



大会

第六十三届会议

议程项目 16 和 29

巴勒斯坦问题

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

安全理事会

第六十三年

2009 年 5 月 4 日秘书长给安全理事会主席的信

最近在加沙地带和以色列南部发生冲突期间，从 2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 19 日发生一些事件，并影响到联合国人员、房地和行动。

我以本组织行政首长的身份，决定设立联合国总部调查委员会，审查和调查其中 9 个事件，因为这些事件在联合国房地造成人员伤亡或破坏，或在联合国行动过程中造成人员伤亡或持续破坏。

我采取这一步骤的目的是明确记录这些严重事件的实际情况及其原因和应负责任者，同时铭记整个形势的复杂性。这使我能够确定本组织程序和政策中可能存在的差距，并采取措施和做出必要安排，防止今后再次发生此类事件，或至少减轻其影响。此外，我还会更能够确定我可能需要采取的步骤，以保护本组织的财产和资产。这些是我设立调查委员会的目的。我想强调指出，调查委员会不是司法机构或法院，既不作出法律裁定，也不审议具有法律责任的问题。

我任命伊恩·马丁担任委员会主席。委员会其他成员是拉里·约翰逊、辛哈·巴斯纳亚克和帕特里克·艾兴贝格尔中校，尼娜·拉胡德担任秘书。2009 年 2 月 11 日委员会开会，2009 年 4 月 21 日向我提交报告。我承认委员会执行调查任务的困难，特别是很难获得可从中得出结论的平衡、可靠证据。我感谢调查委员会圆满完成工作。

我感谢以色列政府与委员会合作，包括协助委员会多次进入加沙地带，并与委员会举行广泛的实质性会议。委员会还感谢巴勒斯坦权力机构代表们的接待以及与加沙地方当局举行会议。



如同联合国所有调查委员会，本调查委员会的报告是内部文件，不公开发表，其中载有极其保密地与委员会分享的大量信息，以及如果披露会损害本组织安全或适当开展行动或活动的大量信息。

与此同时，我知道我决定设立调查委员会，调查 2008 年 12 月 27 日和 2009 年 1 月 19 日期间在加沙地带发生的一些事件引起相当大的关注。

因此，我决定公布委员会报告摘要，见本函附文。

为避免任何可能出现的误解，我想强调指出这是委员会报告的摘要，不是报告本身。报告大约 184 页，其中载有较详细说明有关来源和引述的脚注，以及大约 200 个相关证据的附录和附件，包括证词、调查报告、医疗报告、摄像、录像镜头、非政府组织呈件、会议记录和其他材料。依照委员会权限，报告包括事件中伤亡人员的详细资料和死因，以及受伤原因和性质，并详细说明联合国财产遭到的损失和破坏。修理或更换费用和所用估价方法备忘录详见本报告附件。所附摘要中不包括这一详细资料。

我还想强调指出，这是秘书处的委员会报告摘要，不是委员会本身编写的摘要。摘要忠实、客观地反映出委员会整个报告的内容，包括：阐述委员会负责审查和调查的 9 个事件的相关情形；委员会关于其中每个事件的实况、起因和应付责任的主要定论；委员会各项结论的摘要。这些建议是完全来自委员会报告。

我认真审查了这些建议，以确定我应当采取的行动方针。我高兴地报告，以色列政府同意会见联合国秘书处官员，讨论委员会涉及以色列的建议。

关于委员会建议 4，以色列政府已经向我确认，以色列政府渴望依靠并进一步改进当前与联合国进行协调的机制，帮助确保联合国人员和房地的安全保障。虽然有改进的余地，我想指出以色列政府协调和联络管理局与联合国之间的合作非常重要，这对确保提供基本的人道主义援助至关重要。

委员会建议 10 和 11 涉及基本上不在委员会权限内的事项，我不计划进行进一步调查。建议 10 涉及近东救济工程处人员伤亡及其房地遭到破坏的更多事件，这些事件不在委员会权限之内。我打算酌情并通过与以色列政府对话，逐一处理涉及以色列和联合国的事件。

以色列政府通知我，它对已与之交流的所附摘要内容有极大保留和异议，并打算对其做出反应。

最后，我想强调指出，我一直深为关切加沙地带平民和以色列平民，及其在没有暴力和恐怖主义威胁的情况下和平、安全地生活的权利。调查委员会报告中反映出加沙境内巴勒斯坦平民的痛苦。我们应铭记，以色列南部的以色列平民曾面临而且继续面临哈马斯和其他军事集团不分青红皂白的火箭袭击。我仍认为，巴勒斯坦平民和以色列平民福祉和渴望的最佳保证是成功进行和平进程，实现安

理会通过的各项决议、包括第 242(1967)、338(1973)、1397(2002)、1515(2003)、1850(2008)和 1860(2009)号决议的各项目标。

请提请安全理事会成员注意参阅本函及其附文为荷。

潘基文(签名)

秘书长关于联合国总部调查委员会调查 2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 19 日期间加沙地带若干事件的报告摘要

1. 2009 年 2 月 11 日，我召开联合国总部调查委员会(下称“委员会”)会议。¹ 审查和调查 2008 年 12 月 27 日和 2009 年 1 月 19 日期间在加沙地带发生的下列事件。在这些事件中，联合国房地内发生伤亡和(或)对其造成破坏，或在联合国行动过程中发生伤亡和(或)遭到破坏。

(a) 2008 年 12 月 29 日，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)汗尤尼斯“A”预备女校遭到破坏并有人受伤，伤者随后死亡；

(b) 2009 年 1 月 5 日，近东救济工程处加沙市阿斯马小学遭到破坏并有多人死亡；

(c) 2009 年 1 月 6 日，近东救济工程处加沙市杰巴利耶“C”预备男校及其附近地区遭到破坏并有多人伤亡；

(d) 2009 年 1 月 6 日，近东救济工程处 Bureij 保健中心遭到破坏并有多人受伤；

(e) 2009 年 1 月 8 日，在 Ezbet Abed Rabou 地区的近东救济工程处车队受到小武器枪击的影响，联合国 1 辆车遭到破坏；

(f) 2009 年 1 月 15 日，近东救济工程处加沙市外地办事处大院遭到破坏并有多人受伤；

(g) 2009 年 1 月 17 日，近东救济工程处拜特拉希耶小学遭到破坏并有多人伤亡；

(h) 2008 年 12 月 29 日，联合国中东和平进程特别协调员办事处(中东和平进程协调员办事处)加沙大院遭到破坏；

(i) 2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 19 日期间世界粮食计划署(粮食计划署)卡尔尼仓库遭到破坏。

2. 根据权限，调查队的详细任务如下：

(a) “收集和审查所有与事件相关的现有文件，包括影响联合国房地的事件调查报告。奥尔默特总理曾承诺向秘书长提交此类报告，以及国家和其他调查机构可能编写的报告；

¹ 组长是伊恩·马丁，成员包括拉里·约翰逊、辛哈·巴斯纳亚克和帕特里克·艾兴贝格尔中校，尼娜·拉胡德担任秘书。

- (b) 查明和约谈所有相关证人和能够帮助调查的其他人，并记录他们的谈话；
- (c) 视察发生事件的地点；
- (d) 编写总部关于这些事件的报告，其中包括下列内容：
 - (一) 事件实况调查结果，包括：伤亡者姓名；伤亡日期、时间和地点；受伤性质；伤亡原因；这些人是否是事件发生时正在值勤的联合国人员；如果他们不是联合国人员，他们在事件现场或附近地区的原因；联合国财产遭受损失和实物破坏的情况；伤亡者情况；
 - (二) 事件原因调查结果；
 - (三) 关于个人或实体对事件所负责任的调查结果；
 - (四) 关于调查队认为联合国应采取的任何行动的建议，包括为避免再次发生此类事件应采取的任何行动或措施；
 - (五) 将被列作附录和附件的相关证据，包括相片和尸检报告等。

3. 委员会指出，委员会权限不包括处理加沙冲突的更广泛方面，以及冲突原因，或在发动“铸铅行动”之前影响加沙和以色列南部平民的局势。委员会的任务限于审理其权限范围内确定的 9 个事件。

4. 委员会就其中每个事件的实况、原因和应负责任作出下列结论。委员会报告全文中载有关于实况、证据和证实文件的完整调查结果，以及所作结论的理由，结论摘要见下文。根据联合国调查委员会标准做法，已将整个报告秘密提交秘书长。

事件(a)：2008年12月29日，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处汗尤尼斯“A”预备女校遭到破坏并有多人受伤，伤者随后死亡

5. 近东救济工程处汗尤尼斯“A”预备女校位于汗尤尼斯市西北部约一公里处。学校附近是一个幼儿园，也由近东救济工程处经管。委员会指出，曾将学校的全球定位系统坐标告知以色列国防军，而且在由领土内政府活动协调员编制并与联合国共用的地图上标出了该学校，以便与以色列国防军协调联合国的各项活动（“联合坐标地图”）。

6. 12月29日在伊斯兰新年之际学校停课。二天前，“铸铅行动”开始，第一周只对加沙进行空袭。事件发生当天，近东救济工程处一名雇员在学校担任警卫，另一名雇员在附近的幼儿园担任警卫。

7. 在学校对面，街道的另一侧，是民防中心，驻有一个消防队。由于民防中心收到一个电话警告，民防消防员担心中心可能成为攻击目标。他们警告警卫离开学校，因为他也可能成为目标，但他决定留下来。

8. 大约下午 3 时 30 分，发生爆炸。委员会发现，在学校站岗的近东救济工程处警卫在学校大门外被武器或弹药碎片击中。他被送往医院，稍后死亡。委员会发现，在隔壁幼儿园站岗的近东救济工程处警卫被弹药击伤。学校也受到破坏。

9. 由于提供的信息有限，委员会不能够就导弹的性质或来源做出任何结论。虽然认定警卫被无端杀害，显然是不法行为，但委员会不能够就应负责的个人或实体做出结论。

事件(b)：2009年1月5日近东救济工程处加沙市阿斯马小学遭到破坏并有多人死亡

10. 近东救济工程处阿斯马男女同校 A 小学位于加沙城中心。学校主楼是一座两层楼，其中有教室和雇员房间，包括小型厕所，男女生各一间。校内还有一个操场、食堂和两个卫生间，男女各一间。

11. 2008 年 12 月 27 日，学校因“铸铅行动”的军事行动而停课。2009 年 1 月 5 日，学校正式开放，作为受冲突影响的巴勒斯坦人避难所。但事实上，直到 1 月 6 日上午，才通知以色列国防军该校用作应急住房。近东救济工程处加沙外地办事处记录显示，截至 1 月 5 日夜晚，406 人寻求在学校避难。根据近东救济工程处程序，必须对寻求避难者进行搜身，特别是搜查武器。委员会指出，有人称他们被搜身，也有人称他们没被搜身，因为认为寻求庇护者显然携带很少或没有携带东西。此外，对寻求在学校避难的人进行了登记，并向每个寻求避难家庭的户主签发房卡。登记后，向家庭成员分配教室作为住房。住房管理员尽可能让家人住在一起。年龄分别为 25 岁、24 岁和 19 岁的三名年轻男子及其大家庭其他成员被分配在二层的的一个房间。

12. 1 月 5 日夜晚，近东救济工程处一名警卫在学校内院和外院之间的大门站岗。根据他提供的信息，大约下午 11 时，他允许一名男青年的母亲和这个家庭的另一名男青年穿过大门使用外面的卫生间。他们返回之后，他允许三名男青年通过，使用该卫生间。

13. 大约下午 11 时 15 分，一枚导弹落到校园卫生间附近，仅几分钟前离开学校楼房的三名男青年遇害。此外，校舍也遭到破坏。委员会发现，导弹是以色列国防军从空中发射的。

14. 委员会考虑了三名男青年参与或将要参与军事活动的可能性。委员会的结论是，权衡之后，他们更可能是正常出去使用校园内的厕所，而不是准备参与军事

活动。在此情况下，委员会指出校舍内没有发现武器或弹药，在进行盖然性权衡之后，很难认为在事件发生之前和之后将武器偷偷带入和带出校园。

15. 关于以色列国防军是否已经知道学校当时是平民中心，委员会指出，发动攻击当日以色列国防军投下 300 000 份警告传单，并以此方式和其他方式敦促平民转移到市中心。委员会还指出，几百名巴勒斯坦人在事发前一天聚集在阿斯马学校寻求避难，并从中午开始一直在操场排队登记，因此空中侦察很容易看见。

16. 委员会的结论是，以色列国防军直接并蓄意攻击联合国房地。委员会认为，这是明目张胆地违反联合国房地的不可侵犯性，未给予联合国财产和资产免受任何形式干扰的豁免。委员会指出，不能因军情紧迫而取消这种不可侵犯性和豁免权。委员会认定，以色列政府应对其行动承担责任，这些行动造成在学校避难的三名男青年丧生，以及联合国房地遭到破坏。

17. 此外，委员会认定，以色列国防军未做出充分努力和预防，以履行以色列政府的职责，保护联合国人员和在联合国房地寻求避难的平民，以及联合国房地和财产。

事件(c)：2009年1月6日近东救济工程处杰巴利耶“C”预备男校及周围发生死亡和受伤及损毁事件

18. 近东救济工程处杰巴利耶“C”预备男校供从小学过渡到中学的学生就读，亦根据社区命名，称为 Al-Fakhoura 学校。学校为一座 3 层建筑，位于一个院落内，院落四周围以约 3 米高的围墙，进出口有一道高度差不多的大门。学校西边是 Al Fakhoura 路，该路宽阔，接邻学校的一段腾出了一个行人安全岛，人们有时在那里聚晤。事发当天有一个蔬果摊在那里。

19. 委员会注意到，杰巴利耶学校的全球定位系统坐标曾通过定期资料更新送交以色列国防军，而领土内政府活动协调员编制和共用的联合坐标地图上也标上该校。还注意到该校被列入 91 所临时庇护所名单中，并在“铸铅行动”之前送交以色列国防军。2009 年 1 月 5 日，该校为庇护平民，对他们开放。

20. 委员会发现，2009 年 1 月 6 日下午中段时间，一系列迫击炮弹轰击近东救济工程处紧靠杰巴利耶学校的四周，学校内有 7 人受伤(6 名庇护所居民和近东救济工程处 1 名警卫)。委员会表示不能进行必要的广泛调查，以核实紧靠学校四周的伤亡人数。委员会注意到人道主义事务协调厅和当地的人权组织估计有 30 至 40 人遇害，另 50 人受伤。委员会发现学校外有 1 名遇害者为 14 岁男孩，他和家人在学校避难，在学校门外遇害。

21. 委员会认为，近东救济工程处的警卫和到近东救济工程处杰巴利耶学校避难的人受伤、该校受到损毁，以及该校四周的人遇害和受伤，毫无疑问都是因为以

色列国防军落在学校外面的道路和学校附近的住宅院落上的 120 毫米迫击炮弹所造成的。

22. 委员会注意到，事发当日以色列当局在公开声明和新闻报道中表示以色列国防军是为了反击从该近东救济工程处学校内发射的迫击炮火，而学校安装了诱杀爆炸装置。委员会还注意到，在编写本报告时，以色列外交部网站仍然载有哈马斯从近东救济工程处学校院落内发射迫击炮的指控。委员会认为，没有炮弹从院内发射，学校内也没有爆炸物。

23. 委员会还注意到，根据事发之后发表的一些声明，以色列国防军要反击从紧靠学校的四周发射的迫击炮火。委员会表示未能断定曾有迫击炮从学校附近向以色列国防军发射。但委员会指出，委员会收到或看到的证词多数称没有发生这种事件。

24. 委员会注意到，如果迫击炮发射地点得以确定，为了尽量将伤害平民和损毁财产(包括近东救济工程处的学校)的风险降低，应当用精准定向的导弹反击。委员会未能评估当时以色列国防军是否有这种反击手段，以及如果没有，在获得这种反击手段之前，推迟反击的时间和后果。

25. 委员会认为，以色列国防军发射爆炸力巨大的 120 毫米迫击炮弹时没有保持目标点和学校之间足够的安全距离。委员会发现一枚炮弹的着地点离学校只有 20 米，而产生的碎片伤害到学校院落内的人。委员会还注意到，即使轰击点同学校保持足够的安全距离，但还是没有顾及会对紧靠学校四周的地方的人造成伤亡的问题。

26. 委员会断定，以色列国防军违反了联合国房地的不可侵犯性，未尊重联合国财产和资产不受任何形式干扰的豁免权。委员会指出，这种不可侵犯性和豁免权不能因军情紧迫而被取消。因此，委员会认定，以色列政府应对其造成在学校避难的家庭成员受伤以及近东救济工程处房地和财产受损的行动负责。

27. 此外，委员会认定，以色列国防军没有充分努力和采取充分预防措施来履行以色列政府的责任，以保护在联合国人员和在联合国房地寻求庇护的平民及保护联合国房地和财产。

28. 关于学校外的平民(包括儿童和妇女)，委员会指出冲突双方的责任应当根据国际人道主义法规则和原则作出评估。委员会称，由受到种种制约，委员会未能充分调查伤亡人数和受伤性质，以及在多大程度上能够认为平民以非平民的身份行事。

事件(d)：2009年1月6日近东救济工程处Bureij保健中心发生受伤及损毁事件

29. 近东救济工程处 Bureij 保健中心为一座单层建筑，位于加沙 Bureij 营的中心。调查委员会注意到保健中心的全球定位系统坐标曾通过定期资料更新送交以色列国防军，而领土内政府活动协调员编制和共用的联合坐标地图上也标上该中心。

30. 该中心没有住院病人，但提供初级保健门诊服务。2009年1月6日，该中心受到损毁，工作人员和病人受伤。调查委员会注意到有40名员工报到，大约看诊600人。

31. 该中心位于人口稠密的市区。中心的入口的马路对面为一座4层高公寓。委员会注意到中心离该公寓楼约20米。委员会发现，在1月6日约上午10时40分，该公寓楼被一枚小型导弹击中。该枚导弹没有造成伤亡，只在一个限制内造成实物损害。该中心首席医生告知委员会，他以为这只是一次“示警导弹”，接着会有更多更危险的破坏性打击，因此命令其工作人员叫病人留在中心里面而不是外面。但他未能制止新的看诊者前来。委员会注意到，公寓楼的住客似乎对该次导弹袭击有类似的看法而撤离该座建筑物，因为没有听说有住客因该次袭击伤亡。

32. 委员会认为，约10分钟后，空中投下的一枚威力巨大的炸弹炸中该公寓楼，使其剩下一个空架。该建筑物没有向街倒塌或倒向邻接的建筑物。但爆炸造成碎片，飞向保健中心的建筑和院落，造成建筑物和停在该处的中心车辆损毁。

33. 委员会认为，中心有9名雇员因而受伤，另有3名在中心大门处或大门前的看诊者严重受伤，1人后来伤重不治。

34. 委员会认为，造成在保健中心的近东救济工程处人员受伤和前往中心的看诊者死伤的原因以及中心及其车辆受损毁的原因都无可争议。这是以色列国防军对中心对面的公寓楼投掷1枚精准的空投炸弹造成的。

35. 委员会指出，尽管它收到的情报显示，公寓楼住户中有 Hamas 附属组织人员，但认为总体上该情报未能使它能够判定 Hamas 是否利用该楼开展行动。

36. 关于以色列国防军为了示警对该建筑物发射小型导弹的问题，委员会注意到，令人庆幸的是，保健中心的首席医生意识到这可能是巨大破坏性打击的前奏，或会影响到保健中心，因此下令工作人员叫看诊者留在中心的建筑物内。即使如此，中心的一些雇员仍然因袭击受伤。委员会注意到，发射该轻型导弹以作示警的行动，甚至首席医生的命令，都不足以防止中心内的人员受伤。委员会还注意到，此举无助于近东救济工程处保护中心建筑物和车辆，两者都因其后的主要袭击受损。

37. 委员会注意到，以色列国防军预先应知道正在计划对保健中心附近采取军事行动，但没有对近东救济工程处发出具体的预警。委员会认为，如果有足够的预警，近东救济工程处就能够采取必要的保护措施，确保工程处房地内的雇员和保

健中心的看诊者的安全保障以及院内近东救济工程处汽车的安全，也有可能使近东救济工程处中减轻对建筑物本身的损害。因此，委员会认定，以色列国防军没有就保健中心采取足够的预防性措施。

38. 委员会断定，联合国房地不可侵犯性和联合国财产和资产不受任何形式干扰的豁免权被侵犯委员会指出，这种不可侵犯性和豁免权不能因军情紧迫而被取消。因此，委员会认定，以色列政府应对其造成保健中心的看诊者伤亡以及近东救济工程处汽车和财产受损的行动负责。

39. 此外，委员会认定，以色列国防军没有充分努力和采取足够预防措施来履行以色列政府的责任，以保护在 Bureij 保健中心的联合国人员和平民及保护联合国房地和财产。

事件(e)：2009年1月8日影响到 Ezbet Abed Rabou 地区近东救济工程处一个车队的小武器枪击以及给联合国车辆造成的相关损坏

40. 2009年1月5日左右，近东救济工程处一名外地采购后勤干事意识到她的一名工作人员已经死亡，并且该工作人员的家属无法找回他的尸体。因此做出一项决定，即近东救济工程处应设法找到该工作人员的尸体，由其家属安葬。这就需要派遣一个车队通过当时被以色列国防军占领的 Ezbet Abed Rabou 地区。因此，有必要通过以色列国防军的协调和联络管理局与以色列国防军协调寻找尸体的行动，以确保在安全的路线和时间开展行动。近东救济工程处的相关外地采购后勤干事定期与以色列国防军协调卡车进入加沙地带的事宜。虽然另一名联合国官员定期协调联合国工作人员的行动事宜，但他在协调和联络管理局中的联系人上述采购后勤干事定期打交道的人相同。因此，她与其在协调和联络管理局中的一名联系人联络，向他提供了必要的详细资料，并获准在某个具体日期和时间“行动”。协调和联络管理局指示不要走一个特定的路线。

41. 委员会发现，车队于2009年1月8日下午离开近东救济工程处的加沙外地办事处。车队由下列3辆汽车组成：一辆领头轿车，车上载有联合国人员并悬挂联合国的旗帜；一辆卫生部的救护车；另外一辆轿车，车上也载有联合国工作人员。车队避免走协调和联络管理局警告不要走的路线。领头车内的近东救济工程处外地采购和后勤干事告知委员会，有七、八发小武器子弹射向领头车。委员会发现领头轿车被击中3次，但没有人受伤。领头车停下以后，射击停止。在试图联系协调和联络管理局未果后，车队决定返回近东救济工程处外地办事处大院。在返回途中，没有再发生其他事件。

42. 委员会注意到，在发生这次事件和以往其他事件以后，近东救济工程处于2009年1月9日宣布，由于近东救济工程处和以色列当局之间的协调机制失去作用，暂停工程处人员在整个加沙地带的一切行动。委员会指出，暂停决定影响了近东救济工程处的人道主义行动。当天早些时候，在一次高级别会议上，联合

国接到可信的保证，即联合国人员、设施和人道主义行动的安全将得到充分尊重，以色列国防军将采取措施，改进内部联络，加强内部协调的效力。联合国随后恢复了其人员的活动。

43. 委员会得出结论认为，是以色列国防军发射了枪弹，其目的是发出警告。委员会发现，发起车队协调工作的近东救济工程处外地采购和后勤干事在协调程序以及与协调和联络管理局互动过程中没有任何错误。委员会还发现，发生枪击事件是以色列国防军内部特别是协调和联络管理局和当地部队之间未进行沟通造成的。

44. 委员会得出的结论是，本组织的财产和资产未能获得免受任何形式干涉的豁免权。委员会指出，这种豁免权不能因军情紧迫而被取消。委员会认为，以色列政府因此应对其行动给联合国财产和资产造成的损坏负责。

45. 此外，委员会发现，以色列国防军没有做出足够的努力或采取预防措施来履行以色列政府的责任，保护联合国人员和随车队出行的其他平民，以及保护联合国财产。

事件(f)：2009年1月15日发生的伤害事件以及对近东救济工程处位于加沙城的外地办事处大院的损坏

46. 近东救济工程处外地办事处大院是近东救济工程处加沙总部所在地，其中包括主任专员办公室以及加沙地带外地办事处。该大院是近东救济工程处在加沙地带的所有业务的中心和神经中枢，设有行政办公室、燃料储存设施以及粮食、药品、毛毯和其他人道主义援助物品仓库。该大院位于一个住宅区内。委员会注意到，联合国以前曾经把该大院的全球定位系统坐标通知以色列国防军，并且在以色列国防军编制的联合坐标地图上标明该大院。

47. “铸铅行动”的地面战争阶段于2009年1月3日开始。在这一阶段，以色列国防军的部队侵入加沙地带的纵深地区。截至1月14日傍晚，入侵已达加沙市南郊。近东救济工程处工作人员告诉委员会，在1月14日夜间，炮击声音距离大院越来越近，到2009年1月15日上午，炮弹落在附近，给大院蒙上了一层灰尘和水泥。近东救济工程处的高级管理人员和工作人员极其关注，因为大院的地下储油罐中有大约17万公升柴油。那里还安放八个燃料罐，其中三个装满了燃料。随着炮击次数增加，近东救济工程处让寻求庇护的大约600至700名平民进入大院，近东救济工程处的工作人员对他们进行搜身，然后将其安置到一个地区。大院旁边的建筑物被炮弹击中。第一发直接击中大院(包括培训中心和停车场)的炮弹是在上午07点45分左右发射的。整个大院起火，布满烟雾，包括停车场和仓库。联合国国际工作人员同他们的以色列国防军和以色列对应方多次联络，要求停止向大院及大院附近射击。以色列国防军随之做出了保证，但委员会发现，这些保证都没有效果。在两个多小时的时间里，当地没有采取相应行动。

48. 上午 9 点 45 分，近东救济工程处两名工作人员意识到，有一些正在燃烧的浸过白磷的楔形弹片已经散落在一辆燃料车下方，以及仓库和燃料罐区周围的地面上。尽管炮弹不断落入，但他们进入大院，试图扑灭油罐车下的火。他们未能扑灭火势，但却成功地把燃烧碎片从卡车下清理出。尽管近东救济工程处的工作人员对油罐车十分关注，但他们决定，任何将油罐车移到一个更安全地方的努力都必须等到炮击停止以后才能进行。大约在下午 12 点至 12 点 30 分左右，近东救济工程处的工作人员设法将油罐车和其他一些车辆移出了大院。然而，下午大火蔓延到了大院各处。由于近东救济工程处的屋顶水箱已经在同一天早些时候被落入的炮弹击碎，因此大院里没水可用。工作人员告诉委员会说，当大火吞没车辆维修车间的时候，由于车间里有高度易燃的物品，因此不可能防止火势蔓延到储存药品、食品、一般用品和毛毯的仓库区。

49. 委员会注意到，在事发当日，新闻报道登载了一些声明，大意是以色列政府官员声称巴勒斯坦人员从近东救济工程处的大院开枪，其中包括反坦克武器，因此以色列国防军对此作出了反应。委员会强调，近东救济工程处的工作人员说，他们在 2009 年 1 月 15 日早上没有听到大院或大院周边的邻近地区有任何枪声，也没有看到或听到任何可能表明大院内有武装分子的情况。委员会还证实，没有任何证据表明针对以色列国防军的任何军事活动源自于大院。

50. 委员会发现，以色列国防军的炮击导致 3 枚 155 毫米口径的 M107HE 高爆炸弹在近东救济工程处外地办事处大院内爆炸。委员会还发现，同样的炮击造成至少八个 155 毫米口径 M825A1 型含有白磷的发烟弹弹壳落到大院里，特别是仓库区，同时还有大量正在燃烧的浸过白磷的楔形弹片。²

51. 委员会发现，以色列国防军这次炮击造成近东救济工程处一名雇员以及在大院中避难的两名身份不明的人受伤。具体而言，委员会发现这三个人是被落在大院中的一枚高爆炸弹的弹片炸伤的。

² 委员会就这些发烟弹做出了以下技术调查结果。这种炮弹的目的是用来制造一个烟幕，减小使用这些炮弹的部队与敌军之间的能见度。每个炮弹包括主体(弹壳)和一个圆柱形弹筒，其中含有 116 片用白磷浸渍/泡过的楔形弹片。该炮弹用基座弹出弹筒，高度通常在距离地面 100 米至 400 米之间。弹筒释放出楔形弹药片，接触空气后燃烧，产生烟雾。燃烧的楔形弹片在 3—10 秒钟内呈椭圆形落到地面上，散开后占地面积大约为 100 米至 150 米。每个楔形弹片的厚度是 190 毫米，并在地面上继续燃烧 5—10 分钟。每个炮弹中楔形弹片所含白磷的总重量是 5.78 公斤。弹壳、炮弹基座、金属架和其他部分都落到地面上。每个炮弹的总重量大约为 46 公斤。

委员会还说，红十字国际委员会指出，“含有这种物质(白磷)的武器如果用于袭击居民区内或附近的军事目标，在使用时必须极其谨慎，以防止平民伤亡”。白磷燃烧时的温度超过 800 摄氏度(约 1500 华氏度)，并且燃烧一直持续，直到磷完全耗尽，或者不再接触氧气。委员会指出，这种武器可通过几种方式对人类健康产生不利影响：烧伤、吸入正在燃烧的白磷产生的烟雾、口腔接触或者白磷颗粒在环境中的持续存在。委员会指出，正在降落的重达 15 公斤的弹壳以及炮弹其他金属部件或碎片也可造成死亡或重伤，并指出虽然这种炮弹的目的不是作为燃烧性武器，但明显可以产生严重的燃烧效果。

52. 委员会还发现，由于受到炮击的直接冲击以及由此造成的大火的影响，建筑物、车辆和用品受到的损坏非常严重。这场大火完全毁掉了仓库以及存放有食品、药品和近东救济工程处向加沙人民提供人道主义援助所必需的其他商品的建筑物。近东救济工程处在加沙的人道主义业务因此受到重大不利影响。

53. 委员会发现，如果不是近东救济工程处两名工作人员采取及时、勇敢的行动，可能会造成许多人员伤亡和更多破坏。

54. 委员会得出的结论是，以色列违反了联合国房地产的不可侵犯性，未能给予本组织的财产和资产免受任何形式干涉的豁免权。委员会指出，这种不可侵犯性和豁免权不能因军情紧迫而被取消。委员会认为，以色列政府因此应对其行动所造成的伤害以及给近东救济工程处的财产和资产造成的严重损坏负责。

55. 委员会认定，以色列国防军没有做出足够的努力并采取预防措施，以履行其保护联合国房地内平民和民用物体的责任。委员会认为，以色列国防军负有采取有效预防措施的高度责任，以确保近东救济工程处房地(这是联合国在加沙的人道主义行动中心)的安全，以及那里的联合国人员和寻求庇护的平民安全。

56. 委员会发现，以色列国防军采取的预防措施显然是不够的，因为以色列国防军向大院内发射高爆炸弹，并向大院上方发射含有浸过白磷的楔形弹片的发烟弹，从而使联合国房地和人员受到重金属弹壳的冲击以及燃烧楔形弹片的影响，危及大院内人员的生命，并有可能引燃地下储油罐和停在大院里的三个油罐车。委员会得出的结论是，考虑到所有情形，以色列国防军向近东救济工程处总部大院内、其上方或非常靠近大院的地方发射高爆炸弹或含有白磷的发烟弹，造成人员伤亡并给财产造成巨大损坏，这是严重疏忽甚至鲁莽的行为。

事件(g)：2009年1月17日发生的伤亡以及对近东救济工程处拜特拉希耶小学造成的损坏

57. 近东救济工程处拜特拉希耶小学是一栋围绕一个中心庭院建造的三层建筑。小学位于一个大院内，周围有大约3米高的围墙以及同样高的金属门。委员会注意到，该学校的全球定位系统坐标已告知以色列国防军，并且该学校已经出现在境内政府活动协调股编制的联合坐标地图上，也列入了91个临时收容所清单，该清单在“铸铅行动”开始以前已经告知以色列国防军。

58. 2009年1月5日，近东救济工程处把该学校开设为一个收容所，并向以色列国防军做了相应通报。收容所内随时都有警卫，在大门口至少有一名警卫。委员会注意到，门口的警卫检查所有进入学校的人员，以确保没有武器被带进学校。委员会还注意到，进入学校的人都有登记，根据近东救济工程处的记录，到1月16日，该学校共收容1 891人，其中包括265名3岁以下的儿童。

59. 委员会发现，1月17日大约上午6时40分，两发炮弹在学校上空爆炸，向大院上空中释放出几十个正在燃烧的浸过白磷的楔形弹片，并降落到学校。一个弹壳砸到学校大院的墙，另外一个落到学校外面约20米的地方。收容所经理命令人们撤离学校，到Kamal Radwan医院或者附近的人家里躲避。

60. 委员会发现，几分钟以后，一个弹壳砸透了学校建筑的屋顶，另外一个弹壳砸到了连接顶层教室的露天走廊的外缘。委员会发现，其中一个弹壳的碎片以及建筑物的碎片落入许多人仍在躲避的教室，两个年幼的儿童(分别为5岁和7岁)死亡，他们的母亲和表兄受重伤。

61. 委员会发现，大约5分钟后，另外一发炮弹在学校上空爆炸，两三分钟后又有一发，这两发炮弹都释放出几十个燃烧的碎片，落在学校大院内以及逃离教室的人的身上。一些燃烧的白磷楔形弹片引燃了教室，但火势没有蔓延即被扑灭。白磷楔形弹片继续在学校大院的地面上燃烧了几分钟，释放出一种白色烟雾。医生后来证实，这种烟雾正是造成受害者受伤的原因。学校一些工作人员试图用水灭火，但却产生出一种有毒气雾，这种气雾本身就可以对健康造成长期危害。专业急救人员开始将沙子撒到白磷上。

62. 委员会发现，有2名儿童在这一事件中死亡，共有13人受伤，一些人伤势非常严重，其他人较轻。学校建筑物也受到了损坏。

63. 委员会发现，造成死亡、受伤和损坏的无可争议的原因是以色列国防军发射的炮弹，具体而言，就是含有浸过白磷的楔形弹片的155毫米口径M825A1型发烟弹。这些发烟弹碎片的冲击力造成两人死亡，一些人受伤。其他人受伤是与燃烧的碎片或弹壳碎片接触造成的，另外一些人受伤是因为吸入了燃烧白磷释放出的烟雾。校舍受到的损坏是弹壳冲击力造成的。落到学校大院内的正在燃烧的浸过白磷的楔形弹片引燃了一间教室，造成了其他损坏。

64. 委员会指出，委员会无法就下列方面得出调查结果：2009年1月17日上午，拜特拉希耶社区是否有 Hamas 部队；以色列国防军部队是否遭到枪击，或制造烟幕或采取其他应对措施是否必要。委员会发现，鉴于所发生的事件，利用M825A1发烟弹在学校周围制造缓冲区的做法显然是无效的。委员会还发现，为确保这些炮弹所释放的浸过白磷的楔形弹片在到达地面以前完全燃烧而采取的任何预防措施也显然是不够的。

65. 委员会的结论是，以色列违反了联合国房地的不可侵犯性，未能给予本组织的财产和资产免受任何形式干涉的豁免权。委员会指出，这种不可侵犯性和豁免权不能因军情紧迫而被取消。委员会认为，以色列政府因此应对其行动给在该学校避难的家庭成员造成的伤亡以及给近东救济工程处房地和财产造成的损坏负责。

66. 委员会还发现，以色列国防军没有做出足够的努力并采取预防措施，以履行其保护联合国人员和在联合国房地内躲避的平民以及保护联合国房地和财产的责任。

67. 委员会阐述了以色列国防军使用这类弹药可能造成的潜在后果。委员会指出，在仅仅两天之前发生的近东救济工程处加沙外地办事处大院事件之后，以色列国防军显然已经清楚了解这些风险和危险。委员会的结论是，无论以色列国防军在该情况下采取了什么预防措施，对于在城市居民区使用极其危险的物质而言都显然是不够的。委员会发现，当时用于收容包括儿童在内的一些家庭的该联合国房地，受到了重金属弹壳的致命冲击以及燃烧的浸过白磷的楔形弹片的影响。委员会的结论是，考虑到所有情形，以色列国防军在这么靠近学校的地方发射含有白磷的发烟弹，造成两名儿童死亡及其他人重伤，并造成财产损坏，这是严重疏忽，是无视在学校躲避的人的生命安全的鲁莽行为。

事件(h)：2008年12月29日给联合国中东和平进程特别协调员办事处(中东和平进程协调员办事处)加沙大院造成的损坏

68. 中东和平进程协调员办事处加沙大院位于加沙市中心，是特别协调员执行政治和人道主义协调任务的加沙总部。人道主义事务协调厅(人道协调厅)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)驻加沙办事处在事发时也设在该大院内。大院最南端有一个防空洞，实际上是一个顶部和两侧都加装了钢筋混凝土和钢板的金属容器办公室。该防空洞内没有厕所，不能作为一个生活场所。大院内建筑物的房顶有巨大的白底黑色“UN”字样。事发时，中东和平进程协调员办事处和人道主义事务协调厅的10部车停在大院的停车场。这些车辆都漆成白色，并有醒目的联合国标记。

69. 中东和平进程协调员办事处大院最东边紧挨着总统宾馆大院。这两个大院由一个钢丝网栅栏隔开。总统宾馆的建筑物距离钢丝网栅栏大约30米远。

70. 委员会注意到，中东和平进程协调员办事处大院的全球定位系统坐标之前已经通过定期最新消息通报以色列国防军，并且该大院已经出现在领土内政府活动协调股编制及共用的联合坐标地图上。

71. 委员会发现，事发时，中东和平进程协调员办事处大院内担任该办事处加沙办公室主管的一名政策干事以及该办事处的三名警卫。三名警卫根据主管的指示待在防空洞内，主管在主楼。12月29日大约凌晨1时25分，警卫完成了大院巡查。大约凌晨1时35分，一名警卫返回防空洞后不到一分钟，发生了一次巨大的爆炸。5至10分钟以后，该办事处四名工作人员听到了更响的第二次爆炸，并再次听到瓦砾落到建筑物屋顶上以及停车场中的车辆上。

72. 委员会认定，这次事件无可争议的起因是以色列国防军对邻近的总统宾馆建筑的空中轰炸。委员会认定，中东和平进程协调员办事处大院没有遭到直接袭击。

但委员会认定，对邻近建筑物的袭击导致大量弹片或混凝土碎片飞入中东和平进程协调员办事处大院，使联合国房地以及停在大院里的联合国车辆受到大量实物损坏，并可能导致当时正在大院内值班的联合国人员死亡或受伤。委员会指出，主管和三名警卫的先见之明以及大院内的防空洞都有助于确保没有任何人死亡或受伤。

73. 委员会审议了总统宾馆是否可能被哈马斯用作一个指挥及控制中心或弹药储存库的问题。委员会指出，委员会在这方面无法得出任何结论，只是指出，中东和平进程协调员办事处人员没有理由这样认为。

74. 委员会认为，以色列国防军向平民发出的远离哈马斯所使用设施的一般性警告，并非对联合国发出的总统宾馆可能成为目标并且中东和平进程协调员办事处建筑物可能遭到间接损坏的警告。事实上，委员会注意到，在一般性的警告中，有些指示要求人们迁移到城市中心，因此包括中东和平进程协调员办事处的房地地区，从而导致中东和平进程协调员办事处的工作人员认为该房地是安全的。委员会认为，以色列国防军可以向中东和平进程协调员办事处发出即将攻击的具体警告。委员会说，此举本可减少联合国人员的伤亡风险，并可能减轻或避免一些损坏，特别是对车辆的损坏。委员会认为，以色列国防军的行动目标不大会受此类警告的损害。

75. 委员会的结论是，以色列违反了联合国房地的不可侵犯性，未能给予本组织的财产和资产免受任何形式干涉的豁免权。委员会指出，这种不可侵犯性和豁免权不能因军情紧迫而被取消。委员会认为，以色列政府因此应对其行动给联合国房地和财产造成的严重损坏负责。

76. 委员会还认定，以色列国防军没有做出足够的努力并采取预防措施，以履行以色列政府保护中东和平进程协调员办事处房地内的联合国人员以及保护联合国房地和财产的责任。

事件(i)：2008年12月27日和2009年1月19日世界粮食计划署(粮食计划署)卡尔尼仓库遭受的损失

77. 卡尔尼工业区仓库位于加沙地带东部边缘一个障碍标志约200米处，由以色列国防军守卫。仓库用作卡尔尼过境点附近的临时储存设施，是大型集装箱进入加沙地带的唯一货运站。

78. 2007年，以色列当局关闭过境点后，联合国一些实体，包括近东救济工程处和粮食计划署，租用了卡尔尼设施内的仓库，储存食物和其他物品，然后再在加沙地带分发。事件发生时，世界粮食计划署仓库存有400吨粮食商品，如食油、金枪鱼、糖、玉米、面粉以及其他货物。

79. 委员会注意到，2008年12月27日开始“铸铅行动”后，安全局势使得世界粮食计划署工作人员无法到仓库，因此从那天起仓库内没有联合国人员。从行动开始到2月5日，仍无法获得仓库内粮食储存。

80. 粮食计划署通知委员会，1月22日，其工作人员第一次能够返回仓库。他们认定，仓库已被小型武器破坏；他们认为可能是火箭或迫击炮弹，仓库地面发现了其碎片。他们看到了以下损坏情形：屋顶一个大洞；部分地面积有雨水；墙壁和窗户损坏，可能是小型武器或火箭或迫击炮所致；许多窗户毁坏；排水系统损坏；配电系统损坏（当时仓库没有电力供应）；仓库内粮食物品损坏。粮食计划署担心房地可能有未爆弹药，第二天，宣布仓库禁止人员入内。

81. 冲突期间，仓库没有任何员工，在大致的工业区内也没有任何证人，委员会无法确定仓库何时被弹药击中。

82. 委员会视察了现场，得出结论认为，墙壁上一些洞可能是小武器造成的，但不可能确认何时造成或造成的来源。委员会发现，粮食计划署卡尔尼仓库及其存储物资的大部分是被非工业制造的卡萨姆型火箭毁坏的。火箭最有可能由哈马斯或另一个巴勒斯坦派别从加沙地带发射的，在“铸铅行动”某一时段击中仓库。

83. 委员会认定违反了联合国房地不可侵犯性的规定，未能给予联合国财产和资产免受任何形式干涉的豁免。委员会指出，这种不可侵犯权和豁免，不能因军情紧迫而被取消。委员会的结论是，哈马斯或其他巴勒斯坦行动方应对其行动损坏粮食计划署卡尔尼仓库内货物负责。

84. 委员会还表示认为，发射火箭的军方，无论是哈马斯或另一个巴勒斯坦派别，都有责任尊重国际人道主义法的规则和原则，但其军事行动损坏了粮食计划署卡尔尼仓库。在这方面，委员会指出，哈马斯使用的非工业生产的火箭，如仓库内发现的火箭残骸，是滥杀滥伤武器。委员会还发现，从加沙发射火箭，意味着有意造成以色列平民伤亡和民用物体受损，同时造成加沙平民伤亡和民用物体受损的重大风险。

结论和建议

85. 委员会指出，其职权范围规定收集和审查所有有关所列9起事件的现有文件，并与其他调查委员会一样，报告应包括关于事件实况、事件原因和应对事件负责的任何个人或实体的调查结果。委员会认为，应就联合国采取的任何行动提出建议，包括为避免再次发生事件而应采取的任何行动或措施。

86. 上文简要介绍了委员会对每起事件的实况、原因及应负责任做出的调查结果。

87. 从摘要中看到，委员会得出结论认为，9起事件中，有6起事件中的死亡、受伤和破坏是军事行动造成的，其中以色列国防军使用了从空中或从地面发射的弹药。因此：

- 在**近东救济工程处阿斯马学校**事件中，委员会认定，无可争议的原因是以色列国防军从空中发射一枚导弹，导弹炸死三个年轻人，他们的家人住在学校避难，导弹还炸坏了校舍。
- 在**近东救济工程处杰巴利耶学校**事件中，委员会认定，无可争议的原因是以色列国防军发射重型迫击炮弹，迫击炮弹落在校外，炸伤住在学校避难的家庭的七人，炸坏校舍。委员会认定，炮弹还炸死炸伤学校附近多人，包括妇女和儿童，其中一人是14岁儿童，其家人住在学校避难。
- 在**近东救济工程处 Bureij 保健中心**事件中，委员会认定，无可争议的原因是以色列国防军朝中心对面一个建筑物空投炸弹，爆炸炸死1名患者，中心内另两名患者严重受伤，而且还炸伤了近东救济工程处9人，损坏了房屋和近东救济工程处车辆。
- 在**近东救济工程处外地办公大院**事件中，委员会认定，无可争议的原因是以色列国防军动用火炮射击，三发高爆炸炮弹在大院内爆炸，落入院内的至少有8个含有白磷的弹壳，以及大量有白磷浸渍的燃烧的楔形弹片。委员会认定，这次炮击炸伤近东救济工程处1名雇员和在院内避难的2人；因直接的冲击和随后的燃烧，建筑物、车辆和供应品也受到很大损坏。近东救济工程处在加沙的人道主义行动因此受到不利影响。委员会指出，如果近东救济工程处两名工作人员没有采取迅速和果敢的行动，会有大量人员伤亡，近东救济工程处在加沙的总部和业务中心可能受到进一步破坏。
- 在**近东救济工程处拜特拉希耶学校**事件中，委员会认定，无可争议的原因是以色列国防军的炮火射击；两枚炮弹落在学校，炸死两名儿童，住在院内家庭的成员有的受重伤，有的受轻伤；炮击也造成了大量白磷浸渍的燃烧楔形弹片落入学校大院，烧着一间教室，给校舍造成进一步损坏。
- 在**中东和平进程协调员办事处大院**，委员会认定，无可争议的原因是以色列国防军空袭毗邻大院总统宾馆大楼，这给联合国房地和院内联合国车辆造成重大损坏，并可能造成联合国值勤人员死亡或受伤。

88. 在另一起事件中，委员会得出结论认为，联合国车辆受损是以色列国防军开枪造成的：

- 在 Ezbet Abed Rabou 地区的**近东救济工程处车队**事件中，委员会的结论是，由于以色列国防军内部没有进行沟通，以色列国防军发射小型武器，作为警告。委员会认定，射击造成近东救济工程处车辆受损，乘车的是联合国国际和本国工作人员；这一事件后，暂时中止了近东救济工程处工作人员在加沙地带的活动，影响到工程处的人道主义行动。
89. 在一次事件中，委员会得出结论认为，联合国房地受到损坏是巴勒斯坦一个派别所为，最有可能是哈马斯：
- 在**粮食计划署卡尔尼仓库**事件中，委员会得出结论认为，最严重的损害是巴勒斯坦一个派别发射火箭造成的，最有可能是哈马斯，其打击目标是以色列，但未打中目标。
90. 在一次事件中，委员会无法就原因得出任何结论：
- 在**近东救济工程处汗尤尼斯学校**事件中，委员会表示无法根据有限的资料，就弹药来源得出结论。弹药造成近东救济工程处一名雇员死亡，另一名受伤，校舍也受到破坏。
91. 委员会回顾，联合国房地不可侵犯。委员会指出，任何会员国均不得置这一不可侵犯性于不顾，借口出现特殊敌对行动情况，因军情紧迫而必须予以限制或取消。委员会还回顾，联合国财产和资产免受任何形式的干涉，这种豁免也不得因军情紧迫而取消。
92. 委员会还指出，联合国房地内的联合国人员和所有平民，以及这些房地附近和其他地方的平民，都要按照国际人道主义法的规则和原则得到保护。
93. 在此情况下，委员会认定，以色列政府应对事件(b)、(c)、(d)、(e)、(f)、(g)和(h)中联合国房地内的人员伤亡、对联合国房地和财产的实际损坏负责：近东救济工程处阿斯马学校、近东救济工程处杰巴利耶学校、近东救济工程处Bureij保健中心、近东救济工程处车队、近东救济工程处加沙外地办事处大院、近东救济工程处拜特拉希耶学校和中东和平进程协调员办事处加沙大院。
94. 委员会认定，在这7起事件中，近东救济工程处财产遭到损失和损坏，所需修理和更换费用估计超过1 040万美元；中东和平进程协调员办事处蒙受财产损失和损坏，估计修理和更换费用超过75万美元。
95. 委员会还认定，曾发射火箭的巴勒斯坦派别最有可能是哈马斯，应对事件(一)房地实际损坏负责——世界粮食计划署卡尔尼仓库。委员会指出，在提出报告时，对此事件造成的损失和破坏费用的评估尚未完全完成，但估计修理和更换费用为29 000美元。

96. 委员会表示，无法确定事件(a)——近东救济工程处汗尤尼斯学校人员伤亡和实物损坏的责任。

97. 委员会指出，其职权范围不包括评估关于“铸铅行动”军事活动开展方式的一般指控或否认。但委员会的结论是，任何事件中，都没有从联合国房地内进行任何军事活动。在对每起事件的评估中，委员会提到关于联合国房地附近可能发生军事活动和附近建筑物可能用于军事目的证人证词和收到的其他信息，但委员会指出，就这些事项得出结论不在其职权或能力范围之内。

98. 委员会在其结论中提出若干意见，内容涉及可能采取多项措施，尽量减少平民和民用物体面临的风险。

99. 委员会指出，以色列外交部称，冲突开始后前9天，在加沙地带投下了980 000份传单，并进行无线电广播，还拨打了数以千计的电话。委员会指出，给予有效的事先警告，除非情况不允许，让平民百姓当心可能发生攻击，这有助于履行保护平民不受军事行动引起的风险的义务。然而，委员会也指出，加沙地带平民得到这些警告后转移到安全地带的能力受到极大的限制。警告中说，以色列国防军“将攻击并摧毁任何存有弹药和武器的建筑物或地点”，但委员会指出，在许多情况下，不可能预期平民会知道某栋建筑物实际上是用于此类目的，或以色列国防军可能认为这些建筑物用于此类目的。虽然有报道说，常常向居住在军事目标附近的平民发出具体警告，但委员会指出，在攻击靠近联合国房地的目标之前，没有向联合国发出此类警告。委员会指出，委员会认为本来可以而且应该发出警告，最明显的是事件(d)和(h)——Bureij保健中心和中东和平进程协调员办事处加沙大院。

100. 委员会还指出，大多数警告未具体提及某一地区何时受到攻击，也根本没有具体提及某个地点，而只是表明要“开展行动，打击对以色列国居民开展任何恐怖主义活动的任何运动和分子”。委员会还指出，鉴于笼统、不具体的警告，对所有人口中心的大范围袭击，以及阻止平民离开加沙地带，越来越多的平民面对一般警告和正在进行的攻击，到近东救济工程处房地内避难，他们设想联合国房地会免受攻击。委员会指出，1月3日和5日，以色列国防军投掷了600 000份警告传单，1月5日以色列国防军通过电台广播，呼吁平民前往城市中心，此后，平民大量涌入近东救济工程处寻求庇护。委员会指出，委员会认为以色列国防军发出如此多的警告，一定预计有许多平民将作出反应，离家出走寻求庇护，因此在军事行动中有义务考虑到这些平民的流动，而且估计以色列也会从空中观察中看到这些。委员会认为，应从这一角度考虑近东救济工程处临时应急住所事件，特别是近东救济工程处阿斯马学校、近东救济工程处杰巴利耶学校、近东救济工程处拜特拉希耶学校和近东救济工程处外地办事处大院事件。

101. 对于以色列国防军军事行动造成的这些事件，委员会认定，委员会不能认同下述说法：以色列政府做出足够的努力，采取了预防措施，以履行职责，尊重联合国房地和财产的不可侵犯和不可干扰原则，保护联合国房地内的平民和民用物体。委员会得出结论认为，以色列国防军的行动涉及不同程度的疏忽或鲁莽，危及联合国房地和联合国工作人员的安全和这些房地内其他平民的安全，造成人员伤亡，大量的财产损失和损坏。对于近东救济工程处杰巴利耶学校事件，委员会的结论是，以色列国防军可能对联合国房地采取的预防措施不够；将按照国际人道主义法的规则和原则，评估各方应对学校外许多平民伤亡所负的责任；需要进一步调查。

联合国的责任和与以色列国防军的沟通

102. 委员会指出，委员会与近东救济工程处和安全和安保部有关人员密切讨论了他们同以色列国防军的协调安排和沟通。委员会还审查了有关文件。委员会认定，联合国工作人员努力向以色列国防军转达了所有必要信息，以便采取必要行动，确保联合国人员的安全保障。委员会指出，如果以色列国防军不了解联合国房地所在地，或联合国人员的活动情况，促成了任何事件的发生，责任在于以色列国防军内部没有进行沟通，而非联合国同以色列国防军之间的沟通，正如委员会认定以色列国防军本可以至少在事件(e)中所做的那样。委员会认定，联合国人员的任何行动或不行动均未以任何方式在其职权范围内促成这些事件的发生。

103. 委员会指出，在发生影响联合国房地的其他事件之前，联合国已经口头和书面提出抗议，而且以色列国防军也深表遗憾，并进一步保证，认识到有必要改进以色列国防军的人道主义协调机制，而且据说已加强了各项安排。在这方面，委员会指出，2009年1月8日，针对近东救济工程处工作人员、车队和设施在该日之前受到攻击的事件，近东救济工程处暂停了工作人员活动，认定工作人员面临的风险超过必要的最低业务安全限度。委员会还指出，在1月9日国防部总部高级别会议上，联合国得到保证，联合国人员、设施和人道主义行动将得到充分尊重，包括改善联络，以色列国防军内部更有效地协调。在此基础上，委员会注意到，暂停的联合国工作人员活动已经恢复。委员会指出，特别令人关切的是，不管采取什么措施提高以色列国防军内部协调效率，都没有阻止随后1月15日发生在近东救济工程处外地办事处大院的事件，或较早结束造成大量损坏的火炮射击，或防止1月17日发生在近东救济工程处拜特拉希耶学校的事件。

104. 委员会指出，实际在近东救济工程处外地办事处大院，很可能正是近东救济工程处两名工作人员奋不顾身，才避免了人员伤亡和更多的实物损坏。如果大院里油罐车和地下储油罐中的燃油被以色列国防军炮弹中的白磷浸渍的燃烧楔形弹片点燃，这一切就会发生。但工作人员把楔形弹片从油罐车底下清除。他们冒着生命危险这样做，当时沉重的金属弹壳和白磷浸渍的楔形弹片仍不断落入大院。近东救济工程处这两名工作人员在其他工作人员的协助下，挽救财产，防止

火势蔓延。委员会指出，这些人员和近东救济工程处许多其他人员，包括在委员会调查的其他事件中受伤或处理他人伤亡情况的人员，在个人面临巨大困难、极度紧张和危险情况下，做出表率，全身心投入联合国的工作。

105. 委员会报告，委员会也同近东救济工程处管理人员讨论了为防止从事或可能从事军事活动者进入或滥用联合国房地所作的各种努力。这些努力包括向工作人员下达指示和提供培训，以防止此类人员和武器进入联合国房地。委员会有证据表明，事实上近东救济工程处工作人员在事件(b)、(c)和(g)中用作避难所的三所学校作出了此种努力，这三所学校是近东救济工程处阿斯马学校、近东救济工程处杰巴利耶学校和近东救济工程处拜特拉希耶学校。委员会指出，在会见近东救济工程处官员时，以色列国防军加沙师指挥官证实，以色列国防军在近东救济工程处学校没有找到弹药，认识到近东救济工程处制定了保护其学校不被滥用的程序，并承诺向部队通报这一情况。

106. 委员会认为，会员国对联合国房地被误用作军事活动的公开指控仅应以确凿事实为依据，因为这种指控十分严重，影响到公众对联合国的看法，并严重影响军事行动区内工作人员的安全保障。委员会认识到，在进行军事活动期间，引起媒体关注的事件的情况可能不会立即明朗。但委员会仍然极为关切的是，以色列国防军和以色列政府发言人对两起事件最初所作的表示：

- 在事件(c)中，称以色列国防军是反击哈马斯从**近东救济工程处杰巴利耶学校**内发射迫击炮；哈马斯一直躲藏在学校或控制学校；学校安装了诱杀爆炸装置。
- 在事件(f)中，称哈马斯从**近东救济工程处外地办事处大院**内开枪，随后遭到以色列国防军炮击。

107. 委员会认为，这些指控是不真实的，而且在应该知晓其不真实之后，仍在提出指控，没有充分撤回，并公开表示遗憾。委员会指出，在编写报告时，以色列外交部网站上仍然张贴从**近东救济工程处杰巴利耶学校开枪**的指控。

需要进一步调查的事项

108. 委员会认为，根据委员会涉及事件(C)的权限，委员会必须审议在**近东救济工程处杰巴利耶学校**附近发生伤亡的情况，以及学校内的受伤情况。委员会指出，这一事件在委员会权限所涉事件中生命损失最严重。委员会回顾其结论，这些伤亡是以色列国防军多次发射重迫击炮火所致。委员会指出，鉴于委员会受到种种制约，委员会不能适当调查包括妇女和儿童在内的死亡人数及受伤人数和性质，也无法适当调查所有伤亡者的平民身份。委员会认为，应更加广泛地调查这些事件，根据国际人道主义法规则和原则评估各方的责任。

109. 委员会接着指出，在调查过程中，委员会意识到一些涉及伤亡的事件超出了委员会的权限，而委员会认为联合国对确保适当调查这些事件负有特别责任，因为这些受害人与本组织有雇用或其他关系。委员会还说，委员会也知道许多案件超出了委员会的职权范围，而联合国财产在“铸铅行动”所涉期间遭到有形破坏。委员会指出，近东救济工程处认为这些案件中包括近东救济工程处的 120 所学校中的 36 所学校(其中 5 所学校当时用作临时应急住房)、17 个保健中心的 7 个以及 11 个分配中心的 2 个。

建议

110. 委员会的权限包括就调查队认为联合国应采取的任何行动，包括为避免再次发生这些事件而应采取的任何行动或措施提出建议。委员会提出下列建议：

关于补偿和赔偿

建议 1

委员会建议，联合国争取以色列政府正式确认以色列的公开声明不正确并表示遗憾，该声明指控巴勒斯坦人于 1 月 6 日从近东救济工程处杰巴利耶学校内开火，以及于 1 月 15 日从近东救济工程处外地办事处驻地内开火。

建议 2

委员会建议，如果认定以色列政府、哈马斯或任何其他方应对伤亡、破坏、毁坏或损失负责，联合国应采取适当行动追究责任并进行索赔，以确保赔偿或偿还联合国在以下方面的所有开支和付款：

- 联合国人员或任何在联合国房地的第三方死亡或受伤；
- 修理或更换联合国或联合国人员被破坏、毁坏或丧失的财产。

建议 3

委员会建议，联合国应促进向没有受雇于联合国但在联合国房地内伤亡的平民以及自己受伤或家人死亡的其他平民提供援助。这种援助应特别包括医疗、安装假肢及心理-社会支持。应特别注意受冲突创伤的儿童和受害人护理人员的需求。

关于未来协调

建议 4

委员会建议，联合国应请以色列政府加强内部机制，特别是以色列国防军内部机制，以确保今后发生影响加沙的任何军事行动时，联合国人员、各项行动和房地不遭受危险。委员会还建议，联合国应要求以色列政府指定一名高级别协调人，联合国能够向协调人转告联合国认为应予处理的协调和许可安排方面的任何

问题，以确保联合国所有人员和房地的安全保障，以及联合国继续安全地在加沙开展行动。

委员会建议，联合国要求以色列政府加强协调安排，以便在加沙境内的联合国人员和/或车辆在今后发生任何军事行动期间安全地转移，并将此纳入订正程序，以确保对许可申请作出书面答复。

建议 5

委员会建议，联合国要求以色列政府承诺，如果计划今后在联合国房地附近开展军事行动，应事先提出警告，及联合国有足够时间能够确保联合国人员或在其房地内的其他平民的安全保障。

建议 6

委员会建议，联合国要求以色列政府承诺，任何时候以色列政府认为有情报显示联合国房地被滥用于军事目的，应立即秘密将此类情况转达近东救济工程处高层管理部门或联合国其他有关实体，以便他们能够履行调查职责并采取任何适当行动。

表扬

建议 7

委员会建议，特别表扬近东救济工程处工作人员 Jodie Clark 和 Scott Anderson。2009 年 1 月 15 日，在以色列国防军继续采取影响近东救济工程处加沙外地办事处驻地期间，他们采取勇敢的行动，防止储存在驻地的燃料燃烧，并在其他人的协助下冒着生命危险尽可能减小驻地遭受的破坏和损失。

关于调查

建议 8

委员会指出时任以色列总理曾向秘书长承诺，将向联合国提交调查影响联合国房地事件的报告，建议联合国继续要求提交该报告。

委员会建议，联合国要求以色列政府承诺，如果今后发生涉及联合国人员伤亡或破坏联合国房地的事件，或在联合国行动过程中发生此类事件，而且似乎由以色列国防军的军事行动造成，则立即进行调查；调查报告应及时提交秘书长和调查委员会或秘书长可能设立的其他调查机构；此类机构能够与负责有关协调、行动或调查的以色列国防军官员接触。

建议 9

委员会建议，为了能够迅速、有效地进行调查，联合国应考虑做出备用安排，以便向没有训练有素调查员的联合国机构迅速部署此类专家，包括具有军事、弹

药、法证和其他相关专长的人员，他们能够在调查委员会或其他调查机构视察有关地点之前，进行初步调查，评估和记录并保存证据。

建议 10

委员会建议，秘书长与近东救济工程处主任专员协商，确保及时调查在委员会权限之外的其他事件，即涉及近东救济工程处值勤或未值勤人员伤亡和(或)近东救济工程处房地遭到有形破坏的事件。

建议 11

委员会指出，在审查列出委员会权限的 9 个事件方面受到限制，称根据国际人道主义法规则和原则，在评估各方责任方面，就这些事件的所有方面作出结论超出其工作范围或能力。委员会特别回顾，委员会一直不能充分调查发生在近东救济工程处杰巴利耶学校附近的所有与伤亡有关的情形，在委员会权限内的所有事件中该事件的生命损失最大。委员会还提到，2008 年 12 月 27 日在近东救济工程处加沙城驻地马路对面发生的事件，近东救济工程处加沙培训中心的 9 名受训人员在事件中丧生。委员会认为，还应根据国际人道主义法规则和原则进一步审查伤亡和受破坏的情况，这是向加沙城市居民区发射含有白磷的烟雾弹造成的，在近东救济工程处外地办事处驻地和近东救济工程处贝特拉希亚学校发生的事件中也使用了这种烟雾弹。更广义而言，委员会指出，委员会深刻认识到在“铸铅行动”期间发生了许多涉及受害平民的事件，其中包括上述事件。**委员会还指出，只要平民被杀害，就会提出侵犯国际人道主义法的指控，应进行彻底调查，作出充分说明，并视需要追究责任。因此，委员会建议调查这些事件，将其作为法定公证调查工作的一部分，并提供充足资源，调查以色列国防军、 Hamas 和巴勒斯坦其他好战分子在加沙和以色列南部侵犯国际人道主义法的指控。**