



2022年2月10日联合国赔偿委员会理事会主席给安全理事会主席的信

我欣然代表理事会提供 2022 年 2 月 9 日举行的理事会第十六届特别会议成果的报告。

由于最后一项尚有未清余额的索赔于 2022 年 1 月支付，联合国赔偿委员会判赔的 524 亿美元赔偿金现已全部支付完毕。因而举行这届会议，纪念委员会在近 31 年后完成任务。这无疑是一项前所未有的成就。

伊拉克代表团和科威特代表团，包括负责监督伊拉克石油收入的财务专家委员会的代表团，在赔偿委员会理事会发了言。

在会议期间，理事会赞赏并感谢伊拉克政府即使面对非同寻常的安全和经济挑战，也与委员会合作并承诺履行安全理事会相关决议和理事会各项决定规定的义务。理事会还感谢科威特政府对委员会的支持与合作。

理事会通过了第 277(2022)号决定，¹ 理事会在该决定中宣布伊拉克政府履行了国际义务，向所有索赔人员赔偿了委员会判赔因伊拉克入侵科威特直接造成的损失和损害。如该决定所述，理事会请安全理事会采取必要行动，以表明委员会的任务已经完成，而且，委员会将在 2022 年逐步结束所有活动。

理事会还核准了关于委员会工作的最后报告(见附件)，我将在 2022 年 2 月 22 日向安全理事会通报情况时介绍该报告。

理事会主席

大使

迈克尔·加菲(签名)

* 由于技术原因于 2022 年 3 月 1 日重发。

¹ 可查阅 <https://uncc.ch/decisions-governing-council>。



附件

联合国赔偿委员会理事会提交安全理事会的关于该赔偿委员会工作情况的最后报告

目录

	页次
一. 导言	3
二. 背景	3
三. 体制框架	3
四. 伊拉克对赔偿基金的缴款额	4
五. 索赔类别	5
六. 赔偿委员会对索赔者的外联	6
七. 索赔处理	6
八. 伊拉克在索赔处理中的作用	9
九. 付款优先次序和付款机制	9
十. 付款程序以及为确保透明度和问责采取的步骤	10
十一. 费用和利息	11
十二. 环境索偿和环境赔偿后续方案	11
十三. 造成多次追回赔付金问题的重复索赔判赔和其他索赔	13
十四. 行政事项	13
A. 委员会的行政成本	13
B. 记录和档案	14
C. 与关闭相关的事项	14
十五. 结论	15

一. 引言

1. 本报告系联合国赔偿委员会理事会提交安全理事会的关于赔偿委员会工作情况的最后报告。理事会定期向安全理事会提供最新进展情况，不过，本报告旨在概述委员会自 1991 年成立以来的工作情况。

2. 2022 年 1 月 13 日就委员会最后一笔未付判赔金支付了数额为 629 324 488 美元的最后一笔款项，这标志着委员会在 30 多年后完成了任务。虽然这段时间似乎过长，但要指出，在此期间解决了近 270 万件索赔，索赔金额 3 520 亿美元，这在国际索赔赔付史上是史无前例的。这一成就值得注意，其促进了冲突后和解，彰显了国际法的价值和重要意义。

二. 背景

3. 赔偿委员会是依照《联合国宪章》各项基本原则设立的，其权力来自《宪章》第七章，该章涉及安全理事会为维持或恢复国际和平与安全而采取的行动。

4. 安全理事会在第 687(1991)号决议第 16 段确认，按照国际法，伊拉克应负责赔偿因其非法入侵和占领科威特而对外国政府、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。

5. 安理会在同一决议第 18 段中决定设立一个基金，以支付属于第 16 段所述索赔的赔偿金，并成立一个委员会负责管理该基金。安理会在该决议第 19 段中指示秘书长拟订建议提交安理会决定，说明如何根据第 18 段设立该基金并设立一项方案，以便执行第 16 至 18 段内各项决定。

6. 1991 年 5 月 20 日，安全理事会通过了第 692(1991)号决议，其中安理会决定按照秘书长在 1991 年 5 月 2 日提交安理会的报告(S/22559)中的建议，设立联合国赔偿基金和联合国赔偿委员会。秘书长在报告中概述了拟议委员会的结构、组成和职能，建议将委员会设为安全理事会的一个附属机构，由一个理事会、专员小组和一个秘书处组成。该基金将由伊拉克缴纳一定比例的石油和石油产品销售收入供资。

三. 体制框架

7. 根据上述秘书长报告，理事会被设为委员会的制定政策机关。

8. 理事会是安全理事会的一个附属机构，由安全理事会时任理事国的代表组成，并选出自己的主席和副主席，主席和副主席均是安理会非常任理事国的代表，任期两年。

9. 在 1991 年 7 月第一届正式会议上，理事会通过了开展工作的准则。该准则与安全理事会一样均规定，决定应至少由九名成员的多数作出，但确保向赔偿基金付款的决定除外，这种决定要求协商一致。值得一提的是，理事会的所有 277 项决定均以协商一致方式通过。

10. 在头几届会议上，理事会通过了一些决定，其中规定了索赔的可赔付标准、处理索赔的规则和程序、赔偿基金的管理和筹资准则以及支付赔偿金程序。
11. 理事会授权各专员小组负责审查索赔，包括所有实况调查和法律推理。这些专员由秘书长提名并由理事会任命。专员小组共有 19 个，由来自 30 多个国家的法律、财政、会计、保险、工程和环境损害评估领域的国际公认专家组成。
12. 委员会《索赔程序暂行规则》(S/AC.26/1992/10)第 33 条第 1 款阐明了小组的作用，其中规定，在收到执行秘书送来的索赔要求后，专员将予以审查，并举行会议，审议和准备他们将向理事会作出的建议。
13. 这些小组有三项任务。首先，这些小组必须确定索赔者所称的各类损失是否属于委员会的管辖范围，即这些损失是否是伊拉克入侵和占领科威特的直接结果。第二，各小组必须核实索赔者是否实际上遭受了原则上可赔付的所称损失。第三，各小组必须确定这些可赔付的损失是否符合索要的数额，若不符合，则根据所提供的证据来确定适当的损失金额。
14. 理事会和各专员小组由执行秘书为首的秘书处提供支助。秘书长的报告第一节说明了秘书处的作用，其中规定，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。
15. 在索赔处理高峰期，秘书处有 300 多名工作人员，其中大部分是律师、会计师和损失理算人。

四. 伊拉克对联合国赔偿基金的缴款额

16. 安全理事会第 687(1991)号决议指示秘书长拟订按伊拉克出口石油和石油产品销售所得收入一定比率计算得出的伊拉克对基金的适当缴款额提交给安全理事会。在确定缴款额时要考虑到伊拉克人民的需要、外债还本付息和伊拉克经济的需要。
17. 安全理事会第 705(1991)号决议核可了秘书长 1991 年 5 月 30 日说明(S/22661)所提建议，秘书长在该说明中提议，伊拉克通过委员会机制支付的赔偿金不应超过伊拉克石油和石油产品年出口值的 30%。
18. 该决议要求参照秘书长的说明所载数据和假设，不时审查这一数额，审查要按照安全理事会第 692(1991)号决议第 6 和第 7 段所载任务规定在理事会内进行。安全理事会第 706(1991)号决议第 4 段和第 778(1992)号决议第 10 段均重申了理事会的这一责任，其中指出，伊拉克向基金缴款的比率应保持不变，直至理事会另有决定。因此，自 1991 年 10 月第二届会议以来，伊拉克对赔偿基金的缴款额是理事会每届会议议程上的一个常设议项。
19. 安全理事会后来的一些决议将此数额一直保持在 30%，直至通过了第 1330(2000)号决议。为促进应对伊拉克人民的人道主义需要，该决议将伊拉克石油和石油产品销售收入存入赔偿基金的比率从 30%降至 25%。

20. 安全理事会第 1483(2003)号决议进一步降低了这一比率，安理会在该决议中还取消了自伊拉克 1990 年入侵科威特后对伊拉克实施的制裁。在该决议第 21 段，安理会决定将伊拉克石油和石油产品销售收入的 5% 存入赔偿基金，并决定，这项要求应对妥善组成的得到国际承认的有代表性的伊拉克政府及其任何继承者具有约束力，除非国际承认的有代表性的伊拉克政府和行使权力确定以何种方式确保向赔偿基金付款的理事会另有决定。

21. 安全理事会在第 1956(2010)号决议中重申了 5% 的比率，还决定用石油、石油产品和天然气等非货币形式给服务提供者的支付款价值的 5% 也应存入赔偿基金。

22. 直到 2014 年 12 月，石油出口销售收入的 5% 都存入了赔偿基金。当时，伊拉克政府因打击伊拉克和达伊沙面临非同寻常的预算挑战，提出推迟一年向赔偿基金存入款项。就此，理事会注意到科威特支持伊拉克这一请求，于 2014 年 12 月 18 日举行了一次特别会议，通过了第 272(2014)号决定，其中决定将伊拉克向赔偿基金交存款项的义务推迟到 2016 年 1 月 1 日。针对伊拉克又提出的两次请求，理事会在第 273(2015)和 274(2016)号决定中两次核可再推迟一年。

23. 在 2017 年 10 月第八十三届会议上，理事会通过了第 275(2017)号决定，呼吁伊拉克和科威特两国政府提出确保在 2021 年底前最后支付未偿付的判赔款的备选方案，供理事会特别会议审议。就此，理事会强调了委员会保持廉政、圆满完成其任务的重要性。在 2017 年 11 月 21 日举行的特别会议上，理事会欢迎伊拉克政府提出的并得到科威特政府接受的关于在 2018 年恢复向赔偿基金存入款项的提议。根据该提议，理事会通过了第 276(2017)号决定，其中规定 2018 年伊拉克将石油收入的 0.5% 存入赔偿基金，2019 年增至 1.5%，2020 年增至 3%，此比率会保持至全部付清未付偿金为止。

五. 索赔类别

24. 在前几届会议上，理事会确定了六个索赔类别(A 至 F)，每类有以下子类别：

(a) A 类索赔针对 1990 年 8 月 2 日至 1991 年 3 月 2 日期间因伊拉克入侵和占领科威特而离开科威特或伊拉克情形。理事会将这一类别的索赔成功者的赔偿额定为个人 2 500 美元，家庭 5 000 美元；

(b) B 类索赔针对因伊拉克入侵和占领科威特造成严重人身伤害情形或配偶、子女或父母受伤或死亡的人员。理事会将这一类别索赔成功者的赔偿额定为每一受伤或死亡 2 500 美元，家庭最高赔偿额为 10 000 美元(此外，如果所涉实际损失超过 2 500 美元，则将所付款作为临时救济，并可在其他适当类别中提出要求支付额外款额的索赔)；

(c) C 类索赔针对损失不超过 100 000 美元的个人索赔，分为九种损失：离开伊拉克或科威特、人身伤害、精神创伤和痛苦、个人财产损失、银行账户、股票和其他证券损失、收入或支助损失、不动产损失、商业损失以及其他组别未涵盖的损失；

(d) D 类索赔针对损失超过 100 000 美元的个人索赔，损失类型与 C 类相同；

(e) E 类索赔针对公司或其他私营法律实体和公共部门企业所受直接损失、损害或伤害；

(f) F 类索赔针对政府和国际组织遭受的直接损失、损害或伤害，包括撤离国民或救助国民遭受的损失或所花费用索赔、外交房地损坏索赔、政府财产损失和损害索赔以及环境和公共卫生损害索赔。

25. 为处理目的，E 类和 F 类索赔被进一步细分为具体领域。E1 类索赔是石油部门公司或其代表提交的索赔。E2 类索赔是非科威特公司和其他商业实体或其代表提出的索赔，不包括石油部门、建筑或工程和出口担保索赔。E3 类索赔是非科威特建筑或工程索赔。E4 类索赔是科威特公司索赔，不包括石油部门和建筑或工程索赔。E/F 类索赔是在 E 类和 F 类下提交的出口担保和保险索赔。F1 类索赔是政府索赔，主要涉及撤离公民费用以及在伊拉克或科威特的外交和领馆财产损失。F2 类索赔是约旦和沙特阿拉伯两国政府的索赔，“F3”类索赔是科威特政府的索赔。F4 类索赔是环境损害和自然资源损耗索赔。

六. 联合国赔偿委员会对索赔者的外联

26. 委员会的《规则》规定，各国政府和国际组织可以代表自己和自己的国民向委员会提交索赔；据此，索赔者不能直接向委员会提交索赔。此外，关于所提交索赔的所有通信都是在委员会秘书处与各国政府之间通过各国常驻日内瓦代表团和通过国际组织进行的。

27. 因此，委员会将其外联活动的重点放在可能提交索赔的各国政府和国际组织上。秘书处开展的外联活动包括，编写并向各国政府和国际组织提供关于赔偿方案和索赔申请表的书面材料；与各常驻日内瓦代表团的代表举行会议，提供信息并回答问题；派团前往索赔国会见政府官员；在报纸上发布有关赔偿委员会的信息。

28. 各提交实体负责分发索赔申请表和传播关于委员会的信息，以协助索赔者准备要提交的索赔。

29. 秘书处一方面审查提交的索赔申请表，一方面向各提交实体分发有关索赔申请表常见错误或疏漏的补充资料，并通过提交实体以正式信函回答索赔者提出的问题。

七. 索赔处理

30. 最终，有 113 个实体向委员会提交了共约 270 万件索赔，其中绝大多数是政府代表其国民、公司和/或自己提交的。三个联合国实体(联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员公署和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处)的办事处可以为无法由本国政府提交索赔的个人提交索赔，有几个公司索赔是作为特例直接提交的。

31. 委员会是安全理事会的一个附属机构，在安理会各决议、特别是第 687(1991)、692(1991)、986(1995)和 1483(2003)号决议框架内运作，安理会在这些决议中确立了委员会及其管辖权和政策准则与经费筹措事宜。

32. 正如这些决议所明确指出的那样，委员会的任务是处理个人、公司、各国政府和国际组织就伊拉克非法入侵和占领科威特而直接遭受的损失和损害所提出的索赔并支付赔偿金。伊拉克要对这些损失和损害承担法律责任和义务是安全理事会确定的，并得到了伊拉克政府的明确接受。因此，委员会既不是法院，也不是一个有着复杂抗辩程序的法庭。相反，委员会是作为一个可以在合理时间内裁定大量索赔的索赔解决机制设立的。因此，委员会更多的是以行政方式而不是以诉讼方式运作。委员会的索赔处理程序由安全理事会制定，在理事会各项决定中作了进一步阐述，并由各专员小组实施。

33. 1991 年 8 月，委员会理事会发布了首个决定(第 1(1991)号决定)，以制定关于根据安全理事会第 687(1991)号决议提交委员会审议的头几类最紧急索赔的标准。此后不久，理事会制定了评估人身伤害、精神创伤和痛苦索赔以及个人商业损失索赔的标准(第 3(1991)和第 4(1991)号决定)；制定了加急索赔处理准则(第 5(1991)号决定)；制定了确保赔偿基金收入的安排(第 2(1991)号决定)，该安排在取消安全理事会第 661(1990)号决议所施制裁后生效(第 6(1991)号决定)。

34. 理事会 1992 年作出的决定包括，制定评估其他类索赔的标准(第 7(1992)、8(1992)、9(1992)和 11(1992)号决定)；通过《索赔程序暂行规则》(第 10(1992)号决定)；采取措施避免多次追回给索赔者的赔偿金(第 13(1992)号决定)。随着很多行政和程序基础性工作的到位，索赔处理工作开始了。

35. 赔偿委员会首开个人要求侵略国给予赔偿的先河。理事会在处理和支付索赔方面优先考虑索赔个人。具体而言，理事会决定紧急加快处理被迫离开伊拉克或科威特的个人索赔(A 类)；遭受严重人身伤害或配偶、子女或父母死亡者的索赔(B 类)；个人损失不超过 100 000 美元者的索赔(C 类)。这种首先注重紧急个人索赔的人道主义决定，标志着国际索赔实践演变的重要一步。

36. 鉴于 A 类和 C 类索赔数量大，各索赔者要求赔偿的索赔数额较小，而且伊拉克同意承担因其入侵科威特造成的直接损害的法律赔偿责任，因此，对这些紧急个人索赔进行详细的单独审查既没必要，也不可行。为了高效、公平和公正地处理这些索赔，委员会采用了各种国际公认的大量索赔处理技术。另一方面，B 类索赔数量较少，有关小组基本上可以逐个审查解决。

37. 关于 D、E 和 F 类索赔，加急解决程序受到限制，因为其中许多索赔复杂，要求赔偿数额大，而且《规则》要求单独审查每项索赔。尽管如此，还是采取了一些措施，确保讲效率并公平和平等对待这些索赔的处理。委员会视某类别或子类别索赔所具有的类似法律和事实特征的程度，试图在各小组审查第一批此类索赔时就解决共同问题并制定标准估值办法。一旦确立了相关的法律和事实先例，各小组就在审查随后各批索赔时酌情适用这些先例，从而将工作限于核实索赔和估值并计算可赔付额。

38. 引导和指导各专员小组审查索赔的程序，首先是登记每项索赔，并整理索赔文件和进行计算机编码。若有可能，之后则根据损失类型以及相似的事实、法律和估值因素对索赔分组。其次，由秘书处正式审查索赔，检查索赔是否符合《规则》所述的一些规范要求。若有缺失，则要求索赔者在《规则》所述期限内予以纠正。

39. 执行秘书根据《规则》第 16 条向理事会提交了季度报告，其中列出了所涉索赔总数以及各国要求赔偿的相关类别和总额。这些报告还表明了这些索赔提出的重大事实和法律问题，并与伊拉克政府以及(无论是代表自己还是为其他索赔者)提交索赔的各国政府和国际组织作了分享，请他们(就 D、E 和 F 类索赔)对所提问题提交补充资料和意见。

40. 秘书处根据各小组的指导行事，可以要求索赔者提供视为必要的进一步资料 and 文件，以填写文档，让专员们能够实质性审查各项索赔。

41. 然后，索赔被分批提交给被任命审查该组索赔的专员小组。将某一索赔选入某批索赔的主要标准是：提交索赔的日期；索赔是否符合《规则》所述提交要求；某批索赔在索赔类型、报赔损失和所提问题方面是否一致；某批索赔所涉国家地域平衡情况；某批索赔在给予小组的审查期中是否易于办理；委员会的工作方案。

42. 向专员小组提交的各批索赔伴有伊拉克和索赔国政府依照规则第 16 条对相关报告的答复，以及索赔者应秘书处要求提供的补充资料，还酌情向小组提供秘书处应小组要求与外来专家顾问所作现场视察结果。

43. 在大多数情况下，这些来源各异的文件和其他证据足以让小组确定索赔事实，确定索赔是否是伊拉克非法入侵和占领科威特造成的直接损失，并酌情计算向理事会建议的赔偿额。关于索赔者或伊拉克对审查进程是否提供进一步证据资料事宜，则取决于小组认为这种资料在多大程度上是必要的。例如，在“非常大或复杂”的索赔中，特别是伊拉克若是缔约方，则有关小组可以决定向伊拉克政府提供索赔文件，并要求伊拉克提交更多书面材料。此外，各小组可以邀请索赔者和伊拉克参加口头程序(第 114(2000)号决定)。

44. 预计各小组将在 6 个月内解决索赔，如果是“非常大或复杂”的索赔，则最多可延长 12 个月，如果理事会决定最多延长 18 个月，则最多延长 18 个月(第 35(1995)号决定)。

45. 在审查完一批索赔后，各专员小组向理事会提交一份书面报告，说明收到的索赔情况和关于每项索赔的建议赔偿额，并简要说明建议理由。

46. 各专员小组建议的数额须经理事会核准，理事会若决定各方面情况需要，则可增加或减少数额。此外，虽然理事会可以将某一项索赔或某一组索赔退回专员进一步审查，但实际上从未这样做过。

47. 理事会就判赔款额所作决定是最终决定，不得上诉或审查。理事会的所有决定和相关小组报告均可在委员会网站上公开查阅，但索赔个人的身份和各小组认为是机密或得到特许保密的其他信息除外。

48. 2004 年，随着索赔处理工作接近尾声，理事会通过了第 219(2004)号决定，其中决定不再受理任何类别的索赔申请。

49. 到 2005 年索赔处理完成时，理事会审议并核准了各专员小组提交的 179 份报告和建议，向约 150 万索赔者判赔了 524 亿美元。这约占索赔金额 3 520 亿美元的 15%，体现了委员会审查的全面性。

50. 个人索赔约占索赔成功者的 99.7%，而公司和公共部门的索赔以及各国政府和国际组织提交的索赔占判赔总额的 77.7%，即判赔 524 亿美元中的 410 亿美元。附文一汇总了按索赔类别分列的判赔款额和已付款额，附文二汇总了按提交实体和索赔类别分列的判赔款额。

八. 伊拉克在索赔处理中的作用

51. 伊拉克政府有各种机会就委员会收到的索赔表明看法。伊拉克代表团定期在理事会会议上发言，伊拉克政府编写的工作文件分发给理事会并由其审议。伊拉克代表能够与理事会主席、执行秘书和秘书处成员会面。

52. 此外，如上所述，《规则》以及理事会所作各项决定使伊拉克政府有机会调查甚至驳斥涉及重大技术、法律和事实问题的索赔的某些方面，其中包括实质性的 F4 类环境索赔，并有机会通过书面材料和口头程序提交意见。

九. 付款优先次序和付款机制

53. 理事会在第 17(1994)号决定中，确立了向索赔成功者发放赔付款的基本原则。由于核准的判赔款额的价值预计远远超过赔偿基金任何给定时间的可用资源，因此，理事会制定了一个向索赔成功者发放可用资金的机制，该机制优先考虑三类紧急索赔，并平等对待每类情况类似的索赔。只有在 A、B 和 C 类各索赔成功者获得了最高 2 500 美元的初始赔付额后，才开始赔付其他类索赔。因此，第一阶段的赔付涉及向 A、B 和 C 类各索赔成功个人初步支付 2 500 美元。在第一阶段的赔付中，向这些索赔类约 150 万索赔成功个人支付了共 30 多亿美元，出于人道主义原因，到 1996 年底全额支付了所有 B 类索赔。

54. 根据第 73(1999)号决定设立了第二阶段赔付机制，继续优先赔付 A 和 C 类索赔个人，同时也向 D、E 和 F 类索赔者提供有意义的赔偿。根据该决定，随后分两轮向所有这些类别的已核准索赔支付了高达 100 000 美元，这两轮款额分别为 25 000 美元和 75 000 美元。在第二阶段赔付中，向近 900 000 名索赔者提供了共约 50 亿美元。到 2000 年 9 月全额赔付了在正常提交期内提交的 A 和 C 类成功索赔。

55. 根据第 100/Rev.1(2000)号决定设立了 2000 年 10 月开始的第三阶段的赔付机制。D、E 和 F 类索赔成功者收到了最多 500 万美元的初步款额。随后各轮赔付按索赔核可顺序向索赔成功者支付了最多 1 000 万美元的款项。在这一阶段，约有 8 000 名索赔者获得了 90 多亿美元。

56. 安全理事会第 1483(2003)号决议调整了伊拉克向赔偿基金存款的义务，将伊拉克石油和石油产品出口销售收入的 25%降至 5%，因而，基金收入减少，有鉴于此，根据第 197(2003)号决定设立了一个临时付款机制。根据该机制，在理事会各届会议(从第四十八届至第五十一届会议)后，每季度从赔偿基金中拿出最多 2 亿美元用于支付成功索赔。判赔款尚未支付各类索赔成功者收到了 100 000 美元的首笔款项，若索赔数额较少则是未支付的判赔款本金，随后几轮付款则按上述各届会议核准索赔的顺序向各类索赔成功者发放 100 000 美元，直至用完可供分发的资金。理事会第五十二届会议第 227(2004)号决定延长了这一临时付款机制。

57. 2005 年 9 月，鉴于审查完了所有索赔，而且赔偿基金收入高于预期，理事会通过了第 253(2005)号决定，取消了 2 亿美元上限，规定赔偿基金余额可用于每季度付款，继续按每轮 100 000 美元赔付。此后，对临时付款机制作了进一步修订，2005 年 12 月第 256(2005)号决定将赔付额度增至每轮 200 万美元。

58. 2009 年，只剩下 9 件索赔需要赔付，理事会通过了关于付款机制的最后一项决定(第 267(2009)号决定)，并利用赔偿基金所有可用款项，将季度付款增至每轮 1 000 万美元。

十. 付款程序以及为确保透明度和问责采取的步骤

59. 判赔资金由委员会发给最初提交索赔的提交实体(各国政府和国际组织)。这样一来，各实体负责将赔偿金发放给索赔成功者。

60. 根据理事会第 18(1994)号决定，提交实体必须在收到赔付款后六个月内将委员会提供的资金发放给索赔成功者，并在此后三个月内报告向索赔者付款情况。此外，他们还必须在一定时间内向理事会提交发放款项报告，说明向索赔者付款的机制，并详细说明付款数额和日期。这些报告可以让委员会监督赔偿金发放情况。

61. 在 2003 年 9 月第四十九届会议上，理事会采取了一项额外措施，决定此后各提交实体须在提交各付款报告时或者每年日历年结束后三个月内提供一份审计证书，以提高今后发放付款的透明度。

62. 根据理事会第 48(1998)号决定，12 个月内未分发的判赔款，例如，若提交实体无法找到索赔者，则须返还委员会。理事会随后决定，各国政府和国际组织若未能报告资金分发情况或未能按时返还未分发资金，则暂停向其进一步打款。若资金返还了委员会，则委员会持有所返还的款项，直到找到索赔者为止，届时该资金要返还给提交实体，以便分发给索赔者。

63. 在第五十六届会议(2005 年 6 月)上，理事会将 2006 年 9 月 30 日定为找到并支付先前未找到的索赔者的最后日期。因此，在该日期后找到的索赔者不再有资格获取判赔款。

64. 付款活动问题是理事会各届会议的一个常设议程项目，理事会审议关于付款活动、付款发放情况、透明度以及返还未发放资金情况的报告。提交报告的实体最终 100%履行了报告义务。

十一. 费用和利息

65. 理事会第 18(1994)号决定规定,各提交实体可从支付给索赔者的款项中扣除一笔费用,补偿其办理索赔的费用。对于应付给 A、B 和 C 类索赔者的判赔金,这一办理费上限为判赔金的 1.5%;对于应付给 D、E 和 F 类索赔者的判赔金,则为 3%。

66. 各提交实体在其发放款项报告中列出扣除的办理费用;所有提交实体均遵守了第 18(1994)号决定各项规定。

67. 关于索赔者在准备索赔并向委员会提交索赔产生的费用问题,理事会对 A、B 和 C 类索赔的处置方式相对简单。理事会在第 1(1991)号决定中未规定 A 和 B 类索赔准备费用可予赔付,而且,该决定第 16 段明确规定,C 类索赔所涉准备索赔的律师费或其他费用不予赔付。

68. 关于其他类别的索赔准备费用,从理事会 1992 年 6 月第六届会议开始,许多届会议都讨论了这一问题。理事会经过认真审议,在第五十六届会议上通过了第 250(2005)号决定,其中指出,考虑到一切相关情况,特别是委员会的索赔处理方案即将完成,并且不具备充足资金,理事会不再进一步审议索赔准备费用问题。

69. 关于索赔的判赔金付息问题,理事会 1992 年 12 月第八届会议通过的 16(1992)号决定第 2 段规定,理事会应在适当时候审议利息的计算和付息方法,并规定在支付判赔金本金后支付利息。与索赔准备费用一样,理事会历经多年在多届会议上审议了这一问题。鉴于 2005 年接近完成索赔审查程序,理事会通过了第 243(2005)号决定,决定不就判付利息问题采取任何进一步行动,这实际上是不考虑支付利息。作出这一决定的主要原因是没有资金、向所有索赔成功者付息所涉时间表和相应所涉资源问题。

十二. 环境索赔和环境赔偿后续方案

70. 谨回顾,伊拉克在海湾冲突结束之际从科威特撤军时点燃了约 700 口油井,估计每天有 600 万桶油燃烧了近 10 个月。此外,建造石油战壕、用管道将油输送到波斯湾水域、安放军械、盟军的军事动员、难民流动、甚至扑灭石油大火都对整个地区的环境造成了破坏。

71. 安全理事会第 687(1991)号决议规定可受理环境损失和自然资源损耗索赔。

72. 理事会在第 7(1992)号决定第 35 段中,就可予赔付的环境损失和损害,包括下列原因造成的损失或费用提供了指导:

(a) 减轻和防止环境损害,其中包括与扑灭油田大火及阻止沿海和国际水域石油流泻直接有关的费用;

(b) 为清洁和恢复环境已经采取的合理措施,以及为清洁和恢复环境可被证明合理必要的今后措施;

(c) 合理监测和评估环境损害，以评估和消除损害并恢复环境；

(d) 合理监测公众健康状况并进行医疗筛查，以调查和阻止环境损害增加健康风险情况；

(e) 对自然资源的损耗或破坏。

73. 对 F4 类环境索赔的审查被推迟到工作方案结束时进行，环境索赔小组于 2000 年开始正式审查索赔要求。这些索赔最终分五批处理，不仅就索赔本身数量和实质内容的技术含量而言，而且从法律角度提出的挑战而言，这些索赔业经证明特别复杂。在这方面，在确定此类别下哪类索赔可予赔付方面出现了几个问题：例如，监测和评估项目、失去文化遗产地、根据原先环境状况确定损害与冲突之间的充分因果联系，以及普遍缺乏冲突前的环境基线资料。

74. 委员会收到了 12 国政府提出的 168 件环境索赔，要求判赔损害总额约 850 亿美元。虽然大部分索赔来自该区域各国政府(伊朗伊斯兰共和国、约旦、科威特、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其)，但非该区域的六国政府也就提供相关援助——主要是协助科威特扑灭油井大火——产生的费用提交了索赔。

75. 在评估索赔时，专员们及辅助专家在审查索赔材料的同时，还作了实地考察，并经常提出索要补充资料的许多请求。如前所述，还举行了口头听讯，期间，伊拉克政府有机会审查这些前所未有的复杂索赔并作出辩护。为了使伊拉克能够充分参与，从赔偿基金中拿出了 1 400 万美元向伊拉克提供技术援助。

76. 所有环境索赔处理工作于 2005 年 6 月结束，向 109 件成功的环境索赔判赔了共计 53 亿美元。其中，对伊朗伊斯兰共和国、约旦、科威特和沙特阿拉伯四国政府修复和恢复环境索赔判赔 43 亿美元，用于有待开展的项目。

77. 这些修复和恢复环境索赔判赔额是基于专员小组的报告，这些报告不仅建议判赔款额，还就利用判赔资金要开展的项目技术要素提出建议。这些技术要素包括诸如要修复或恢复的具体地理区域、技术方法和恢复目标等细节。鉴于这些赔偿环境裁定的独特特点，并应伊拉克的请求，理事会根据第 258(2005)号决定设立了环境赔偿后续方案，目的是监测参与国政府利用 F4 类资金开展的环境项目的财务和技术执行情况，确保财务透明并在技术上遵循小组的建议。

78. 该方案得到了参与国政府(伊朗伊斯兰共和国、约旦、科威特和沙特阿拉伯)的全力支持，而且，是这四国政府按比例各自拿出部分判赔金供资的。有 13 项环境修复和恢复索赔以及一些监测和评估索赔涵盖在该方案下。

79. 该方案规定由独立审查人员进行第三方监督。鉴于受该方案管辖的许多项目预计在支付最后判赔金后很久才会完成，因而该方案在设计时被赋予了适足灵活性，以便在委员会关闭业务时可以进行调整。有鉴于此，2011 年，理事会决定，在设立某些系统和控制机制后，可在近期完成方案任务。理事会在作出这一决定时考虑了各参与国政府和伊拉克的意见。

80. 2013 年，理事会明确表示其对参与国政府建立的系统和控制机制的适足性感到满意，并宣布该方案结束，任务完成。当时，仍有项目要实施的参与国政府(约旦、科威特和沙特阿拉伯)向理事会提供了书面保证，保证执行项目计划，继续他们建立的框架，并将判赔资金用于这些计划。这些保证还提出，每年向理事会报告执行进展情况，并在委员会任务结束后向安全理事会提交报告，除非安理会另有决定。

81. 这些国家政府自 2014 年以来每年向赔偿委员会提交进度报告。由于一些项目尚未完全实施，理事会呼吁这些国家政府现在按照上述保证，每年向安全理事会提交报告。1991 年海湾战争造成史上最严重的环境灾难之一，其中一些修复和恢复项目就性质和规模而言史无前例。继续要求提交进度报告，是代表联合国发出了一个强有力的信息，即必须继续按照判赔这些资金的目的使用这些资金。

十三. 造成多次追回赔付金问题的重复索赔判赔和其他索赔

82. 委员会采取步骤，尽量减少同一索赔者或一个以上家庭成员就同一损失提出多次索赔的风险。委员会查明所有重复索赔的能力存在固有技术限制，因此，提交实体也发挥了重要作用。在提交索赔时，理事会第 1(1991)号决定要求索赔者确认他们没有就类似损失向委员会提交其他索赔，而且，提交实体还须确认，就其所知，根据他们所掌握的信息，有关个人是其国民或居民，而且他们没有理由认为索赔者提供的信息不正确。此外，由于提交实体负责将判赔金发给索赔者，这些实体要准确记录领取判赔金的人员以尽量减少对同一索赔多次赔付的风险，并向委员会报告重复情况。

83. 2003 年，造成多次追回赔付金问题的重复索赔和其他索赔问题主要出现在 A 和 C 类索赔中(离开科威特是固定款额，个人损失最多 100 000 美元)。理事会将这些索赔连同 B 类索赔(死亡或重伤)视为应加速审查的紧急人道主义索赔，因此，这些索赔须采用大批索赔处理技术。

84. 委员会作了广泛调查来查明可能存在的重复索赔情况。调查发现，重复索赔和多判赔款额约 8 290 万美元，涉及 30 000 件索赔。根据《索赔程序暂行规则》第 41 条对这些判赔款额作了更正。由于其中一些更正涉及尚未支付的判赔金，要追回的款额实际上是 7 490 万美元，并在 2007 年财务报表中记为应收款。

85. 理事会随后指示采取各种追回赔付金的措施。70 个受影响的国家政府和其他提交实体被要求尽最大努力，追回多判付给索赔者的款项，并在规定的最后期限内将资金返还委员会。虽然返还了少量款额，但大多数提交实体取得的成功有限，主要原因是支付判赔金已有一段时间。除了尽最大努力外，理事会还指示，针对仍待支付的判赔给政府或准政府的赔偿金，对各国政府适用抵销办法。

86. 由于采取了这些措施，已查明的重复索赔和多判赔款额减至 3 010 万美元。这笔款额最终经联合国主计长核可注销；主计长指出，一小部分多付款项在某种程度上在委员会常规业务中是不可避免的。在这方面，注销总额约占索赔个人索偿总额的 0.1%，约占已判付给索赔个人总额(117 亿美元)的 0.26%，约占委员会

已判付总额(524 亿美元)的 0.06%。鉴于处理的是大量索赔,而且索赔处理早期阶段所用技术情况,这个错误率非常低。

十四. 行政事项

A. 联合国赔偿委员会的行政成本

87. 谨回顾,秘书长根据安全理事会第 687(1991)号决议第 19 段提出,委员会的费用由赔偿基金承担。

88. 赔偿委员会从 1991 年成立到 2022 年,行政费用共计 4.26 亿美元。这一数字约占索赔的 3 525 亿美元的 0.12%,占已判付的 524 亿美元的 0.81%。委员会的行政成本较低,涵盖了设立委员会、接收索赔、索赔处理各阶段以及 30 多年来支付判赔金事宜。酌情采用大量索赔处理技术促进降低了成本。此外,2005 年索赔处理工作结束后,委员会自 2007 年设立余留赔偿委员会和秘书处大幅缩编开始逐步退出。

B. 记录和档案

89. 2019 年 12 月 26 日《关于赔偿委员会记录的公报》(ST/SGB/2019/9)是基于理事会核准的关于记录存档和查阅已存档或已储存的记录的政策;秘书长在该公报中提出了赔偿委员会记录存档、处置、管理、保存、储存和使用以及查阅制度。

90. 处置委员会纸质和电子记录档案的大部分工作已经完成。第 1 类记录已移交给纽约的档案和记录管理科,这种记录被认为具有历史或先例价值,如索赔审查程序和证据汇总表、标准作业程序等既定程序以及不在公共域的理事会记录。数字档案也由该科保管,安全地保存在其存放处。剩余归档活动将在赔偿委员会解散前完成。

91. 秘书长在《公报》中规定,索赔档案(第 2 类记录)和证明文件在全额支付判赔索赔金后七年予以处理。除了才全额支付的委员会裁定的赔付款额最多的一个索赔外,其他所有索赔均过了要求的七年时间,因此,这些索赔文档已按照《公报》规定作了处理。

92. 委员会的其余记录(第 3 类记录),除其他外,包括人事记录、财务记录、行政记录和公共域的联合国正式文件,如理事会各项决定及各专员小组提出的报告和建议,以及限制分发的文件,这些记录须遵守适用于联合国所有部厅的归档和处置规则和程序。

C. 与关闭有关的事项

93. 秘书处不断缩编,自 2016 年以来一直是两名专业类工作人员和一名支助工作人员。这两名专业人员已到退休年龄,并会尽力将该支助人员转到联合国秘书处的职位。

94. 委员会关闭后,这些工作人员将短期留任,处理遗留的行政和财务问题,包括归档、内部监督事务厅和审计委员会进行必要的审计以及最后核算剩余资金并

将剩余资金移交给伊拉克政府。理事会最后一届会议将在这些审计工作完成后举行，以完成与解散委员会和基金有关的余留事项。

95. 理事会考虑到联合国主计长的意见，决定应留出 200 万美元，用于支付所有关闭后的活动和费用，其中大部分涉及储存和保存档案和记录管理科保管的委员会第 1 类记录。

96. 委员会网站会无限期维继。

十五. 结论

97. 赔偿委员会展示了利益各异的多国在联合国积极开展合作能够取得的成就。委员会面对管理因伊拉克非法入侵和占领科威特而遭受损失、损害或伤害的众多国家政府、国民和公司的索赔的艰巨任务。

98. 30 多年来，委员会展示了通过联合国采取行动的会员国进行战后重建与和解的可能性。理事会自成立以来接待了伊拉克和科威特的代表，在两国关系和解方面发挥了作用。面对重大的经济和安全挑战，包括冠状病毒病(COVID-19)大流行，伊拉克继续进行石油储备；科威特积极和建设性地与理事会互动，为委员会的成功作出了贡献。

99. 委员会自成立以来就在新的、不断变化的复杂环境中开展工作，解决了近 270 万件索赔，价值超过 3 520 亿美元。索赔数量之多，索赔审查和提供判赔偿金方面的努力程度之高，证明了委员会工作人员和理事会成员的努力和奉献精神。

100. 随着最后一笔判赔款额于 2022 年 1 月 13 日支付，委员会完成了任务，其工作也将结束。过去 30 年来所有参与各方的奉献精神有力彰显了正在进行的冲突后和解情况。

附文一

按索赔类别分列的判赔款额和支付款额汇总

(美元)

类别	索赔成功数	判赔款额 (见附文二)	已付款 ^a	未能支付的 判赔款额 ^b	未支付的应付 判赔款余额
A	852 499	3 149 692 000	3 115 269 873	34 422 127	0
B	3 935	13 435 000	13 374 888	60 113	0
C	672 519	5 189 293 624	5 181 122 263	8 171 359	0
D	10 673	3 520 313 158	3 517 887 050	2 426 110	0
E	3 703	26 423 450 764	26 420 280 072	3 170 692	0
F	290	14 087 172 169	14 085 216 063	1 956 106	0
共计	1 543 619	52 383 356 715	52 333 150 209	50 206 506	0

^a 付款系已付判赔款总额，其中考虑到因更正判赔款产生的退款或追回款额。

^b 未能支付的判赔款主要涉及未在 2006 年 9 月 30 日最后期限前找到索赔者予以支付的款额，该款额扣除了未追回的重复判赔款额(见本报告第 85 段)。

附文二

按提交实体和索赔类别分列的判赔款额汇总

(美元)

提交实体	A类	B类	C类	D类	E类	F类	共计
阿富汗			6 678 681				6 678 681
阿尔及利亚	69 500	10 000	1 031 321	75 479			1 186 300
阿根廷			70 539	148 556			219 095
澳大利亚	704 500	17 500	5 909 526	1 217 151	1 536 086	92 411	9 477 174
奥地利	129 000		1 715 650	148 705	6 067 542	178 059	8 238 956
巴哈马					86 145		86 145
巴林	220 500	0	691 696	44 330	3 571 509		4 528 035
孟加拉国	240 064 000	347 500	82 014 622	1 424 337	6 147 813	1 232 583	331 230 855
比利时	40 500	10 000	450 237	362 019	6 462 624		7 325 380
贝宁	10 500		9 177				19 677
多民族玻利维亚国			104 153	0			104 153
波斯尼亚和黑塞哥维那	10 037 000		158 855		94 038 672		104 234 527
巴西	1 214 500		531 801	5 349 981	2 468 554		9 564 836
文莱达鲁萨兰国					0		0
保加利亚	4 054 500	7 500	892 102	66 564	3 304 679		8 325 345
喀麦隆	2 500		10 481				12 981
加拿大	1 679 500	35 000	27 863 179	18 717 786	1 614 159	9 822 035	59 731 659
乍得	5 000		49 164				54 164
中国	40 737 500	5 000	394 499		74 418 508		115 555 507
克罗地亚	1 159 000		520 939	501 843	4 326 466		6 508 248
塞浦路斯	17 500		407 064	0	5 759 012	901 279	7 084 855
捷克	933 000	0	1 193 414		12 852 320	4 733	14 983 467
朝鲜民主主义人民共和国						118 750	118 750
丹麦	67 000		2 518 924	159 216	3 219 966	596 757	6 561 863
埃及	818 593 500	1 377 500	877 116 713	8 197 488	160 655 634	9 368 845	1 875 309 680
爱沙尼亚	24 000						24 000
埃塞俄比亚	438 000	2 500	1 248 575		0		1 689 075
芬兰	88 000		551 073		693 371	451 037	1 783 481
法国	1 422 000	117 500	10 554 396	1 601 887	57 445 299	2 833 382	73 974 464
德国	395 500	17 500	5 149 815	2 807 414	67 862 423	7 925 812	84 158 464
加纳	34 500		75 780				110 280
希腊	96 500		1 275 322	238 872	2 487 093		4 097 787
匈牙利	570 500		1 274 740	135 488	2 057 929	156 600	4 195 257

提交实体	A 类	B 类	C 类	D 类	E 类	F 类	共计
冰岛	14 000		70 335	213 530			297 865
印度	389 089 000	700 000	471 978 411	60 488 363	34 472 606	92 621 397	1 049 349 777
印度尼西亚					0		0
伊朗伊斯兰共和国	138 523 000	12 500	43 758 971	0	2 402 696	54 865 562	239 562 729
爱尔兰	643 500	12 500	3 474 514	395 788	12 333 617	285 726	17 145 645
以色列	8 000	312 500	5 236 354	3 874 999	42 538 888	74 563 000	126 533 741
意大利	490 500	32 500	3 042 492	1 542 262	19 985 255	615 356	25 708 365
日本	1 949 000	0	2 107 630	446 169	55 704 329	1 367 884	61 575 012
约旦	226 367 000	2 012 500	619 138 909	403 741 123	18 348 065	241 192 958	1 510 800 555
肯尼亚	74 000	2 500	101 148				177 648
科威特	305 973 000	6 222 500	1 980 974 047	2 783 891 892	24 018 456 229	12 066 518 518	41 162 036 186
黎巴嫩	14 264 000	102 500	57 336 597	9 958 381	689 969	24 560	82 376 007
利比里亚					754 014		754 014
列支敦士登					13 960		13 960
卢森堡			29 066		0		29 066
马来西亚	36 500		397 432		7 997 767		8 431 699
马尔代夫					2 737 156		2 737 156
马耳他	13 000		36 050		57 857		106 907
毛里求斯	9 000	2 500	385 920				397 420
摩洛哥	3 444 000	5 000	1 218 391	65 876	426 404		5 159 671
尼泊尔	947 000		51 606				998 606
荷兰	604 000	0	2 098 343	932 880	43 427 882	324 460	47 387 565
新西兰	70 000		670 269		2 055	60 833	803 157
尼日尔	15 000		57 514				72 514
尼日利亚	33 500		393 073			73 491	500 064
北马其顿	2 278 000		184 481		8 398 750		10 861 231
挪威	28 500		185 285		473 310	23 149	710 244
巴基斯坦	127 255 500	240 000	162 528 194	17 178 888	1 734 066	16 535 557	325 472 205
巴拿马					530 243		530 243
菲律宾	119 360 000	155 000	31 143 231	840 680	8 758 837	7 567 327	167 825 075
波兰	10 944 500	10 000	6 098 572	119 082	8 548 292	897 313	
葡萄牙	5 000		63 497	34 597	43 162		146 256
大韩民国	2 818 000	5 000	3 689 541		68 829 264	1 226 772	76 568 577
罗马尼亚	7 706 500		60 946		0		7 767 446
俄罗斯联邦	28 160 000	2 500	121 882		89 887 591	1 916 352	120 088 325
沙特阿拉伯			60 432	9 481 959	23 303 546	1 437 996 223	1 470 842 160
塞内加尔	130 000		528 067				658 067

提交实体	A类	B类	C类	D类	E类	F类	共计
塞尔维亚	10 050 000	2 500	1 388 853		24 655 008		36 096 361
塞舌尔	5 000		60 418				65 418
塞拉利昂			164 636				164 636
新加坡	18 000		467 678	78 891	3 862 476		4 427 045
斯洛伐克	453 000	2 500	630 846				1 086 346
斯洛文尼亚	540 500		367 233	26 775	1 205 376		2 139 884
索马里	1 062 500	32 500	12 241 697	123 797			13 460 494
南非			196 064		0		196 064
西班牙	56 500		643 227	160 914	591 880	416 402	1 868 923
斯里兰卡	320 619 500	140 000	12 383 161		740 533	4 062 991	337 946 185
巴勒斯坦国			122 211 953	31 036 162			153 248 115
苏丹	81 284 500	322 500	57 816 390	3 075 207	28 671 034		171 169 631
瑞典	272 500	2 500	3 071 247	1 321 607	8 703 709	445 802	13 817 365
瑞士	42 000		671 311		22 666 208	0	23 379 519
阿拉伯叙利亚共和国	58 346 000	162 500	253 214 973	25 418 825	4 548 511	674 200	342 365 009
泰国	24 688 000	22 500	1 591 708	52 702	27 262 948	6 248 908	59 866 766
突尼斯	2 599 000	27 500	12 824 603	227 975	628 385	92 417	16 399 880
土耳其	14 801 500		7 762 563	1 404 585	305 653 430	12 563 242	342 185 320
乌干达			156 803		0		156 803
乌克兰	704 000	5 000					709 000
阿拉伯联合酋长国			0	315 762	10 667 094		10 982 856
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	3 984 000	402 500	76 970 434	20 591 256	320 575 122	5 103 899	427 627 211
坦桑尼亚联合共和国	104 500		240 257				344 757
美利坚合众国	2 932 500	135 000	57 163 525	33 554 037	633 130 063	12 782 581	739 697 706
乌拉圭							0
越南	63 968 000		160 063				64 128 063
也门	56 363 500	355 000	96 110 475	60 657 820	287 290		213 774 085
直接提交的公司索赔					41 670 083		41 670 083
国际组织						12 423 006	12 423 006
开发署, 阿尔及利亚	28 000			72 818			100 818
开发署, 埃及				60 000			60 000
开发署, 耶路撒冷	460 000	10 000	8 554 483				9 024 483
开发署, 科威特		2 500	16 974 602	529 194			17 506 296
开发署, 阿拉伯联合 酋长国	8 000			2 825 762			2 833 762
开发署, 华盛顿特区	161 500	5 000	2 509 976	848 153			3 524 629

提交实体	A 类	B 类	C 类	D 类	E 类	F 类	共计
开发署, 也门	687 000		1 622 199	315 157			2 624 356
难民署, 阿尔及利亚	0						0
难民署, 保加利亚	50 500	2 500	641 010				694 010
难民署, 加拿大	161 500	2 500	2 404 361	717 943			3 286 304
难民署, 日内瓦	69 000	0	204 397				273 397
难民署, 德国	2 500		17 549				20 049
难民署, 伊朗伊斯兰共和国	7 500						7 500
近东救济工程处, 加沙	1 100 500	22 500	10 171 291	2 494 232			13 788 523
共计	3 149 692 000	13 435 000	5 189 293 624	3 520 313 158	26 423 450 764	14 087 172 169	52 383 356 715

缩写：开发署，联合国开发计划署；难民署：联合国难民事务高级专员公署；近东救济工程处：联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处。