

De United Nations Compensation Commission: wonderkind of wangedrocht?

Menno T. Kamminga*

1 Inleiding

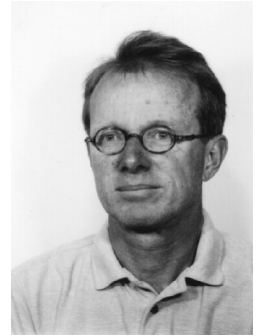
Een opmerkelijk experiment in internationale geschillenbeslechting is de in 1991 door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties opgerichte *United Nations Compensation Commission* (UNCC).¹ De UNCC werd enkele weken na het einde van de Golfoorlog ingesteld om de miljoenen slachtoffers van de Iraakse agressie tegen Koeweit snel en efficiënt te voorzien van een schadevergoeding. De UNCC is moeilijk onder te brengen in het rijtje van methoden waarvan staten volgens het Handvest van de Verenigde Naties geacht worden gebruik te maken ter vreedzame beslechting van hun geschillen: onderhandeling, feitenonderzoek, bemiddeling, conciliatie, arbitrage en rechtspraak.² De werkwijze van de UNCC heeft wel iets weg van arbitrage of rechtspraak, maar de UNCC is uitdrukkelijk geen onafhankelijk tribunaal of gerechtshof. De UNCC is een suborgaan van de Veiligheidsraad, een bij uitstek politiek lichaam, en dit is geen toevallige constructie. Het plan van zijn (Amerikaanse) geestelijke vaders was dat de UNCC zou functioneren als een soort uitkeringsinstantie, met een minimum aan procedures en een maximum aan doeltreffendheid.

De Amerikanen vonden dat lessen moeten worden geleerd uit de volgens hen slechte ervaringen met het *Iran-United States Claims Tribunal*. Dit Tribunaal, dat in 1981 werd opgericht om de slachtoffers van de Iraanse revolutie schadeloos te stellen, biedt wel een klassieke vorm van arbitrage. Het Tribunaal werd ingesteld met instemming van beide partijen (Iran en de Verenigde Staten), het functioneert volgens procedures die door beide partijen zijn overeengekomen en het bestaat uit rechters die door bei-

de partijen zijn benoemd. Als groot onderdeel van het Tribunaal beschouwden de Amerikanen echter het trage tempo waarin schadeclaims werden afgehandeld. Tot op heden, meer dan 20 jaar na zijn oprichting, is het Tribunaal er nog altijd niet in geslaagd zijn *caseload* weg te werken en zichzelf overbodig te maken. In de Amerikaanse visie was dit vooral te wijten aan het traineergedrag van Iran en de Iraanse rechters. Een dergelijke gang van zaken wilde men na afloop van de Golfoorlog tot elke prijs vermijden.³ Hierbij speelde ook mee dat men verwachtte dat de UNCC veel meer claims zou krijgen te behandelen dan het Tribunaal. Het Tribunaal kreeg namelijk slechts 4.000 claims voorgelegd, de UNCC uiteindelijk 2.6 miljoen.

Inmiddels loopt de UNCC op zijn laatste benen. Hoewel over enkele van de meest omvangrijke en gecompliceerde claims nog beslist moet worden, is het overgrote deel thans afgehandeld. De bedragen die hierbij omgaan zijn niet kinderachtig: er is al voor 36 miljard dollar aan schadevergoedingen toegewezen. Over ongeveer 9.000 claims moet nog worden beslist. De verwachting is dat dit op korte termijn zal gebeuren. Het werkprogramma van de UNCC voorziet erin dat vanaf 2003 de werkzaamheden grotendeels zullen zijn beëindigd en het aantal stafleden dan drastisch zal worden gereduceerd.

Een geschikt moment derhalve om de balans op te maken. Is de UNCC een fraai voorbeeld



* Menno T. Kamminga is hoogleraar internationaal recht aan de Universiteit Maastricht.

1 Zie voor uitgebreide informatie, inclusief alle hieronder genoemde VN documenten, de website van de UNCC: <http://www.unog.ch/uncc/>. De nuttigste boeken over de UNCC zijn: Richard B. Lillich (ed.), *The United Nations Compensation Commission* (1995) en Marco Frigessi di Rattalma & Tullio Treves (eds.), *The United Nations Compensation Commission: A Handbook* (1999). Een

Nederlandstalige analyse is te vinden in Lisette van Zoelen, 'De United Nations Compensation Commission: Een stap vooruit in het internationale aansprakelijkheidsrecht?', *AA* vol. 45 (1996) pp. 738-743.

2 Art. 33, Handvest van de Verenigde Naties.

3 Ronald J. Bettauer, 'Establishment of the United Nations Compensation Commission: The U.S. Government Perspective', in Lillich, *supra* n. 1, pp. 29-44.

van alternatieve geschillenbeslechting dat navolging verdient? Of is het een verwerpelijk staaltje van overwinnaarsrecht? De meningen hierover lopen zeer uiteen. In de literatuur hebben vooral Amerikaanse auteurs en personen die voor de UNCC werkzaam zijn (geweest) de loftrompet van de UNCC gestoken.⁴ Andere auteurs hebben echter soms scherpe kritiek geleverd, onder andere op de summiere wijze waarop de UNCC te werk gaat en op het feit dat bij de behandeling van de claims aan Irak geen fatsoenlijk recht wordt geboden om te reageren op de ingediende claims.⁵

Hieronder komen achtereenvolgens aan de orde: het institutioneel kader, het toepasselijke recht, de procedure, de positie van Irak, en de claims van Nederland.

2 Het institutioneel kader

Op 3 april 1991, vijf weken na het beëindigen van de vijandelijkheden van de Geallieerden tegen Irak, aanvaardde de Veiligheidsraad de omvangrijke en gecompliceerde resolutie 687. Hierin stelde de Raad onder meer vast dat Irak aansprakelijk is voor alle schade die het gevolg is geweest van Irak's onrechtmatige invasie en bezetting van Koeweit:

'Iraq (...) is liable under international law for any direct loss, damage, including environmental damage and the depletion of natural resources, or injury to foreign Governments, nationals and corporations, as a result of Iraq's unlawful invasion and occupation of Kuwait.'⁶

Dit is een opmerkelijke vaststelling, niet in de laatste plaats omdat de Veiligheidsraad, door conclusies te trekken over Irak's aansprakelijkheid, in feite als gerechtshof optreedt. Aangezien resolutie 687 hoofdstuk VII van het Handvest

van de Verenigde Naties als rechtsbasis heeft, is het bovendien een vaststelling die bindend is voor alle Lid-Staten.

Middels dezelfde resolutie 687 besloot de Veiligheidsraad een compensatiecommissie in te stellen. De Secretaris-Generaal werd verzocht hiervoor binnen 30 dagen een opzet te vervaardigen. Op 2 mei 1991 diende de Secretaris-Generaal zijn rapport in bij de Veiligheidsraad.⁷ Hij stelde voor dat de commissie primair tot taak zou krijgen de ingediende schadeclaims te verifiëren en de uitbetaling van schadevergoedingen te administreren. Om het unieke karakter van de nieuwe commissie werd door de Secretaris-Generaal geen doekjes gewonden. Het zou uitdrukkelijk geen hof of arbitragetribunaal zijn, maar een politiek orgaan, met een uiterst beperkte quasi-rechterlijke rol:

'The Commission is not a court or an arbitral tribunal before which the parties appear; it is a political organ that performs an essentially fact-finding function of examining claims, verifying their validity, evaluating losses, assessing payments and resolving disputed claims. It is only in this last respect that a quasi-judicial function may be involved. Given the nature of the Commission, it is all the more important that some element of due process be built into the procedure.'⁸

De voorstellen van de Secretaris-Generaal met betrekking tot het institutionele kader van de Commissie werden door de Veiligheidsraad vrijwel ongewijzigd overgenomen.⁹ Uitdrukkelijk niet overgenomen werd echter zijn voorstel dat Irak van alle claims op de hoogte gesteld zou worden en het recht zou krijgen op de claims commentaar te leveren.¹⁰ Het standpunt van de Verenigde Staten was dat de rol van Irak in de procedure geminimaliseerd moest worden. In de periode onmiddellijk na het einde van de Golfoorlog verkeerden de VS in een zodanige machtspositie dat het in staat was op dit punt

4 Zie bijv. John R. Crook, 'The United Nations Compensation Commission – A New Structure to Enforce State Responsibility', *American Journal of International Law* vol. 87 (1993) pp. 144-157 en het gros van de bijdragen in Lillich, *supra* n. 1.

5 Elyse J. Garmise, 'The Iraqi Claims Process and the Ghost of Versailles', *New York University Law Review* vol. 67 (1992) pp. 840-878. Bernard Graefrath, 'Iraqi Reparations and the Security Council', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* vol. 55 (1995) pp. 1-68. Peter Malanczuk, 'International Business and New Rules of State Responsibility? – The Law Applied by the United Nations (Security Council) Compensation Commission for Claims against Iraq', in Karl-

Heinz Böckstiegel (ed.), *Perspectives of Air Law, Space Law and International Business Law for the Next Century* (1996) pp. 117-145.

6 Veiligheidsraadresolutie 687 (1991), 3 april 1991.

7 Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 19 of Security Council resolution 687 (1991), UN Doc. S/22559, 2 May 1991.

8 *Ibid.*, par. 20.

9 Veiligheidsraadresolutie 692 (1991), 20 mei 1991.

10 'Iraq will be informed of all claims and will have the right to present its comments to the commissioners within time-delays to be fixed by the Governing Council or the Panel dealing with the individual claim.' Rapport van de Secretaris-Generaal, *supra* n. 7, par. 26.

zijn zin door te drukken. Hoewel op de uitsluiting van Irak in de praktijk later enige uitzonderingen zijn gemaakt, werd hiermee een ernstige weeffout geïntroduceerd.

De UNCC werd gevestigd in Genève. Het hoogste orgaan van de Commissie is een uit 15 leden bestaande *Governing Council*. De status van de UNCC als suborgaan van de Veiligheidsraad blijkt duidelijk uit het feit dat vertegenwoordigers van de staten die op dat moment lid zijn van de Raad erin zitting hebben. Aangezien de samenstelling van de Veiligheidsraad elk jaar verandert,¹¹ verandert de samenstelling van de *Governing Council* dus ook jaarlijks. De *Governing Body* besluit bij gekwalificeerde meerderheid (negen van de 15 stemmen). Er is derhalve geen vetorecht. De *Governing Body* stelt de algemene beleidsregels vast en hij beslist over de toewijzing van schadevergoedingen op basis van aanbevelingen die worden gedaan door panels, bestaande uit drie in hun persoonlijke hoedanigheid benoemde *Commissioners*. De *Commissioners* zijn juristen, accountants, verzekeringsdeskundigen, schade-experts, milieu-deskundigen en ingenieurs. De *Governing Council* en de *Commissioners* worden bijgestaan door een Secretariaat, dat momenteel 240 leden telt. Het Secretariaat wordt op zijn beurt weer geassisteerd door een schare van *consultants*.

De UNCC is dus een kostbare onderneming, zowel vanwege de uitkeringen die moeten worden verricht als vanwege de vaste kosten van het apparaat. Een cruciale voorwaarde voor het welslagen ervan was dan ook een doeltreffende bekostiging. De bedoeling van de initiatiefnemers was om de operatie te financieren door Irak in beperkte mate uitzonderingen te verlenen op het tegen dat land gerichte handelsembargo. Een bepaald percentage van de opbrengst van de verkoop van Irakese olie zou dan naar de UNCC vloeien. Dit percentage werd op voorstel van de Secretaris-Generaal door de Veiligheidsraad vastgesteld op 30%.¹² Het welslagen van de UNCC heeft echter lang aan een zijden draadje gehangen doordat Irak weigerde met dit opzetje akkoord te gaan. Pas in december 1996, meer dan vijf jaar na de oprichting van de UNCC, be-

gon de UNCC 30% te ontvangen uit de verkoop van Irakese olie in het kader van het door de Veiligheidsraad geaccordeerde 'olie voor voedsel' programma.¹³ Toen pas kon worden begonnen met het op grote schaal verrichten van betalingen aan degenen die schadevergoedingen toegevoerd hadden gekregen. Het afdrachtpercentage werd enkele jaren later door de Veiligheidsraad verlaagd tot 25%.¹⁴

Een vraag die vooral in het beginstadium van de UNCC de pennen in beweging heeft gebracht, is of Irak aan het mechanisme al dan niet zijn instemming heeft gegeven. Resolutie 687 stelde als voorwaarde voor het ingaan van een staakt-het-vuren dat Irak de bepalingen van deze resolutie — waarvan de passage over de UNCC slechts een ondergeschikt onderdeel vormde — formeel diende te accepteren op straffe van voortzetting van de vijandelijkheden.¹⁵ Irak antwoordde drie dagen later dat het geen andere keus had dan de resolutie te aanvaarden.¹⁶ De Veiligheidsraad heeft echter voor besluiten op grond van Hoofdstuk VII van het VN Handvest helemaal geen instemming van de betreffende staat nodig. Het UNCC is ook geen arbitragetribunaal dat alleen met instemming van de betrokken partijen kan worden opgericht.

3 Het toepasselijke recht

Uitgangspunt van het door de UNCC gehanteerde aansprakelijkheidsregime is dat Irak als de agressor-staat aansprakelijk is voor de tijdens de Golfoorlog aangerichte schade.

Hieronder valt in de eerste plaats, maar niet uitsluitend, schade ten gevolge van militaire operaties van één der partijen bij de Golfoorlog. Irak wordt merkwaardig genoeg dus niet alleen aansprakelijk gehouden voor schade veroorzaakt door de eigen strijdkrachten, maar ook voor schade aangericht door de militaire coalitie die Irak uit Koeweit verdreven heeft. Hoewel het bepaald niet denkbeeldig is dat tijdens de Golfoorlog ook door de andere oorlogvoerende partijen onrechtmatige schade is veroorzaakt, kunnen claims niet tegen die andere partijen worden

11 De niet-permanente leden van de Veiligheidsraad worden voor een periode van twee jaar gekozen. Zie art. 23 lid 2, Handvest Verenigde Naties.

12 Veiligheidsraadresolutie 705 (1991), 15 augustus 1991.

13 Veiligheidsraadresolutie 986 (1995), 14 april 1995.

14 Veiligheidsraadresolutie 1330 (2000), 5 december 2000.

15 Zie par. 33 van Veiligheidsraadresolutie 687.

16 Brief van de Irakese Minister van Buitenlandse Zaken aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en de President van de Veiligheidsraad, 6 april 1991, UN Doc. S/22456.

gericht. De UNCC verschild hierin dus opvallend van het Iran-United States Claims Tribunal, dat immers claims tegen zowel Iran als de Verenigde Staten kan behandelen. Ook het Joegoslavië Tribunaal heeft een ruimere bevoegdheid. Het kan misdrijven door wie dan ook berechten, voor zover ze sinds 1991 zijn begaan op het grondgebied van het voormalig Joegoslavië.¹⁷

Aangezien de Veiligheidsraad al bij voorbaat heeft vastgesteld dat Irak aansprakelijk is, behoeven eisers niet aan te tonen dat de door hen geleden schade een gevolg is van een schending van een op Irak rustende verplichting. Zij behoeven slechts aannemelijk te maken dat de schade die zij hebben geleden een direct gevolg is van Irak's invasie en bezetting van Koeweit.

Wat onder 'directe schade' (*direct loss*) moet worden verstaan is allerminst voor de hand liggend. Hierover heeft de UNCC in de loop der jaren een uitgebreide jurisprudentie ontwikkeld. Opvallend is dat een ieder die tijdens de periode van de Golfoorlog uit Irak of Koeweit vertrokken is, automatisch voor een vaste schadevergoeding in aanmerking komt (zie de hieronder besproken categorie A claims). Eisers behoeven dus bijvoorbeeld niet aan te tonen dat zij vertrokken zijn, omdat zij gevaar liepen door de Irakese strijdkrachten gearresteerd te worden. Anderzijds valt schade ten gevolge van het tegen Irak gerichte embargo niet onder het begrip 'directe schade', omdat het causaal verband tussen de schade en de Irakese invasie onvoldoende rechtstreeks wordt geacht.

Het ongebruikelijke karakter van het door de UNCC gehanteerde aansprakelijkheidsrecht betekent dat de precedentwerking ten opzichte van het algemene staatsaansprakelijkheidsrecht niet erg groot zal zijn.¹⁸

4 De procedure

In beginsel kunnen alleen staten en internationale organisaties claims indienen bij de UNCC. Bijna 100 staten — waaronder Nederland — en drie internationale organisaties — het UN De-

velopment Programme (UNDP), de UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) en het UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) — hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Individuele burgers en bedrijven kunnen zich niet rechtstreeks tot de UNCC wenden. Hun claims dienen te worden ingediend door de staat waarvan zij onderdaan zijn, dan wel door de staat waarin zij zijn gevestigd. Staten zijn niet verplicht dergelijke claims van natuurlijke personen en bedrijven door te geleiden naar de UNCC. Voor de locus standi van het individu betekent deze procedure derhalve een stap terug vergeleken met het regime van het Iran-United States Claims Tribunal. Voor kleine claims geldt daar weliswaar hetzelfde uitgangspunt, namelijk dat alleen staten claims kunnen indienen. Maar grotere claims (claims van meer dan US\$ 250.000) kunnen bij dat Tribunaal rechtstreeks door de individuele eisers worden ingediend. Het restrictieve beleid van de UNCC heeft volgens haar supporters geen principiële achtergrond, maar is meer een kwestie van efficiency. Het zou veel te tijdrovend worden indien de UNCC zelf met elke individuele eiser contact zou moeten onderhouden.¹⁹

De ingediende schadeclaims zijn onderverdeeld in zes categorieën. Categorie A omvat 925.000 claims van personen die zich gedwongen zagen Irak of Koeweit te verlaten tijdens de periode van de Golfoorlog, dat wil zeggen tussen 2 augustus 1990 en 2 maart 1991. Categorie B omvat 6.000 claims van personen die ernstig letsel hebben opgelopen of waarvan een familielid is overleden. Categorie C omvat 1.620.000 individuele claims van minder dan US\$ 100.000. Categorie D omvat 11.000 individuele claims van meer dan US\$ 100.000. Categorie E omvat 6.000 claims van bedrijven. En categorie F omvat 300 claims van staten.

Een sympathiek trekje van de UNCC is dat men, naar eigen zeggen om humanitaire redenen, bewust voorrang heeft gegeven aan de behandeling van de kleinere, individuele claims, dat wil zeggen de categorieën A, B, en C. Dit is een gro-

17 Art. 1, Statuut van het Joegoslavië Tribunaal, 25 mei 1993. De Aanklager van het Tribunaal heeft overigens tot nu toe (helaas) alleen vervolging ingesteld tegen personen die onderdanen waren van het voormalige Joegoslavië en niet bijvoorbeeld tegen NAVO piloten die al dan niet opzettelijk burgerdoelen bombardeerden tijdens de Kosovo oorlog.

18 Zie bijv. Hans Wassgren, 'The UN Compensation Com-

mission: Lessons of Legitimacy, State Responsibility, and War Reparations', *Leiden Journal of International Law* vol. 11 (1998) pp. 473, 488.

19 Norbert Wühler, 'The United Nations Compensation Commission', in Albrecht Randzelhofer & Christian Tomuschat (eds.), *State Responsibility and the Individual* (1999) pp. 213, 216.

te stap voorwaarts vergeleken met traditionele internationale geschillenbeslechtingprocedures, waarin voorrang pleegt te worden verleend aan claims van staten en van bedrijven. De A, B en C claims zijn inmiddels allemaal afgehandeld en succesvolle eisers hebben hun vergoedingen ontvangen. De wijze waarop de UNCC erin is geslaagd in betrekkelijk korte tijd beslissingen te nemen over meer dan twee en een half miljoen claims moet worden gezien als een van de voornaamste pluspunten van het mechanisme.²⁰ De buitengewoon grote aantallen claims maakten het onmogelijk traditionele methoden van geschillenbeslechting toe te passen. Daar stond tegenover dat de gelijksoortigheid van vele claims het mogelijk maakte gestandaardiseerde uitkeringen en onderzoeksmethodes te hanteren. Hierbij is op grote schaal gebruik gemaakt van computers, inclusief een enorme database en speciaal ontwikkelde software.

Zo kregen eisers in categorie A, die verder geen andere claims hadden ingediend, een standaardbedrag van US\$ 4.000 uitgekeerd (US\$ 8.000 per gezin). In ruim een derde van de gevallen kon de juistheid van de ingediende claims in deze categorie worden geverifieerd aan de hand van gecomputeriseerde passagierslijsten afkomstig van vliegtuigmaatschappijen, douaneautoriteiten etcetera. In de overige gevallen werd de betrouwbaarheid van ingediende claims steekproefsgewijs beoordeeld. Hierbij werden aanvragen die in een vast patroon pasten zonder veel verificatie goedgekeurd, terwijl ongebruikelijke aanvragen zorgvuldiger individueel werden bekeken. In de meer gecompliceerde categorie C claims werden naast steekproeven ook andere technieken gebruikt, zoals statistische analyse. Onder deze categorie valt schade door verlies van eigendommen en bankrekeningen, onbetaalde salarissen etcetera. De relatief minder talrijke claims in categorie B werden daarentegen wel individueel beoordeeld.

De gehanteerde bewijslast voor claims behorende tot de categorieën D, E en F is aanmerkelijk hoger dan die voor de categorieën A, B en C. Indieners van categorie A claims behoeften alleen maar te stellen dat zij op een bepaalde dag,

vallende binnen de periode van de Golfoorlog, Irak of Koeweit hadden verlaten. Voor de grotere claims daarentegen, geldt dat bewijsmateriaal betreffende de omstandigheden en de omvang van de schade moet worden ingediend.²¹ Het gehanteerde uitgangspunt is dus dat de bewijslast afhangt van de omvang en de complexiteit van de claim.

De gehele procedure is gebonden aan strikte tijdslimieten. Voor elke categorie gold een aparte termijn waarbinnen claims moesten worden ingediend. De laatste termijn is inmiddels verstreken. Sinds 1 februari 1997 kunnen geen nieuwe claims meer worden ingediend, behalve betreffende vermiste personen en schade veroorzaakt door landmijnen en achtergebleven munitie. Een panel moet binnen zes maanden over een claim beslissen, behalve als de claim als *unusually large or complex* wordt gekwalificeerd. In dat geval is de termijn 12 maanden. De procedure eindigt met een beslissing van de *Governing Council* op basis van een rapport van een panel. De *Governing Council* pleegt de aanbevelingen van panels zonder meer goed te keuren. Het is niet mogelijk om tegen een beslissing van de *Governing Council* in beroep te gaan.

Betalingen worden door de UNCC verricht aan de staat die de betreffende claim heeft ingediend. De uitkeringen moeten binnen zes maanden aan de rechthebbende ter beschikking zijn gesteld. Staten zijn verplicht om de UNCC te informeren over de wijze waarop zij de fondsen hebben gedistribueerd. Indien de UNCC niet overtuigd is dat de gelden juist terecht zijn gekomen kunnen verdere betalingen aan de betreffende staat worden opgeschort.

5 De positie van Irak

Bij de behandeling van A, B en C claims speelt Irak nauwelijks een rol. Formeel is het land alleen gerechtigd om te reageren op de algemene, periodieke verslagen die door de *Executive Secretary* van de UNCC worden vervaardigd.²² Deze verslagen bevatten geen afschriften van ingediende claims of van gebruikte juridische argu-

20 Onderstaand overzicht over de afhandeling van A, B, en C claims ontleen ik aan Wühler, *supra* n. 19, pp. 220-223.

21 Art. 35, Provisional Rules for Claims Procedure, 26 June 1992, UN Doc. S/AC.26/1992/10. Zie, over de afhandeling van D, E en F claims, Robert C. O'Brien,

'The Challenge of Verifying Corporate and Government Claims at the United Nations Compensation Commission', *Cornell International Law Journal* vol. 31 (1998) pp. 1-29.

22 Art. 16 (3), Provisional Rules, *supra* n. 21.

menten, alleen samenvattingen daarvan. Bij de behandeling van de D, E en F claims wordt Irak soms in staat gesteld een grotere rol te spelen. In gevallen die door een panel zijn gekwalificeerd als *unusually large or complex* ontvangt Irak soms afschriften van de claims en krijgt het de gelegenheid hierop binnen een bepaalde termijn te reageren. In uitzonderlijke gevallen worden ook hoorzittingen gehouden waarin Irak soms de mogelijkheid wordt geboden zijn standpunten toe te lichten.²³ Belangrijk is echter dat Irak geen recht heeft op deze faciliteiten. Ze worden alleen verleend als een panel dit nuttig vindt en men is hiermee bepaald niet scheutig.

Ook in andere opzichten wordt het Irak niet gemakkelijk gemaakt. De *Governing Council* van de UNCC heeft steeds verzoeken van Irak afgevoerd om een deel van de opbrengst van de verkoop van zijn olie te mogen aanwenden voor de bekostiging van zijn verdediging.²⁴ Onlangs werd echter aan Irak toegestaan om voor een bedrag van maximaal vijf miljoen dollar technische expertise in te huren om zich te doen bijstaan bij de beoordeling van zogenaamde F4 claims.²⁵ Het gaat hierbij om claims betreffende schade aan natuur en milieu. Hieronder valt niet alleen de luchtverontreiniging veroorzaakt door de enorme oliebranden in Koeweit aan het einde van de Golfoorlog, maar bijvoorbeeld ook schade aan de woestijn veroorzaakt door militaire voertuigen en door het aanleggen van loopgraven en andere militaire verdedigingswerken. Deze laatste beslissing van de UNCC lijkt meer gebaseerd op pragmatische dan op principiële overwegingen. Het beoordelen van deze claims vereist immers gespecialiseerde kennis die zonder de medewerking van Irak moeilijk te realiseren is.

Sommige critici hebben de UNCC beschuldigd van grove onzorgvuldigheid bij de beoordeling van ingediende claims. De UNCC zou in feite als een *rubber stamp* functioneren doordat zelfs extreem hoge claims zonder behoorlijke verificatie

voor bijna 100% plegen te worden gehonoreerd.²⁶ Hier zou zich wreken dat Irak geen gelegenheid wordt geboden om te reageren op de ingediende claims. Bij het Iran-United States Claims Tribunal, waar wel een procedure met twee elkaar bestrijdende partijen wordt toegepast, zou het toewijzingspercentage onder de 50% liggen. Uit de meer recente praktijk van het UNCC blijkt echter niet dat deze kritiek hout snijdt. Er is geen sprake van dat schadeclaims ongezien worden vergoed, er wordt wel degelijk kritisch naar gekeken. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de door Nederland namens een aantal Nederlandse ministeries ingediende claims.

6 De claims van Nederland

Nederland vroeg een totale schadevergoeding van US\$ 35.625.953, maar kreeg daarvan slechts US\$ 220.086 toegewezen.²⁷ Het uitgekeerde percentage is vergelijkbaar met het resultaat dat door andere staten werd behaald met hun claims.

Het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken diende schadeclaims in voor een totaal bedrag van NLG 748.263. Een claim van NLG 424.650 wegens vooruitbetaalde huur van woningen van uit Irak en Koeweit vertrokken Nederlands ambassadepersoneel tijdens de zeven maanden durende Irakese bezetting van Koeweit werd afgewezen, aangezien Nederland deze kosten sowieso had moeten dragen. Een bedrag van NLG 4.564 om de verwelkte tuin (sic!) van de woning van de Nederlandse ambassadeur in Koeweit op te knappen werd wel grotendeels gehonoreerd, zijnde schade die een direct gevolg was van de Irakese invasie en bezetting van Koeweit: de UNCC keerde NLG 4.112 uit. Een claim wegens schade aan goederen behorende tot de Nederlandse ambassades in Irak en Koeweit werd voor ongeveer de helft gehonoreerd: de

23 Op 16 januari 2001 bijvoorbeeld, werd op Iraaks verzoek een hoorzitting gehouden over de F4 (milieu-)claims. Het betreffende panelrapport meldt laconiek dat Irak's standpunten [were] *duly taken into account*. Report and Recommendations Made by the Panel of Commissioners on the First Instalment of 'F4' Claims, 22 June 2001, UN Doc. S/AC.26/2001/16, par. 24-27.

24 Laatstelijk gebeurde dit bij een herziening van de werkmethode van de UNCC. Zie Decision concerning the review of current UNCC procedures, 7 December 2000, UN Doc. S/AC.26/Dec.114 (2000).

25 Decision concerning the arrangement to provide techni-

cal assistance to Iraq in respect of environmental claims before the UNCC, 19 June 2001, UN Doc. S/AC.26/Dec.124 (2001).

26 Michael E. Schneider, 'How Fair and Efficient is the United Nations Compensation Commission Scheme?' *Journal of International Arbitration* vol. 15 (1998) pp. 15, 23.

27 Report and Recommendations Made by the Panel of Commissioners Concerning the Fourth Instalment of 'F1' Claims, 15 June 2000, UN Doc. S/AC.26/2000/13, par. 97-134.

UNCC keerde NLG 143.571 uit. Een claim van de afdeling Algemene Zaken van het Ministerie wegens gemaakte kosten ten bedrage van NLG 257.809 bij de verwerking van claims bestemd voor de UNCC werd afgewezen als niet voor vergoeding in aanmerking komend.

Het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat claimde een bedrag van NLG 725.457 wegens schade geleden door gestegen olieprijsz tengevolge van de Irakese invasie en bezetting van Koeweit. Deze claim werd in zijn geheel afgewezen, omdat het Ministerie niet binnen de daarvoor gestelde termijn antwoordde op het door de UNCC ingediende verzoek om nadere informatie.

Het Nederlandse Ministerie van Financiën claimde een bedrag van NLG 2.697.768 wegens kosten gemaakt bij het in beslag nemen van een scheepslading met goederen bestemd voor Irak. Deze claim werd in zijn geheel afgewezen, omdat schade die uitsluitend het gevolg is van het door de Veiligheidsraad ingestelde handelsembargo tegen Irak niet voor vergoeding in aanmerking komt.

Het Nederlandse Ministerie van Defensie claimde een bedrag van NLG 58.308.0007 in verband met niet-militaire kosten gemaakt in het kader van de VN operaties *Desert Shield* en *Desert Storm*. Deze claims werden grotendeels afgewezen, hetzij omdat kosten die gemaakt werden in het kader van militaire operaties tegen Irak niet voor vergoeding in aanmerking komen, hetzij omdat onvoldoende informatie was verstrekt. Slechts in aanmerking voor vergoeding kwam voedselhulp aan Jordanië ter waarde van NLG 226.022.

7 Conclusions

Genuanceerde conclusies zijn op hun plaats. Sommige aspecten van de UNCC kunnen als een succes worden beschouwd, andere onderdelen zijn minder voor herhaling vatbaar.

Positief te waarden is het feit dat de UNCC erin is geslaagd in relatief korte tijd miljoenen individuele slachtoffers schadeloos te stellen voor de schade die zij hadden geleden ten gevolge van de Golfoorlog. Dit is in het verleden na afloop van internationale gewapende conflicten nog nooit gelukt. Anders dan na afloop van andere oorlogen waren slachtoffers niet aangewezen op bij voorbaat kansloze methodes om schadevergoeding te verwerven, zoals het starten van een

procedure bij een Irakese rechter of het doen van een beroep op de eigen regering om ten opzichte van Irak aan te dringen op rechtsherstel. De methoden van *mass claims settlement* die door de UNCC zijn gehanteerd, zijn uniek in de internationale geschillenbeslechting en verdienen het in voorkomende gevallen opnieuw te worden toegepast.

De keerzijde van de medaille is dat dit resultaat is bereikt zonder een van de belangrijkste betrokken partijen, namelijk Irak, een substantiële rol te geven in de procedure. Het is allerm minst evident dat een zelfde graad van effectiviteit niet had kunnen worden bereikt indien Irak wel *due process* zou zijn gegund. Dit blijkt ook nu bij de behandeling van grotere en meer gecompliceerde claims aan Irak soms wel de gelegenheid werd geboden om inhoudelijk te reageren. Het lijkt er sterk op alsof dit de kwaliteit van de besluitvorming alleen maar ten goede komt, zonder dat noemenswaardige vertraging optreedt. Het is dan ook moeilijk aan de indruk te ontkomen dat het buitenspel zetten van Irak meer werd ingegeven door wraakzucht dan door het verlangen de slachtoffers van de oorlog een dienst te bewijzen.

Overigens zal de precedentwerking van de activiteiten van de UNCC waarschijnlijk niet groot blijken te zijn. In de eerste plaats, omdat niet veel staten beschikken over de olievoorraden of andere waardevolle grondstoffen waarmee een dergelijke geschillenprocedure kan worden gefinancierd. Na afloop van de oorlogen in Joegoslavië en Afghanistan was grootschalige schadeloosstelling van de slachtoffers daarom ook niet aan de orde. In de tweede plaats, omdat het voor de UNCC gekozen bekostigingssysteem een uiterst kwetsbare basis biedt voor een geschillenprocedure, aangezien het de medewerking vereist van de staat die de financiën moet leveren. De UNCC zou op een faliekkante mislukking zijn uitgelopen indien Irak uiteindelijk niet akkoord zou zijn gegaan met het door de Veiligheidsraad gecreëerde 'olie voor voedsel' programma. In de derde plaats, omdat de door de Veiligheidsraad bij voorbaat vastgestelde aansprakelijkheid van Irak en de ongebruikelijke grondslag voor die aansprakelijkheid (*direct loss*) tot gevolg zal hebben dat de jurisprudentie van de UNCC weinig navolging zal krijgen. Dit in tegenstelling tot de jurisprudentie van het Iran-United States Claims Tribunal, die wel algemeen als gezaghebbend wordt beschouwd.