



安全理事会

Distr.
GENERALS/22559
2 May 1991
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH秘书长根据安全理事会
第687(1991)号决议第19段提出的报告

引言

1. 本报告是根据安全理事会1991年4月3日第687(1991)号决议第19段提出的。安理会该决议第16段重申,伊拉克“按照国际法,应负责赔偿因伊拉克非法入侵和占领科威特而为外国政府、国民和公司造成的任何直接损失、损害(包括环境的损害和自然资源的损耗)和伤害。”安理会该决议第17段决定,“1990年8月2日以后伊拉克所作抵赖外债的声明完全无效,并要求伊拉克严格遵守它对其外债还本付息的一切义务。”安理会该决议第18段并决定,“设立一个基金,以支付按照…第16段范围所要求的赔偿,并成立一个委员会负责管理该基金。”

2. 安全理事会该决议第19段指示秘书长“至迟在本决议通过后三十天内,拟订建议提交安全理事会决定,说明该基金如何应付根据…第18段所确定的赔偿要求,并设立一项方案,以便执行…第16、17和18段内各项决定,包括:基金的管理;伊拉克应向基金缴纳款数的确定办法,即按伊拉克出口石油和石油产品价值的一个比率计算,但不应超过秘书长向安理会建议的数额,并应考虑到伊拉克人民的需要、会同国际金融机构斟酌必须偿付的外债而评定的伊拉克支付能力、以及伊拉克经济的需要;关于确保向该基金缴款的安排;分配款项和付给赔偿要求的程序;根据…第16段

明确规定的伊拉克赔偿责任而评定损失、开列赔偿要求、核查各项要求的正当理由、解决有争议的赔偿要求的适当程序；以及(第18段)所指派的委员会的组成。”在我拟订以下建议的时候，始终紧记必须使执行该决议第16、17、18段中各项决定所必要的体制结构具有最大的透明度、效率、灵活性，并且经济节省。

一、体制结构

A. 基金

3. 安全理事会第687(1991)号决议第18段所创设的基金，应秘书长设为一个联合国特别帐户。该基金定名为联合国赔偿基金(以下称“基金”)。该基金按照《联合国财务条例和细则》作业。基金既然是一个联合国特别帐户，因此根据《宪章》第一百零五条和1946年2月13日《联合国特权及豁免公约》¹，享有赋予联合国的地位、便利、特权与豁免。根据第687(1991)号决议第16段，该基金将用于赔偿“因伊拉克非法入侵和占领科威特而为外国政府、国民和公司造成的任何直接损失、损害(包括环境的损害和自然资源的损耗)和伤害。”

B. 委员会

4. 基金将由安全理事会第687(1991)号决议第18段所设的委员会管理。该委员会定名为联合国赔偿委员会(以下称“委员会”)，并应在安全理事会的权力下履行职能，为安全理事会的附属机构。根据第687(1991)号决议第19段的规定，该委员会在履行其职能时，必须处理多种复杂的行政、财务、法律和政策问题，包括：决定向基金缴纳款数的办法；款项的分配和赔偿要求的给付；评定损失、开列赔偿要求、核查各项要求的确实性的程序；解决有争议的赔偿要求。鉴于该委员会任务的多重性，我认为必须分别委员会工作中的政策问题和执行职能方面的问题。所以委员会应当有决策层次和履行职能的层次。需要有一个秘书处在决策和职能两个层次上为

委员会的工作服务。

C. 委员的结构和组成

5. 委员会的主要机关是十五名成员的理事会,由安全理事会当时理事国的代表组成。理事会指派若干专员协助其进行工作,专员执行理事会所交办的工作。专员的确切人数由理事会按照要进行的工作决定。专员将是财务、法律、会计、保险、环境损害评估等各方面的专家,他们以个人身份工作。专员由秘书长提名,由理事会任命在一定期间进行特定的工作。秘书长在提名专员时,应当妥为考虑有必要注意地域分配、专业资格、经验和忠诚的条件。秘书长要设一个专家登记册,在须要任命专员的时候使用。

6. 将设一个秘书处为委员会服务、由执行秘书一人和必要的工作人员组成。执行秘书的主要任务是负责基金的技术性管理,以及为委员会服务。执行秘书由秘书长同理事会协商后任命。秘书处工作人员由秘书长任命。执行秘书和工作人员的工作条件遵照《联合国工作人员条例和细则》。

D. 委员会的地位、特权与豁免

7. 1946年2月13日《联合国特权及豁免公约》¹ 对委员会及其秘书处适用。理事会成员具有国家代表的地位,专员具有该《公约》第六条所定义的特派任务的专家地位,执行秘书和秘书处工作人员具有该《公约》第五和第七条所定义官员地位。

E. 委员会的费用

8. 委员会的费用将由基金承担,关于委员会预算管理的详细建议,见下文第29段。

F. 委员会总部

9. 出于经济和实用的理由,特别是为理事会和各专员服务的秘书处经济和实用的理由,委员会总部应设于纽约。或者,可设于联合国在欧洲两个办事处之一的地点,日内瓦或维也纳。理事会可决定委员会的某些活动是否要在其他地方举行。

G. 委员会的职能

1. 理事会

10. 理事会是委员会的制定政策机关,负责为所有政策事项制定准则,特别是关于基金的行政和筹资、委员会工作安排、处理赔偿要求和解决有争议的赔偿要求的程序以及由基金所作付款等事项的准则。除决策作用外,理事会对提交委员会的赔偿要求履行重要的职能任务。理事会的决定应至少由九名成员的多数作出,但确保向基金付款的方法应由一致意见决定。理事会内没有否决权。如不能就应当以协商一致意见通过的任何事项达成一致意见,可应理事会任何成员的要求将此问题提交安全理事会。理事会可邀请它认为与其工作有特别关系的国家参加会议,但无表决权。理事会在审查其主管事项时还可邀请联合国秘书处成员或其他人员提供资料或给予其他协助。理事会将代表委员会定期向安全理事会报告。

2. 专员

11. 各专员将根据理事会规定的准则,执行理事会所交办的任务和责任。

3. 秘书处

12. 秘书处在执行秘书领导下,执行理事会和专员交办的任务,特别是基金的技

术性管理和向理事会和专员提供秘书处服务。

二、 第687(1991)号决议第16、17和18段所载决定的执行

A. 伊拉克应向基金缴纳款数的确定办法

13. 按照上文第一节所述的体制结构,应由理事会按照安全理事会第687(1991)号决议第19段规定的标准,制定伊拉克应向基金缴纳款数的确定办法。理事会在执行这项任务时,应考虑到伊拉克今后出口石油的可能的收入,过去经费与武器进口的开支,伊拉克外债的偿付和该国重建和发展的需要。目标应是在合理的期间内解决赔偿要求。理事会当然可以自由地采纳适宜的专家意见。理事会似可由一名或数名专员协助,这些专员在理事会的指导下并在理事会规定的权限内,可就伊拉克应向基金缴纳的款数和该缴纳款数的定期监测问题提出意见。在设立理事会的同时,我将进行第687(1991)号决议第19段要求的必要的协商,以便尽快建议伊拉克缴款不应超过的数额。

B. 确保向赔偿基金缴款的安排

14. 确保向赔偿基金缴款的安排是最技术性和最困难的任务。这一任务已交给赔偿委员会。就这方面作出的决定尤其会确定赔偿基金的财务生存能力、基金应付委员会所决定的赔偿要求的能力以及秘书处的规模和组织等。

15. 处理确保向赔偿基金缴款的可行安排的问题时,显然需要确保基金获得经常性和可靠的财源,否则,基金的主要目标将受到挫折。同时,最好设计筹集基金的方法避免出现第三国和第三者管辖权等纠缠不清的法律程序和其他程序。

16. 伊拉克向赔偿基金缴款的法律根据是第687(1991)号决议第19段。伊拉克已经按照上述决议第33段正式通知联合国,接受上述决议,包括第19段。按照第687号决议第19段的规定,安全理事会设想伊拉克向基金缴款的办法以上文第13段提到的方法所决定其出口价值的百分比为依据。该决议又规定,安全理事会预期不会利

用伊拉克被第三国“冻结的资产”来向基金缴款。

17. 在这种情况下,确保伊拉克向基金缴款有几种办法。包括如下途径:

(a) 伊拉克向基金缴付其出口石油及石油产品的市场价值的规定百分比;市场价值按出口的日期计算。缴款以美元计算,应在伊拉克出口后30天内缴付;

(b) 开一个代管帐户,伊拉克向该帐户一次预缴相当于估计的每季或每半年应付的数额。这种一次缴付的数额将定期再次审查;

(c) 取得出口的实物份额,以基金的名义在市场出售;

(d) 指定基金为提货单或其他产权文件和发出和任何信用状的唯一的或共同的收款者。而基金扣除其份额后将余款汇给伊拉克;

(e) 指定一个享有适当特权和豁免的代管帐户(例如在一家中央银行或适当的国际机构开的帐户)为提货单或其他产权文件和发出的任何信用状的收款者。代管帐户的代理人要把指定用于要求赔偿的数额缴交基金,并把余款交给伊拉克。

上述种种途径将由理事会作出决定。

18. 所有这些方法都事先假定伊拉克给予合作和对伊拉克的石油及石油产品的出口进行严格监督。为此,委员会应当作出适当监测安排。无论采取何种途径,如果伊拉克不履行其缴款义务,则理事会应就此事向安全理事会提出报告。

19. 必须确认,伊拉克很可能要若干时日才能恢复石油出口。因此,基金在短期内不会收到缴款,故应稍为考虑为委员会进行工作而筹措经费的问题,下文第29段讨论这一点,更具体地说,就是在短期内从伊拉克恢复石油出口以外的资产中寻求筹集基金经费的办法。

C. 索赔程序

20. 拨出款项和偿付赔偿要求的程序、评估损失的适当程序、登记赔偿要求和核实其确实性以及按照第687(1991)号决议第19段解决有争议的索赔要求--索赔程序--是第687(1991)号决议第16至19段的主要目的和宗旨。在委员会这个工作领域

中,把制订决策和执行职能予以分开,是最重要的。委员会不是一个法庭,也不是各方对簿的仲裁庭;它是一个政治机构,主要负责核实赔偿要求、核实其确实性、评估所受损失、估计偿付数额和解决争议的赔偿要求等调查职务。仅对最后一项才涉及准司法的职能。鉴于委员会这种特性,在程序中列入一些正当手续就更为重要。这方面的工作由专员承担。由于理事会是委员会的决策机构,因此,理事会必须为索赔程序制订准则。各专员应就提出的赔偿要求和解决有争议的要求执行这些准则。他们应向理事会提出适当建议,由理事会作出最后决定。为便利起见,把建议分为下列三大类:提出赔偿要求;赔偿要求的处理;支付赔偿。

1. 提出赔偿要求

21. 关于提出赔偿要求,理事会首先必须决定外国政府、国民和公司应以何种方式向委员会提出赔偿要求。兹建议委员会一般只应接受个别政府为自己或代表其国民和公司提出的合并赔偿要求。如提出个别的赔偿要求,则委员会将须审查数以万计的赔偿要求,而这项工作可能需要十年甚至十年以上的时间,还可能在提出赔偿要求方面造成不平等现象,而使要求小额赔偿的人吃亏。每个政府应参照本国的法律制度、惯例和程序,决定在国内采用什么程序来合并处理赔偿要求。此外,理事会可以考虑在特殊情况下处理非常庞大而复杂的赔偿要求时,是否可以采用一种稍有不同的程序。当然,这种赔偿要求的性质将须由理事会确定,但不妨考虑的问题是:这种赔偿要求可不可以由政府、国民或公司个别向委员会提出,并且核准个别政府、国民或公司提出这种赔偿要求。

22. 在这方面,还有一件事必须由委员会审议并且必须由理事会制定有关的准则,就是决议第19段所预想的赔偿要求程序的独一性或非独一性。决议第16段显示,1990年8月2日以前伊拉克所负债务和义务完全是另外一个问题,将“通过正常办法”解决。第16段还显示,这项决议和第19段预想的程序涉及国际法所规定的赔偿责任。第687(1991)号决议既不能也不是设立委员会作为具有专属权限考虑伊拉克

非法入侵并占领科威特而引起的赔偿要求人机关。换句话说,个别索赔的人完全可以、甚至可能在本国的法律制度下对伊拉克提出赔偿要求。不容忽视的一种可能性是一面在国际一级向委员会并一面在国内一级向本国法院同时采取行动。因此,兹建议理事会制定关于赔偿要求的非独一性的准则和适当办法,来协调在国际一级和国内一级的行动,以确保委员会及国家法院或委员会所判决的赔偿总额不超过损失的数额。在这方面可能发生的一个特殊问题涉及国家法院作出的缺席判决。

23. 理事会除了决定合并提出赔偿要求之外,也不妨制定按照类型和数额大小将赔偿要求分类的办法。按类型将赔偿要求分类的办法,举例来说,可以对要求赔偿生命损失和人身伤害、要求赔偿财产损害与环境损害、或要求赔偿自然资源的损耗所造成的损害,加以区分。按数额大小将赔偿要求分类的办法,举例来说,可以分成小、中、大三类赔偿要求。另一种分类办法可能是区分政府遭受的损失与国民和公司遭受的损失。

24. 理事会可以要求各国政府在提出合并赔偿要求时采用这些分类办法。理事会还应制订准则,列明关于提出赔偿要求的正式规定,例如赔偿要求必须附缴何种证明文件以及提出赔偿要求的期限。这种期限应有足够的时间,容许各国政府制定并实施关于收集和合并赔偿要求的一项国内程序。兹建议制定关于提出一切赔偿要求的一个固定期限。从通过提出赔偿要求的准则起算两年期间似乎是足够的。不然的话,理事会也可以为各类赔偿要求制定不同的提出期限,以确保优先处理某些赔偿要求,例如赔偿生命损失或人身伤害的要求。在这方面,我认为似有理由规定优先审理涉及个人损失的小额赔偿要求,加以解决,然后再审理涉及外国政府和公司所受损失的赔偿要求。

2. 赔偿要求的处理

25. 赔偿要求的处理牵涉到赔偿要求的核查和损失的评估以及任何有争议的赔

偿要求的解决。此一工作的主要部分并非法律性质,但有争议的赔偿要求的解决则是准法律性质。设想的是,赔偿要求的处理主要由专员负责。但在进行核查赔偿要求及评估损失之前,必须先决定要求赔偿的损失是否属于第687(1991)号决议第16段定义的范围,也就是说,这些损失、损害和伤害是否是直接的并且因伊拉克非法入侵和占领科威特而造成。兹建议理事会就什么是这种直接损失的问题制定详细准则,以便所有要求赔偿者及专员们遵循。

26. 赔偿要求向委员会提出。委员会就赔偿要求作一初步评估——由秘书处进行——,以决定这些要求是否符合理事会制定的正式条件。然后将这些赔偿要求交由为此目的组成的小组进行核查和评估,通常每小组三名专员。兹建议,专员们在进行这些工作时,应具有下列必要权力:要求提供进一步的证据;举行听询,让个别政府、国民和公司得以提出他们的意见;听取专家证词。理事会不妨讨论可能提供援助的问题,以保证财力有限的国家能够适当地派出代表。伊拉克应获知所有的赔偿要求,并应有权在理事会或处理个别赔偿要求的小组订定的时限内向委员们提出其意见。委员们关于核查和评估赔偿要求的建议是最后确定性的,只须理事会批准;理事会具有最后决定权。理事会应有权作出决定将赔偿要求退还专员们作进一步订正。

27. 如果由于赔偿要求者指称专员小组在处理其赔偿要求时犯有错误——不论是法律上和程序上的错误或事实方面的错误——,因而引起争端,此种争端应由专员调查委员会处理,专员在这方面的工作应遵循理事会制定的准则以及《联合国贸易法委员会仲裁规则》。《贸易法委员会仲裁规划》必要时将予以修改。理事会具有最后决定权。

3. 支付赔偿

28. 预期委员会批准的赔偿要求的价值在任何时间都会远超过基金的资源。因此委员会必须决定分配基金的办法以及支付赔偿的程序。兹建议理事会制定分配基金的标准,同时考虑到下列几点:赔偿要求的大小;有关国家所受损失的规模;其他相

关因素。在这方面,也许必须区分科威特和其他国家。关于支付赔偿,由于赔偿要求是合并在一起并由个别政府提出,所以款项应只付给政府。由个别政府负责适当地分配给个别的赔偿要求者。理事会应就支付赔偿问题制定进一步的准则,例如赔偿金应全部支付抑或应支付某一百分比。如果是后一情况,赔偿金中未支付部分应视为未付债款。

D. 委员会的支出

29. 委员会的支出,包括理事会、委员和秘书处的开支,原则上应从基金支付。但是,基金必须在一段时间之后才会有充足的款,因此必须考虑以上扼述方案的所涉经费问题。兹建议紧急审议筹供委员会初步费用的办法。

注

¹ 大会第22A(I)号决议。
