权当政期间的受害者占人口约 1%，冲突后的受害者人数可以达到这一数字的至少两倍。在大规模流离失所的情况中，如在哥伦比亚或阿拉伯叙利亚共和国，受害者人数可达到总人口的 12% 至 15%。<sup>6</sup>

36. 处理冲突后果的各个国家实施赔偿方案的国家机构不足或脆弱，<sup>7</sup> 而且其国库往往被摧毁。此外，鉴于非国家行为体也实施了暴行，侵权行为的责任归属更加复杂。在这种情况下，腐败往往猖獗，受害者与肇事者之间的区别可能会变得模糊，例如儿童兵即属于这种情况。此外，其中许多国家面临贫困、歧视和结构性不平等，使处理对大规模暴行进行赔偿的问题变得更加困难。研究表明，弱国建立国内赔偿方案的可能性较小。<sup>8</sup> 此外，即便建立了这类方案，其实施率也很低。

37. 阿根廷或智利等从专政过渡到民主的国家在实施国内赔偿方案方面更加成功，<sup>9</sup> 但如前所述，这些国家的基础设施和政治条件与利比里亚或塞拉利昂等正在摆脱冲突的国家或甚至伊拉克等某些正在摆脱压迫的国家存在很大差异。

#### A. 支持国内赔偿方案的国际标准和判例

38. 获得补救的权利是所有人权条约中的一项基本权利。补救包括受害者有权声称发生了侵犯其权利的行为并要求对所受伤害得到赔偿。《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和准则》<sup>10</sup> 和经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》都将国内赔偿方案作为对大规模暴行提供赔偿的有效补救办法。<sup>11</sup>

39. 根据国际人权法，补救办法必须充分和有效，以处理相关权利可能受到侵犯的问题。<sup>12</sup> 其内容必须根据“充分赔偿”的原则制定。《基本原则和准则》加强了这种观念，并指出获得补救的权利应包括“适当、有效和迅速的赔偿”。<sup>13</sup> 然而，其中并未在涉及赔偿或国内赔偿方案的情况下对这三个术语作出界定。

<sup>6</sup> Kathryn Sikkink 等人，“对哥伦比亚综合赔偿措施的评估：执行摘要”，卡尔人权政策中心和哈佛人道主义倡议(2015 年 10 月)，第 3 页。

<sup>7</sup> Roger Duthie，“导言”，载于 Roger Duthie 和 Paul Seils(编)，《形形色色的正义：分裂社会中国情对过渡期正义的影响》，国际过渡期正义中心(2017 年)，第 11 页。

<sup>8</sup> Matiangai Sirleaf，“真相委员会的真相：为何它们无法在冲突后社会中发挥最佳效能”，《卡多佐法律评论》，第 35 卷(2014 年 8 月)，第 2325 至 2328 页。

<sup>9</sup> Lars Waldorf，“动荡时代的体制设计：过渡期正义和体制环境”，载于 Roger Duthie 和 Paul Seils(编)，《形形色色的正义：分裂社会中国情对过渡期正义的影响》，国际过渡期正义中心(2017 年)，第 40 至 83 页。

<sup>10</sup> 见大会第 60/147 号决议，附件，第 16 段。

<sup>11</sup> 见 E/CN.4/2005/102/Add.1，原则 32。

<sup>12</sup> 《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 13 条、《美洲人权公约》第 25 条和《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款。

<sup>13</sup> 见第 11 段。

40. 经更新的《一套原则》规定，受害者应有机会获得“以刑事、民事、行政或纪律诉讼程序形式提供的随时可得、迅速和有效的补救”，可以通过国内赔偿方案提供赔偿，这类方案可以由国内或国际渠道供资。

41. 《一套原则》还规定，“受害者和民间社会其他部门应对这种方案的设计和落实发挥有意义的作用”，并应与受害者，特别是妇女和少数群体进行协商并让他们参与这些进程。<sup>14</sup> 尚无大量实践说明如何以最佳方式进行这种参与和协商。<sup>15</sup>

42. 美洲人权法院等国际法庭已通过对个别案件的裁决，制定了关于赔偿大规模暴行受害者的重要判例。<sup>16</sup> 在这方面，该法院指出，受害者应就所遭受的伤害获得充分和适当的赔偿，包括“需要给予各种赔偿措施，以充分纠正损害；因此，除金钱补偿以外，抵偿、恢复原状和康复措施以及保证不再发生因影响的严重性和所遭受损害的集体性质而具有特别重要的意义”。<sup>17</sup>

43. 该法院还确定了国内赔偿方案要符合国际法和法院自身判例必须满足的一些标准。<sup>18</sup> 这些标准包括与受害者协商和受害者的参与、合理和相称的赔偿金、按家庭而不按个人提供赔偿的理由、家庭成员之间的分配标准以及对赔偿采取顾及性别平等的方法。<sup>19</sup>

44. 虽然国际法尚不能完全解决大规模暴行受害者通过国内赔偿方案获得赔偿的权利的范畴和范围问题，但特别报告员希望指出这类方案应当满足的一些最低要求：

(a) 国内赔偿方案是对大规模暴行受害者提供救济的补救办法，必须适当、迅速和有效；

(b) 应通过包括与受害者协商和受害者参与的进程来设计、执行和监测这些方案，特别是处境最脆弱的群体，如妇女、少数群体成员、性暴力受害者、流离失所者和残疾人；

(c) 这些方案应向受害者提供各种形式的赔偿，而不仅是赔偿金；

(d) 这些方案的充分性和有效性还取决于它们与过渡期正义的其他支柱的联系，这些支柱包括正义、真相和保证不再发生；

(e) 赔偿金，包括在受害者、家庭和处境最脆弱群体之间的分配标准，应当是合理和相称的。

<sup>14</sup> 见 E/CN.4/2005/102/Add.1, 原则 32。

<sup>15</sup> A/69/518, 第 74 至 80 段。

<sup>16</sup> 欧洲人权法院在保证不再发生方面也有重要先例，又称为一般措施。例见，Broniowski 诉波兰案(第 31443/96 号申诉)，2004 年 6 月 22 日的判决，第 193 段；Aslakhanova 等人诉俄罗斯案(第 2944/06 号、第 8300/07 号、第 50184/07 号、第 332/08 号、第 42509/10 号申诉)，2012 年 12 月 18 日的判决，第 212 至 240 段。

<sup>17</sup> 美洲人权法院，El Mozote 及周边各地大屠杀诉萨尔瓦多案，2012 年 10 月 25 日的判决(案情、赔偿和费用)，第 305 段。

<sup>18</sup> Clara Sandoval, “前进两步，后退一步：关于美洲人权法院对国内赔偿方案的法理转向的思考”，《国际人权期刊》，第 22 卷，第 9 期(2017 年)，第 1192 至 1208 页。

<sup>19</sup> 美洲人权法院，从 Cacarica 河流域流离失所的非洲裔社区(创世行动)诉哥伦比亚案，2013 年 11 月 20 日的判决(初步反对意见、案情、赔偿和费用)，第 470 页。

45. 这种方法与关于国内赔偿方案制度设计的充分性的更加概念性的分析是一致的。根据这项分析，国内方案必须是彻底的，使“每一个受害者切实获得救济，虽然救济的程度和种类未必相同”。<sup>20</sup> 国内方案还应当选定予以赔偿的侵权行为的种类方面具有全面性，<sup>21</sup> 并在用于救济受害者的赔偿形式方面具有复杂性。<sup>22</sup> 方案还应当使受害者获得的各种赔偿形式保持一致，在外部使这些方案与其他过渡期正义措施保持一致。<sup>23</sup> 国内方案应以最终性为目的，解决司法赔偿与国内赔偿方案潜在共存的问题。<sup>24</sup> 最后，慷慨也很重要，它决定了救济所具有的尊严的程度。<sup>25</sup>

## B. 有效国内赔偿方案方面的经验教训

46. 除了有助于设计和执行国内赔偿方案的法律和规范框架以外，其架构也至关重要。<sup>26</sup> 设计这类方案不存在单一的方法。然而，在实践中，一些方法被证明优于其他方法。

### 建立受害者登记处

47. 对受害者的个人和集体登记至关重要，以便对处于过渡时期的国家的受害程度进行现实的预测。充分的登记还有助于估计为方案的潜在受益者提供补救的费用并对资源分配进行规划。登记还有助于通过紧急赔偿方案对急需关注的受害者提供赔偿。登记也是承认、抵偿和记忆的重要措施。

48. 即使建立了登记处，也不能将任何一个特定时刻登记的受害者数量视为全部受害者，因为登记不足是一项常见的挑战。登记程序应当包括灵活的登记时限，并真正面向所有受害者。

49. 经验表明，登记处并不总是作为国内赔偿方案的一部分而建立，这一点令人遗憾。例如，危地马拉或伊拉克的情况便是如此，尽管民间社会为此作出了不懈努力，但政府没有建立登记处。<sup>27</sup> 在其他情况下，在设计和建立国内赔偿方案之后建立了登记处，如在秘鲁，作为《全面赔偿计划》的一部分，建立了受害者统一登记处。

<sup>20</sup> 《冲突后国家的法治工具：赔偿方案》(联合国出版物，出售品编号：E.08.XIV.3)，第 15 页。

<sup>21</sup> 同上，第 19 页；A/69/518，第 26 段。

<sup>22</sup> A/69/518，第 30 段。

<sup>23</sup> 巴勃罗·德格列夫(编)，《赔偿手册》(牛津，牛津大学出版社，2006 年)，第 10 至 11 页。

<sup>24</sup> 同上，第 12 页；《冲突后国家的法治工具：赔偿方案》，第 35 页。

<sup>25</sup> 巴勃罗·德格列夫(编)，《赔偿手册》，第 12 页。

<sup>26</sup> Alexander Segovia, “萨尔瓦多和海地真相委员会的赔偿建议：不遵守的历史”，载于巴勃罗·德格列夫(编)，《赔偿手册》，第 154 至 176 页，见第 157 页。

<sup>27</sup> 人权监察员(危地马拉)，“提交国家赔偿方案地区办事处的监测报告”(2018 年 5 月)，第 3 页；Clara Sandoval 和 Miriam Puttick, 《为伊拉克冲突受害者提供的赔偿：从比较实践中吸取的经验教训》(停火和少数群体权利国际组织，2017 年)，第 26 页。

50. 例如，在阿根廷，登记工作始于通过全国人员失踪事务委员会对独裁统治期间失踪和被杀害的人进行登记。该委员会对于促进后来查明其他受害者的工作至关重要。因此，2013 年在人权秘书处内建立了国家恐怖主义受害者统一登记处。

51. 在存在大量境内流离失所者或难民的冲突局势中，统计有资格获得赔偿的受害者人数尤其具有挑战性。例如，在哥伦比亚，2012 年通过《受害者和土地归还法》之后，据估计受害者人数约为 450 万人，但鉴于该国的境内流离失所者人口不断增加，实际人数几乎是这一预测数字的两倍。2019 年，哥伦比亚登记的受害者超过 870 万。<sup>28</sup>

52. 建立强有力的受害者登记处需要与民间社会组织接触。它们拥有受害情况和侵权行为的相关数据，这些数据对于任何摸底调查都是至关重要的。它们还与受害者群体有重要联系，可以帮助国家当局与受害者建立信任，并帮助他们站出来。

53. 有效登记还需要主动向所有受害者告知其获得赔偿的权利、可用的赔偿方案和登记程序。在萨尔瓦多，没有向所有受害者传播信息，导致受害者当中仅有极少数人进行登记。

#### 登记程序中的证据和特别措施

54. 应采取特别登记措施，确保处于特殊脆弱处境的人站出来，如性暴力受害者、儿童和残疾人。不应通过登记程序使他们受到进一步伤害或污名化。还应采取针对文盲受害者的措施。

55. 应当为受害者进行登记创造特别安全条件，特别是在仍处于冲突中或暴力和不安全普遍存在的国家。

56. 大部分登记程序都需要填写表格并提供一些关于受害情况和伤害的证据。表格应仅限于基本信息，如基本个人信息、对事实和所受侵权行为的陈述、保密问题、所受伤害，以及证明文件。<sup>29</sup> 还可以设计具体的表格，以便明确集体受害者的范围并向其提供集体赔偿。这类表格应包括群体的名称、事实以及该群体所遭受的侵权行为。<sup>30</sup> 除表格外，有时还由政府官员进行面谈。

57. 登记使国家当局得以决定哪些人有资格获得赔偿。然而，登记程序的目的是不是质疑受害者所提出的申诉或其所提供的证据的真实性，而是本着诚意假设受害者所言是真实陈述。特别报告员赞赏地注意到，许多国家规定由国家机构、而非受害者承担伤害的举证责任，或对受害者适用较低的举证标准。例如，在摩洛哥，公平与和解委员会接受受害者证词作为证据。<sup>31</sup> 在秘鲁，不要求受害者提供在流离失所期间遗失的文件或在武装冲突期间被毁的登记处文件。<sup>32</sup> 在哥伦

<sup>28</sup> 受害者统一登记处，可查阅：[www.unidadvictimas.gov.co](http://www.unidadvictimas.gov.co)。

<sup>29</sup> Ruben Carranza、Cristián Correa 和 Elena Naughton，《正义的形式：侵犯人权行为受害者的赔偿申请表和登记程序设计指南》，国际过渡期正义中心(2017 年)，第 22 页。

<sup>30</sup> 同上，第 33 至 36 页。

<sup>31</sup> 《冲突后国家的法治工具：赔偿方案》，第 18 页。

<sup>32</sup> 见 [www.gob.pe/790-inscripcion-en-el-registro-unico-de-victimas](http://www.gob.pe/790-inscripcion-en-el-registro-unico-de-victimas)。

比亚，所规定的证据标准同样较低。法律指出，当局应始终假定受害者具有诚意，且能够以法律可接受的任何方式证实其所受伤害，并较为详细地规定了具体要求。<sup>33</sup>

58. 然而，其他国家仍然对受害者规定了沉重的举证责任和标准。例如，在菲律宾，获得赔偿的证据要求包括要求他人予以证实，须由两名共同被拘留者或对受害者所受侵权行为有直接了解者宣誓作证。由于许多受害者已去世，并不总是能够提供佐证证据。事实上，在 75,000 起赔偿申诉中，只有约 11,100 起有资格获得赔偿。<sup>34</sup>

59. 特别报告员指出，在规划登记程序时应允许高度灵活性，以便能够随时间推移进行相关调整。一种典型调整是需要延长登记期，以使所有受害者得到登记，正如在阿根廷和智利已经发生的情况。<sup>35</sup>

60. 处理通过登记程序收集的信息使方案内容在出现新的相关信息时可以进行调整。例如，在尼泊尔，临时救济方案的登记程序使失踪者留下的孤儿和寡妇有资格获得救济。<sup>36</sup>

### 与受害者协商和受害者参与

61. 国内赔偿方案应包括与受害者充分协商和受害者参与这些方案的设计、执行和监测进程。国际法，特别是人权法切实承认与受害者协商和受害者参与。<sup>37</sup> 这一点不仅对于增强受害者的权能至关重要，而且作为缩小执行差距的机制也不可或缺。<sup>38</sup> 受害者参与和(或)与受害者协商还为这些方案提供了正当性。

62. 协商是“充满活力和各方相互尊重的对话形式，使作为协商对象的各方得到在安全环境中自由表达本身意见的空间，据以构想或改善过渡时期司法方案的制定工作”。<sup>39</sup> 受害者能够为赔偿做法提供具体背景。这对于抵偿、象征性赔偿和集体赔偿尤为重要。<sup>40</sup> 参与使受害者知情并参与可能影响他们的决策进程。

63. 尽管与受害者协商和(或)受害者参与十分重要，但在国内赔偿方案中缺少这类例子。此外，几乎没有进行过影响研究来评估已得到执行的这类进程的结果。

<sup>33</sup> 《受害者和土地归还法》，第 1448/2011 号法，第 5 条。

<sup>34</sup> 人权委员会(菲律宾)，2018 年 5 月 18 日的媒体声明，第 1 页。

<sup>35</sup> 阿根廷提交的材料，第 5 点；智利国家人权机构提交的材料，第 5 点。

<sup>36</sup> Ruben Carranza、Cristián Correa 和 Elena Naughton，《正义的形式：侵犯人权行为受害者的赔偿申请表格和登记程序设计指南》，国际过渡期正义中心(2017 年)，第 59 页。

<sup>37</sup> A/HRC/34/62，第 7 至 9 页。另见《冲突后国家的法治工具：过渡时期司法问题全国协商》(联合国出版物，出售品编号：09.XIV.2)。

<sup>38</sup> A/69/518，第 80 段。

<sup>39</sup> 《冲突后国家的法治工具：过渡时期司法问题全国协商》，第 3 页。

<sup>40</sup> A/69/518，第 34 段。

64. 首批建立的国内赔偿倡议中有一些没有涉及持续的受害者参与或与其协商，例如在阿根廷。<sup>41</sup> 在智利进行了一些协商。例如，与被拘留者和失踪者的直系亲属进行了协商，以了解他们希望获得抚恤金还是一次性补偿。<sup>42</sup>

65. 在秘鲁，记录了与受害者就国内赔偿方案的设计进行协商的情况。在 6 个省举行了 19 次讲习班，有 846 名受害者参加，使真相与和解委员会得以提出在受害者中取得更大共识的赔偿建议。<sup>43</sup> 同样，建立了一项名为赔偿问题工作组的倡议，使民间社会组织能够协调关于赔偿问题的协商。还就提供集体赔偿举行了协商。例如，2017 年举行了 444 次关于集体赔偿的协商。<sup>44</sup> 然而，各个社区并不总是能够获得技术信息，以便对集体赔偿提出意见。<sup>45</sup>

66. 在哥伦比亚，多次与受害者进行协商并由受害者参与。在《受害者和土地归还法》谈判期间，为收集受害者的意见举行了 11 次区域对话。在关于赔偿土著群体、赔偿非洲裔、莱萨尔人和帕伦克人以及赔偿罗姆人的三项法令中也举行了类似对话。<sup>46</sup>

67. 哥伦比亚的《受害者和土地归还法》还在国家、省和市各级设立了受害者参与办公室，从而为该法的执行建立了参与机制。<sup>47</sup> 因此设立了 865 个市级办公室、32 个省级办公室、1 个波哥大办公室和一个国家办公室。<sup>48</sup> 还就集体赔偿问题与各个社区进行了协商。

68. 在摩洛哥，公正与和解委员会为设计赔偿办法，与该国的受害者和民间社会组织进行了协商。协商涉及各种利益攸关方，包括受害者和发展机构。这对集体赔偿的设计尤为重要。<sup>49</sup> 这种进程的一个例子是 2005 年全国赔偿论坛，有 200 多个民间社会组织参加。

69. 德国对国家社会主义政权期间的强迫劳动提供赔偿的方案也纳入了协商。这一过程具有挑战性，因为受害者年事已高，并且散布在 89 个国家。但受害者仍然参与了建立这一方案的谈判，并在其后继续参与。方法是将受影响的受害者

<sup>41</sup> 阿根廷国家人权机构提交的材料，第 3 点。

<sup>42</sup> Elizabeth Lira, “关于智利在皮诺切特独裁统治后将康复作为一种赔偿形式的思考”，《国际人权法评论》，第 5 卷(2016 年)，第 194 至 216 页。

<sup>43</sup> Julie Guillerot 和 Lisa Magarrell, 《关于未完成进程的记忆：秘鲁过渡时期的赔偿》(利马，人权协会、国际过渡期正义中心和乐施会，2006 年)，第 102 至 106 页；秘鲁人权委员会提交的材料，第 3 点。

<sup>44</sup> 负责和平、集体赔偿和民族和解领域国家行动和政策的多部门高级别委员会，《2017 年行动总结》，(利马，2018 年)，第 2 页。

<sup>45</sup> Cristián Correa, 《秘鲁的赔偿工作：建议与执行之间的漫漫长路》(纽约，国际过渡期正义中心，2013 年)，第 12 至 14 页。

<sup>46</sup> Paula Gaviria 和 Iris Marín 提交的材料，第 3 点；哥伦比亚受害者股提交的材料，第 3 点；权利、司法和社会研究中心提交的材料，第 3 点。

<sup>47</sup> 第 1448/2011 号法，第 193 条。

<sup>48</sup> 罗萨里奥大学，波哥大，《经验交流：受害者的有效参与和受害者参与办公室》，国家监察员联盟和联合国开发计划署，2015 年。

<sup>49</sup> 见 [www.ier.ma/article.php3?id\\_article=1496](http://www.ier.ma/article.php3?id_article=1496)。

分成小组，各组确定一名代表参加协商。这项方案向 89 个国家的 166 万名受害者分别发放了赔偿金。<sup>50</sup>

70. 在一些国家，在并非所有相关受害者参加的情况下进行了协商。例如，在塞拉利昂，性暴力受害者受到污名化和歧视，因此，未能参与设计国内赔偿方案。<sup>51</sup> 在秘鲁，妇女并不总是能够参加关于集体赔偿的协商。<sup>52</sup>

71. 特别报告员认为，与受害者协商和受害者参与对于实现他们获得赔偿的权利至关重要。需要进行更持久的工作，以确保在设计、执行和监测国内赔偿方案时进行协商和参与。

72. 协商进程不应强迫受害者放弃根据充分赔偿的标准亏欠他们的赔偿或从中做出选择。

### 国内赔偿方案的制度保障

73. 国内赔偿方案脆弱无力，高度依赖于政治意愿及其执行背景。它们很少被作为过渡期正义措施的优先事项或获得应有的重视。受害者被视为“弱势群体”，使“决策者对其所处困境基本视而不见”。<sup>53</sup> 因此，应当通过各种手段使国内赔偿方案避免受到这些问题的影响。

74. 建立和监管国内赔偿方案的法律框架至关重要。这类框架为方案提供了法律确定性和可持续性，而不受政治局势波动的影响。它还标志着国家致力于解决大规模暴行的问题，而不是出于政治投机主义而作出的决定。

75. 各国已通过支持国内赔偿方案的法律，例如伊拉克的第 20 号《军事行动、军事错误和恐怖主义行动受害者赔偿法》、菲律宾的《人权受害者赔偿和承认法》<sup>54</sup>、秘鲁的《全面赔偿计划》<sup>55</sup> 以及哥伦比亚的《受害者和土地归还法》。<sup>56</sup> 在阿根廷，为向受害者提供赔偿颁布了多项法律。<sup>57</sup>

76. 在危地马拉，国家赔偿计划是根据一项政府协议建立的，而非法律。<sup>58</sup> 因此，该计划被视为又一项应由行政部门执行的方案，但不具有首要地位或政治意义。危地马拉为国家赔偿方案颁布法律的努力在国会遇到了种种障碍。

<sup>50</sup> Roland Bank, “建立方案”, Günter Saathoff 等人(编), 《德国强迫劳动赔偿方案: 做法和经验》(纪念、责任和未来基金会, 2017 年), 第 12 至 25 页, 见第 23 页。

<sup>51</sup> Kelli Muddell, “赔偿促进妇女赋权的局限与机遇”(国际过渡期正义中心简报, 2009 年), 2011 年 7 月 6 日, 第 1 页。

<sup>52</sup> 国际过渡期正义中心, “集体赔偿的概念和挑战”(2010 年), 第 26 至 27 页。

<sup>53</sup> A/69/518, 第 49 段。

<sup>54</sup> 菲律宾, 《人权受害者赔偿和承认法》(第 10368/2013 号)。

<sup>55</sup> 2005 年 7 月 29 日的第 28592 号法。

<sup>56</sup> 2011 年 6 月 10 日的第 1448 号法。

<sup>57</sup> 例如关于赔偿 1983 年 12 月 10 日前被拘留并受行政羁押者的第 24.043/91 号法, 以及对强迫失踪受害者或被军方或安全部队杀害者的后代给予赔偿的第 24.411/94 号法。

<sup>58</sup> 第 258-2003 号政府协议。

77. 在萨尔瓦多，第 204/2013 号总统行政法令设立了国内武装冲突期间严重侵犯人权行为受害者赔偿方案。虽然这是向前迈出的宝贵一步，但该方案的范围有限，而且其法律框架尚待通过。

78. 关于赔偿的国家法律应表明国家对赔偿的承诺，其中包括承担责任，且至少应规定可以获得赔偿的侵权行为和侵权行为必须满足的适用期限、受害者的定义、赔偿的形式、赔偿的时间安排、资金的分配以及方案的期限。法律还应指明负责提供赔偿和进行监督的机构。其他条例应进一步阐明其中一些重要条款，例如如何申请赔偿，并规范有关与受害者协商和(或)受害者参与的问题。

79. 赔偿方案至少应由负责其执行工作的实体予以协调，并具有必要的政治和经济影响力，以协调和促进作为赔偿系统组成部分的各个国家机构之间的行动。

80. 智利建立了国家赔偿与和解公司，负责执行随时间推移颁布的各项赔偿法律。<sup>59</sup> 之后又建立了赔偿和综合保健方案等其他系统，为受害者提供康复服务。<sup>60</sup> 在菲律宾，《人权受害者赔偿和承认法》设立了人权受害者索赔委员会。<sup>61</sup> 在哥伦比亚，建立了一个赔偿系统，将责任分配给各个机构，如受害者股、历史记忆中心和土地归还股。<sup>62</sup>

81. 其他国家，如阿根廷，没有建立具体机构来实施赔偿框架。然而，阿根廷人权事务秘书负责执行该国所有规范赔偿的法律。<sup>63</sup>

82. 特别报告员强调，需要赋予这些机构或系统政治影响力和开展工作的权力。例如，在哥伦比亚，尽管受害者股十分重要，但缺乏政治影响力，因为它没有被置于各个部委之上，因此并不总能以最有效的方式协调赔偿政策。危地马拉也存在类似的情况，负责赔偿的方案隶属于和平事务秘书，并受国家赔偿委员会的管辖。

83. 特别报告员还强调，这些实体必须包括地方外联和派驻人员，特别是在受害者居住的区域以及冲突或压迫集中的区域，以便与受害者协商并使受害者参与赔偿进程，并便于他们获得救济。身为难民或流亡人士的受害者也应能够接触有关机构。领事馆和外交使团可以承担这项任务。

## 财政资源

84. 具备财政资源为国内赔偿方案的工作提供资金，包括提供救济，对于实现获得赔偿的权利至关重要。特别报告员敦促各国根据对赔偿费用和受害者规模的现实预测，提供必要的预算拨款，为受害者提供赔偿。

85. 为赔偿方案供资有多种方式。一些国家选择设立赔偿基金。这类基金可以来自一次性资金，也可以根据需要予以不断增补。

<sup>59</sup> 1992 年 2 月 8 日的第 19.123 号法。

<sup>60</sup> 2004 年 11 月 9 日的第 19.980 号法。

<sup>61</sup> 人权委员会(菲律宾)提交的材料，2018 年 1 月 14 日。

<sup>62</sup> 就哥伦比亚而言，国家受害者综合照料和赔偿系统是该国在国家 and 地方层面负责建立和执行赔偿措施的公共机构系统。

<sup>63</sup> 阿根廷国家人权机构提交的材料，第 2 点。

86. 在哥伦比亚，2005 年根据《正义与和平法》创设了一项基金。<sup>64</sup> 这项基金拟包括准军事团体成员放弃的资产、哥伦比亚预算出资以及国家或国际捐款。此后根据 2011 年《受害者和土地归还法》建立并维持了该基金。<sup>65</sup> 后一项法律纳入了新的赔偿资金来源，例如国家在司法或行政程序中向个人或武装团体收取的罚款以及人们在超市或取款机提供的自愿捐款。<sup>66</sup>

87. 联合国赔偿委员会设立了联合国赔偿基金，该基金将伊拉克石油出口年收入的 5% 用于赔偿受害者。<sup>67</sup>

88. 德国强迫劳动赔偿方案也设立了一项基金，固定金额为约 52 亿欧元，德国政府和各大德国公司向这项基金提供同等比例的捐款。尽管固定金额的基金可能存在问题，因为这类基金不允许根据环境变化调整用于赔偿的金额，但它们为基金管理机构提供了政治独立性，而且可以随时间推移积累利息。<sup>68</sup>

89. 在 1999 年塞拉利昂政府和塞拉利昂革命联合阵线签署的和平协定设想建立赔偿基金 10 年后，塞拉利昂建立了赔偿基金。政府为这项基金提供的资金极少，大部分收入来自国际合作，特别是联合国建设和平基金。<sup>69</sup>

90. 特别基金的替代办法是将方案列入国家预算。在危地马拉，国家赔偿方案每年应获得 3 亿格查尔(相当于约 4,000 万美元)。但该方案从未获得全额拨款，其预算逐年减少。<sup>70</sup>

91. 在其他国家，如阿根廷，一些形式的赔偿由政府债券供资。政府通过这些债券承认对强迫失踪、处决和任意拘留的受害者所欠的债务，并保证支付。债券(每位受害者 224,000 美元)可在任何时候以市场价格兑换，或在到期日(16 年后)按全额面值兑换。2001 年阿根廷遭遇经济危机，所有政府债券都停止支付，这一机制导致尚未兑换债券者陷入困境。<sup>71</sup> 对受害者的支付不受这一冻结影响，但债券自动兑换为贬值严重的阿根廷比索。

92. 特别报告员注意到，除明显例外情况以外，国内赔偿方案的供资严重不足，这妨碍了它们救济受害者的能力。在哥伦比亚，根据《受害者和土地归还法》，有 800 万受害者为获得赔偿进行了登记，国家向其中不到 10% 提供了赔偿。<sup>72</sup>

<sup>64</sup> 2005 年 7 月 25 日的第 975/2005 号法，第 54 条。

<sup>65</sup> 第 1448/2011 号法，第 177 条。

<sup>66</sup> 同上。

<sup>67</sup> 安全理事会第 1483(2003)号和第 1956(2010)号决议。

<sup>68</sup> Susanne Sehlbach, “为方案供资”, Günter Saathoff 等人(编), 《德国强迫劳动赔偿方案: 做法和经验》(纪念、责任和未来基金会, 2017 年), 第 27 至 39 页。

<sup>69</sup> 国际过渡期正义中心, “关于在塞拉利昂落实赔偿的报告和建议”(2009 年), 第 14 页。

<sup>70</sup> 人权监察员(危地马拉), “提交国家赔偿方案地区办事处的监测报告”(2018 年), 第 5 页。

<sup>71</sup> José María Guembe, “严重侵犯人权行为的经济赔偿: 阿根廷的经验”, 载于巴勃罗·德格列夫(编), 《赔偿手册》(牛津, 牛津大学出版社, 2005 年), 第 21 至 54 页, 见第 41 页。

<sup>72</sup> 落实和监督 2011 年第 1448 号法执行工作委员会, 2017-2018 年提交共和国国会的第五次后续报告, 第 193 页。

2016 年，哥伦比亚政府计算得出，为该法供资的赤字约为 1,155.8 亿比索(约 3,400 万美元)。<sup>73</sup>

93. 在危地马拉，约 20 万名受害者中，<sup>74</sup> 仅有 32,802 人获得赔偿。<sup>75</sup>

94. 在塞拉利昂，只有包括一些性暴力受害者在内的极少数受害者获得了一些赔偿。<sup>76</sup> 例如，2008 年至 2013 年期间，联合国建设和平基金、德国政府、国际移民组织、联合国多伙伴信托基金和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)向负责赔偿受害者的国家社会行动委员会提供了约 850 万美元。<sup>77</sup> 特别是，塞拉利昂的一些受害者获得了临时救济。例如，主要向截肢者和性暴力受害者每人发放了 100 美元的临时救济金，约 21,700 名受害者从中受益。一些受害者获得了紧急医疗服务。<sup>78</sup>

95. 在这种情况下，在不淡化国家责任的前提下确定合适的资金来源变得至关重要。在许多情况下，国家和非国家行为体，包括武装团体，对暴行负有责任，应当为赔偿出资。<sup>79</sup> 在这方面已有重要先例。德国强迫劳动赔偿方案的一半资金是由公司提供的。同样，为向费迪南德·马科斯统治时期的受害者提供赔偿建立了菲律宾人权受害者申诉委员会，其资金来自马科斯的财富。<sup>80</sup> 在哥伦比亚，哥伦比亚革命武装力量—人民军(哥人民军)在 2016 年与哥伦比亚政府签署的和平协议中同意为赔偿出资。<sup>81</sup>

96. 还必须考虑国际社会在国内赔偿方案中的作用。如果各国承认对侵权行为负有责任，其他国家、国际金融机构或国际组织没有理由不为赔偿方案的供资提供帮助。<sup>82</sup>

<sup>73</sup> 哥伦比亚，根据 2016 年第 373 号法庭令第三项命令编制的报告，2016 年 10 月 31 日，第 4 页。

<sup>74</sup> 见 [www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP\\_gt\\_PrevyRecu\\_MemoriadelSilencio.pdf](http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_PrevyRecu_MemoriadelSilencio.pdf)，第 2 段。

<sup>75</sup> 国家赔偿方案，按侵权行为种类分列的受益人数(2005-2014 年)。

<sup>76</sup> 国家社会行动委员会，塞拉利昂赔偿方案通讯，2016 年 10 月。

<sup>77</sup> Eva Ottendörfer, 《幸运的人与仍在等待的人：塞拉利昂战争受害者的赔偿》，法兰克福和平研究所第 129 号报告(2014 年)，第 I 页。

<sup>78</sup> 国际过渡期正义中心，“关于在塞拉利昂落实赔偿的报告和建议”(2009 年)，第 7 和第 10 页。

<sup>79</sup> Luke Moffett, “责任归属之后：非国家武装行为体在北爱尔兰、哥伦比亚和乌干达的赔偿责任”，Noemi Gal-Or、Cedric Ryngaert 和 Math Noortmann(编)，《非国家行为体在武装冲突和市场中的责任：理论思考和实证结果》(博睿出版社，2015 年)，第 323 至 346 页。

<sup>80</sup> 人权委员会(菲律宾)，“国内赔偿方案的经验”(2018 年 5 月 14 日)，第 26 段。

<sup>81</sup> 哥伦比亚政府与哥人民军之间的和平协议，2016 年 11 月，第 5.1.3 至 5.1.4 点。

<sup>82</sup> 秘书长的指导说明，“关于与冲突有关的性暴力的赔偿”(联合国，2014 年 6 月)，第 5 点；A/69/518，第 58 段。

## C. 若干挑战

97. 获得赔偿权的重要性如何强调也不为过。如果以迅速、充分和有效的方式提供，赔偿能够对受害者的生活产生重大影响。然而，在大部分情况下，受害者得不到赔偿，或是即便得到赔偿，所得到的赔偿形式也不满足这些要求。结果导致对受害者所造成的伤害加剧。在强调充分赔偿标准的同时，特别报告员在下文提出两项亟需关注的具体挑战：康复，以及对处境脆弱受害者，包括性暴力受害者的赔偿。

### 康复

98. 康复是一种赔偿形式，目的是为受害者提供身心保健服务以及其他法律和社会服务。<sup>83</sup> 它能够解决对受害者造成的身心伤害，或社区伤害，<sup>84</sup> 还能使受害者重建生活，获得新的生活机会，实现获得正义和真相的权利，并有助于不再发生。<sup>85</sup> 如果受害者在获得赔偿权利方面存在变革性的机会，康复是最有可能提供这种机会的措施之一。

99. 许多国家都将康复作为一种赔偿形式纳入其赔偿方案，如智利<sup>86</sup>、哥伦比亚<sup>87</sup>、萨尔瓦多<sup>88</sup> 和危地马拉。<sup>89</sup> 然而，这是各国面临严峻执行挑战的赔偿措施之一，当冲突局势持续不断，且所需的基础设施和专业知识不存在或不足以提供这类服务时，这种挑战还会加剧。

100. 尽管如此，在这一领域仍然存在一些良好做法的例子。例如，在智利，根据国家真相与和解委员会的建议，建立了身心健康综合康复系统。<sup>90</sup> 这项方案1991年开始运作，如今仍继续为受害者提供康复服务。这项方案为强迫失踪、处决和酷刑的受害者的父母、子女、伴侣和孙辈，出于政治理由被解雇者，以及至少连续10年向独裁统治受害者提供支助者提供医疗和社会心理服务。然而，赔偿和综合保健方案没能向流亡中或因所受伤害侨居海外的受害者提供医疗和社会心理支助。<sup>91</sup>

<sup>83</sup> 见大会第60/147号决议，附件，第21段。

<sup>84</sup> Judith Bueno de Mesquita、Gen Sander 和 Paul Hunt，“过渡时期的康复和健康权”，《国际人权法评论》，第5期(2016年)，第169至193页。

<sup>85</sup> 补救组织，“康复作为国际法中的一种赔偿形式”(伦敦，2009年)；Clara Sandoval，“关于过渡期正义的变革潜力和过渡期社会变革性质的思考”，载于 Roger Duthie 和 Paul Seils(编)，《形形色色的正义：分裂社会中国情对过渡期正义的影响》，国际过渡期正义中心(2007年)，第166至201页，见第190页。

<sup>86</sup> 修改第19.123号法的第19.980号法，第7条。

<sup>87</sup> 第1448/2011号法，第135条。

<sup>88</sup> 萨尔瓦多第204/2013号行政令，第7至9条。

<sup>89</sup> 《蓝皮书》(公共赔偿政策)，第96至106段。

<sup>90</sup> 智利国家真相与和解委员会报告，第一卷，第二部分(1991年)，第1260至1263页。

<sup>91</sup> 美洲人权法院，García Lucero 等人诉智利案，2013年8月28日判决(初步反对意见、案情和赔偿)。

101. 这项方案由卫生部管理，向约 75 万名登记者提供医疗和牙科护理、诊断检测、专家咨询、住院和急诊服务。<sup>92</sup> 工作人员包括医生、社会工作者和心理学家，他们同时也参与各项记忆和正义倡议。其活动预算每年由国会批准。<sup>93</sup>

102. 在哥伦比亚，在通过卫生部管理的受害者社会心理援助和综合保健方案提供保健服务方面存在重大局限。<sup>94</sup> 然而，在利用替代形式的康复方面取得了一定程度的成功，例如“互联”(el entrelazar)，这是一种集体康复措施。<sup>95</sup> 其目的是帮助重建社会结构，通过增强受害者的权能来促进和解。最初于 2012 年在 10 个社区采取这种做法，并持续至今。<sup>96</sup> 重要社区领袖担任互联负责人。他们因在促进集体健康、重建信任和重建社区成员之间的情感纽带方面发挥的重要作用而在社区中得到认可。受害者股对他们进行了培训。他们在五个领域开展工作：集体哀悼、抢救受害者共有的古老社会习俗、尊重社区或群体之间存在的差异、群体反思以及对暴行发生地进行改造。<sup>97</sup>

103. 特别报告员希望指出，康复不仅限于生理照料和医疗保健，还包括其他社会服务，例如教育。<sup>98</sup> 教育是一种能够提供包容、承认和赋权的工具。<sup>99</sup>

104. 虽然越来越多的国内赔偿方案承认教育是一种康复形式，但实施起来存在挑战。智利对康复所采取的办法是为受害者提供康复的重要尝试，而且执行得相当好。第 19.123 号法包括为失踪或被杀害的受害者的子女提供教育，向他们发放初等和中等教育全额奖学金以及直至 35 岁的技术培训全额奖学金。奖学金包括学费和每月津贴。<sup>100</sup> 同样，第 19.992 号法包括为酷刑幸存者提供教育。<sup>101</sup> 鉴于许多幸存者年龄较大，对该法进行了修订，允许将教育补助转让给一名子女或孙辈，供其攻读大学(本科学习)。<sup>102</sup>

105. 即使是在遭受冲突蹂躏的国家，也已采取步骤向受害者提供教育。例如，在塞拉利昂，真相委员会建议为最脆弱的受害者，包括遭截肢的儿童、性暴力受害者、被绑架或征召入伍的儿童和战争孤儿提供免费的初等和中等教育。<sup>103</sup> 虽然塞拉利昂赔偿进程的实施情况引起严重关切，但 2008 年和 2009 年向受害者提

<sup>92</sup> 智利卫生部，A 111 3803 号法令，2016 年 11 月 10 日。

<sup>93</sup> Elizabeth Lira，“关于智利在皮诺切特独裁统治后将康复作为一种赔偿形式的思考”。

<sup>94</sup> 落实和监督 2011 年第 1448 号法执行工作委员会，2017-2018 年提交共和国国会的第五次后续报告，第 114 页。

<sup>95</sup> Paula Gaviria 和 Irin Marín 提交的材料。

<sup>96</sup> 见 [www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe\\_al\\_congreso\\_final.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf)，第 76 页。

<sup>97</sup> 见 [www.youtube.com/watch?v=lyZ2QVFj8\\_w](http://www.youtube.com/watch?v=lyZ2QVFj8_w)(2019 年 3 月 25 日访问)。

<sup>98</sup> 根据伤害种类不同，教育还可以被视为某种抵偿或恢复原状，或作为不再发生的保证。

<sup>99</sup> Roger Duthie 和 Clara Ramírez-Barat，“教育作为侵犯人权行为的康复措施”，《国际人权法评论》，第 5 卷，第 2 期(2016 年)，第 241 至 273 页。

<sup>100</sup> 第 19.123/1992 号法，第 29 至 31 条。

<sup>101</sup> 第 19.992/2004 号法，第 11 至 14 条。

<sup>102</sup> 见 [www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01\\_Informe-Anual-2017.pdf](http://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf)，第 208 页。

<sup>103</sup> 塞拉利昂，真相与和解委员会，《见证真相》，最终报告(弗里敦，2004 年)，第二卷，第 195 页。

供的一些临时救济措施是为 6,984 名儿童提供教育支助。<sup>104</sup> 截至 2013 年, 有 1,298 名受害者获得了每人约 1,400 美元的儿童教育经费。鉴于缺乏向受害者提供赔偿的持续和协调努力, 这些捐款的总体影响可能会受到质疑。

106. 在遭受冲突蹂躏的国家, 将提供教育作为一种赔偿形式的问题是, 甚至连基础教育的基础设施可能都没有到位。因此, 各国必须认真考虑, 如何以最大限度发挥潜力的方式, 把在冲突蹂躏地区建造学校等发展措施与受害者接受教育的权利结合起来, 例如受教育权所承认的免费接受优质初等教育的机会, 或按月发放津贴, 以便将其用于儿童教育材料, 或帮助儿童负担家庭支出, 使他们能够专注于学习, 正如获得赔偿的权利所确认的那样。在保健服务方面也存在类似情况。

107. 特别报告员认为, 不向脆弱的受害者提供有效康复措施构成不人道待遇, 并造成新的伤害。

### 对处境脆弱受害者的赔偿

108. 赔偿方案应当承认, 并非所有受害者都处于相同的处境。他们遭遇的伤害不同, 面对的后果也不同。虽然国内补偿方案无法按照每一个受害者所遭受的伤害来提供赔偿, 但可以采取措施充分应对最需要帮助的人, 例如儿童(包括因强奸而出生的儿童)、性暴力受害者、境内流离失所者、难民、老年人、残疾人以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者。

109. 一些国家为最需要帮助的受害者建立了紧急赔偿方案。<sup>105</sup> 例如, 在东帝汶, 接纳、真相与和解委员会实施了一项临时赔偿方案, 向约 700 名受害者每人发放了约 200 美元。<sup>106</sup> 在尼泊尔建立了临时救济和康复方案, 以便在建立国内赔偿方案之前及时应对受害者的需求。临时救济和康复方案包括一次性现金赔偿、医治或奖学金。<sup>107</sup> 然而, 尼泊尔没有建立国内赔偿方案, 而且酷刑和性暴力的受害者被排除在临时救济和康复方案之外。

110. 各国还可以通过集体赔偿来满足最脆弱受害者的需要。这方面的一个例子是摩洛哥的社区赔偿办法。摩洛哥认为应当在该国最贫困、最受排斥和最边缘化的 11 个地区恢复经济和社会发展, 这些地区的受害者遭受了严重的侵犯人权行为和政治暴力。集体赔偿采取了纪念活动、创收活动和提供基本社会服务等形式。民间社会组织可以努力提出集体赔偿项目, 并负责其实施。<sup>108</sup> 特别报告员欢迎这项办法, 但提醒各国, 集体赔偿不能取代个人赔偿。

<sup>104</sup> Roger Duthie 和 Clara Ramírez-Barat, “教育作为侵犯人权行为的康复措施”, 《国际人权法评论》, 第 5 卷, 第 2 期(2016 年)。

<sup>105</sup> 秘书长的指导说明, “关于与冲突有关的性暴力的赔偿”(联合国, 2014 年 6 月), 第 7 点。

<sup>106</sup> Ruben Carranza, “在贫困处境中获得赔偿的权利”(国际过渡期正义中心简报, 2009 年 9 月), 第 1 页。

<sup>107</sup> 国际移民组织和联合国人权事务高级专员办事处, “关于临时救济和康复方案的摸底调查和初步差距分析报告”(2010 年 12 月), 第 iii 页。

<sup>108</sup> 见 [www.ier.ma/article.php?id\\_article=1496](http://www.ier.ma/article.php?id_article=1496)。

111. 在冲突或压迫之后，难民和移民往往处于特别脆弱的处境。尽管如此，国内赔偿方案却未能使他们成为赔偿的受益人，也没有向他们提供特别措施确保他们能够获得赔偿救济。德国的强迫劳动赔偿方案是一个重要的例子，它代表了向强迫劳动受害者提供赔偿的成功经验，其中许多人曾经是难民。智利采取了一系列鼓励难民返回智利的措施，但这些措施并非作为赔偿办法制定。<sup>109</sup> 阿根廷对难民的处境作出了回应，尽管回应较迟。阿根廷最高法院在 *Vaca Narvaja* 案中认为，根据第 24.043 号法对被非法拘留者给予的赔偿同样适用于流亡者，因为他们的处境也构成对其人身自由权的侵犯。<sup>110</sup> 由于这一判决，第 670/2016 号政府决议明确承认该法适用于流亡者。然而，所有这些经验都无法为世界各国应对数量空前的需要赔偿的境内流离失所者提供工具。

112. 境内流离失所者也是亟需关注的受害者。阿拉伯叙利亚共和国约有 620 万名登记在册的境内流离失所者，哥伦比亚约有 770 万名。<sup>111</sup> 虽然哥伦比亚等国已将这类人纳入赔偿方案，<sup>112</sup> 但难以落实这些救济。其他国内赔偿方案未能纳入境内流离失所者，例如萨尔瓦多。<sup>113</sup>

113. 鉴于世界上发生的境内武装冲突越来越多，流离失所者和移民的数量不断增加，特别报告员认为，必须解决如何有效地将他们纳入过渡期正义程序并向他们提供赔偿的问题。<sup>114</sup>

#### 性暴力受害者

114. 性暴力犯罪仍然十分猖獗，其受害者在社会中仍然不为人知或受到忽视。<sup>115</sup> 因此，他们经常被排除在国内赔偿方案的受益人之外。例如，性暴力受害者在阿根廷和乌拉圭不是赔偿的直接受益者。因强奸而出生的儿童一般都被排除在这些方案之外。

115. 在其他地方，关于性暴力受害者赔偿的法律数十年后才出现。例如，在克罗地亚，立法者在冲突发生二十年后的 2015 年通过了《克罗地亚共和国卫国战争武装侵略期间性暴力受害者权利法》。科索沃也存在类似情况。<sup>116</sup> 虽然直至

<sup>109</sup> 1991 年 8 月 28 日的第 19.074 号法和 1992 年 2 月 7 日的第 19.128 号法。

<sup>110</sup> 见 [www.refworld.org/pdfid/4721ffa72.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4721ffa72.pdf)，第 5 页。

<sup>111</sup> 联合国难民事务高级专员公署，“2017 年被迫流离失所问题全球趋势”，第 6 页。

<sup>112</sup> 第 1448/2011 号法，第 25、第 72 和第 78 条等。

<sup>113</sup> 第 204 号行政令，第 2 条。

<sup>114</sup> A/73/173，第 42 段。

<sup>115</sup> 性暴力的破坏性后果可参见在检察官诉让-皮埃尔·本巴·贡博案中提交国际刑事法院第三审判分庭的关于中非共和国局势的专家报告，附件的公开节录版，2017 年 11 月 28 日，ICC-01/05-01/08-3575-Conf-Exp-Anx-Corr2，第 117 段。

<sup>116</sup> 提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

2011 年法律才对赔偿作出规定，<sup>117</sup> 但性暴力受害者仍然被排除在外，直至 2014 年对法律进行了修订。<sup>118</sup> 因强奸而出生儿童不是这项方案的赔偿受益人。

116. 要让性暴力受害者敢于站出来，就必须确保安全和私人空间。这样的空间可以由可信、中立和谨慎的社区工作者提供，例如受过适当培训的保健提供者。<sup>119</sup> 科索沃 2014 年的新法律使受害者能够站出来，并保护他们免遭污名和再次受害。4 个民间社会组织获准接受申请，帮助受害者填写表格，并助其收集相关文件，以确定其作为性暴力受害者的地位。民间社会组织还为其提供社会心理支持。所提供的一切信息均保密。<sup>120</sup>

117. 在哥伦比亚，《受害者和土地归还法》包括针对性暴力受害者的各种重要措施。该法包括变革性赔偿的概念，<sup>121</sup> 认为应当在赔偿中对受害者采取差异化和顾及性别特点的方法。该法的各项条款发展了这些概念，降低了针对受害者的举证标准，说明了他们有权获得的待遇，并准许他们优先获得某些救济。

118. 虽然该法对处境脆弱的受害者成功采取了整体方法，但其执行不足。在登记为性暴力受害者的约 24,000 人中(其中 90% 为妇女)，仅有约 7,000 人获得了赔偿金，包括如何最佳地对这笔金额进行投资并将之用于赋权的建议。<sup>122</sup>

## 五. 结论

119. 特别报告员注意到，各国承认大规模暴行受害者获得赔偿的权利不仅限于赔偿金并且包括一系列措施，国家做法也与此相符。在如何设计、执行和监测国内赔偿方案方面已有重要的国家做法，从中可以汲取宝贵的经验教训。

120. 建立适当的赔偿制度对于向受害者提供有效赔偿至关重要。一项方案所包含的措施越多，系统就需要更稳健，方可加以落实，包括通过广泛的地方外联。

121. 特别报告员强调，在设计赔偿方案之前需要进行全面的受害者登记，还需评估受害者规模和预期费用。

122. 这类方案还必须得到坚实的法律框架的支持，以提供可持续性并保护受害者不受政治动荡影响，还应获得充足拨款，以保障其执行。

123. 受害者往往处于脆弱的处境，并且被排除在决策之外。他们的参与和(或)与他们协商仍然至关重要，以确保在设计、执行和监测赔偿方案期间适当考虑所有受害者的意见。

<sup>117</sup> 关于烈士、伤残人员、退伍军人、科索沃解放军成员、平民受害者及其家属的地位和权利的第 04/L-054 号法。

<sup>118</sup> 修订和补充第 04/L-054 号法的第 04/L-172 号法。另见对科索沃解放战争期间性暴力受害者地位的承认和核实程序作出规定的第 22/2015 号科索沃共和国政府条例。

<sup>119</sup> Sunneva Gilmore, “与冲突有关的性暴力的医学和法律赔偿”，工作文件(2019 年)。

<sup>120</sup> 第 04/L-172 号法。

<sup>121</sup> 第 1448/2011 号法，第 13 和第 28 条。

<sup>122</sup> 见 [www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2018/01/mujeres%20victimas%20final.pdf?la=es&vs=1047](http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2018/01/mujeres%20victimas%20final.pdf?la=es&vs=1047)，第 31 页。

124. 特别报告员强调，应当在身心健康领域向受害者提供有效和及时的康复，还应提供教育等其他服务。

125. 难民、境内流离失所者和移民在赔偿方案中仍然受到忽视。今后的一项重大挑战是如何以最佳方式将他们纳入这类方案，以使他们能够获得充分赔偿。

126. 另一项重大挑战是为性暴力受害者和因强奸而出生的儿童提供救济。有效的制度需要采取特别措施，以防这些受害者在社会中被公开身份并避免对他们造成进一步伤害。

127. 民间社会组织在确保妥善建立国内赔偿方案 and 解决可能存在的不足方面发挥着关键作用。它们在接触受害者(性暴力受害者的情况就是例证)以及建立登记程序、记录对受害者造成的伤害和在可能的情况下提供社会心理支助方面也发挥着重要作用。

128. 特别报告员在下文提出了关于有效执行国内赔偿方案的建议。

## 六. 建议

129. 在设计和实施国内赔偿方案时，各国应：

(a) 设计和实施充分、迅速和有效的国内赔偿方案，为大规模暴行受害者所遭受的伤害提供补救，并承认国家的责任；

(b) 确保这类方案不仅包括赔偿金、也包括其他各种形式的赔偿，例如抵偿、恢复原状和康复措施，以及保证不再发生；

(c) 确保赔偿金，包括在受害者、家庭和处境最脆弱者之间的分配标准，是合理和相称的；

(d) 如上文第 45 段所述，设计彻底、全面、复杂以及在内部和外部保持一致的赔偿方案；

(e) 在设计赔偿方案之前，建立灵活和广泛接触受众的国家受害者登记处，以便充分估计受害者的潜在规模和预期费用；

(f) 通过坚实的法律框架，确保赔偿方案的法律确定性和可持续性；

(g) 通过坚实的体制框架，赋予国内赔偿方案落实赔偿政策所需的体制保障、政治影响力、财政自主权和地方外联；

(h) 根据受害者的规模和现实的费用预期，通过设立特别基金、列入国家预算或其他可持续的供资方式，提供必要的预算拨款；

(i) 在设计供资机制时，酌情让对侵权行为负有责任的其他行为体通过财政或实物捐助等方式分担赔偿费用；

(j) 国际捐助者也可以在为赔偿方案提供财政支持方面发挥重要作用；

(k) 在设计国内赔偿方案之时，采用紧急赔偿方案或服务来满足受害者的紧急需要，避免使他们受到进一步伤害；

(l) 确保和促进受害者在设计、实施和监测赔偿方案时有效参与、协商并发挥实质性作用。还确保民间社会和受害者组织有效参与这些努力并与其协商；

(m) 建立有效和及时的康复服务，以满足受害者的身心健康和教育需要，还建立其他服务，并协调国家机构与专门的民间社会组织和受害者组织在这方面的努力。国际社会可以对提供这类服务予以支持；

(n) 在设计和实施国内赔偿方案时采取特别措施，以满足性暴力受害者以及被强奸妇女决定继续妊娠后所生子女的赔偿需要并应对他们面临的挑战，包括安全和隐私措施，以防他们在社会中被公开身份并避免对他们造成进一步伤害；

(o) 在设计和实施国内赔偿方案时采取特别措施，以满足难民和境内流离失所者的赔偿需要。

---