



安全理事会

Distr.: General
27 April 2015
Chinese
Original: English

2015 年 4 月 27 日秘书长给安全理事会主席的信

在 2014 年 8 月 7 日至 8 月 26 日加沙地带和以色列南部发生的上一次冲突中，发生了一些事件，影响或涉及到联合国人员、房地及业务行动。

作为本组织行政首长，我决定设立了一个联合国总部调查委员会，以审查和调查其中 10 起事件，在这些事件中，联合国房地受损或有人员伤亡，或据报在这些房地上存在武器。

我采取这一步骤，其目的是要整理一份材料，明确记录这些严重事件的事实及其原因，并确定肇事个人或实体。这样，我才有可能，除其他外，找出本组织有关程序中可能存在的任何欠缺之处，并采取措施，作出安排，防止此类事件未来再次发生或至少减轻其影响。这样，我还能够更好地确定可能需要采取什么样的步骤，以保护本组织的财产和资产。

在这方面，我要强调，该调查委员会不是司法机构或法院；它不产生法律调查结果，也不考虑法律责任问题。

我任命帕特里克·卡马特先生担任该调查委员会主席。调查委员会其他成员为：Maria Vicien-Milburn 女士、Pierre Lemelin 先生、K. C. Reddy 先生和 Lee O' Brien 女士(因健康原因于 2014 年 12 月 29 日从调查委员会辞职)。Stephane Wohlfahrt 先生担任秘书。

调查委员会于 2014 年 11 月 10 日设立。调查委员会 2014 年 11 月 26 日至 12 月 13 日进行了实地考察，于 2015 年 2 月 5 日向我提交了报告。我要感谢调查委员会圆满完成其工作。就此，我认识到，调查委员会在获得关于在其授权调查的每个事件中究竟发生了什么情况的证据过程中，自然面临了种种困难，因为这些事件都是在武装冲突的情况下发生的，而且其中一些(但并非所有)事件还十分接近于发生激烈战斗的地点。

我要郑重感谢以色列政府向调查委员会提供的合作，包括为调查委员会进入加沙地带提供便利，并与调查委员会举行了广泛会议。我还要感谢巴勒斯坦国接



待了调查委员会的代表，并感谢在加沙与地方当局举行了会议。我要与调查委员会同谢在实地的联合国官员和实体给予他们的合作。我欢迎以色列政府对在冲突期间发生的某些事件，包括属于调查委员会职权范围的若干事件展开了刑事调查。我希望巴勒斯坦政府也将对冲突期间可能发生的犯罪活动进行调查。必须按照国际标准迅速进行调查。

如所有联合国调查委员会一样，该调查委员会的报告属内部文件，不公开发表。报告所含很多信息是在严格保密的前提下提供给调查委员会的。而报告载有的其他大量资料，若予披露，也会损及本组织业务行动或活动的安全或正常进行。

同时，我知道，我决定设立一个调查委员会，以对发生在加沙地带的某些事件进行调查，这引起了相当大的兴趣。有鉴于此以及有关事件的严重性，我决定公布调查委员会报告的摘要版，附于本函。

我要强调，所附文件是调查委员会报告的摘要，而非该报告本身。尽管在取得证据方面遇到一些困难，但报告篇幅仍达到约 207 页，并附有脚注，详细注明了相关来源和引用内容，并有 160 个附件和附录，内含相关证据，包括证人陈述以及有关调查报告，其中包括关于武器的报告，以及医疗报告、照片、录像、录音资料、非政府组织提交的材料、会议记录和其他材料。

我还要强调，所附文件是秘书处为调查委员会的报告编写的摘要，而不是调查委员会编写的。摘要忠实和客观地反映了调查委员会的完整报告，包括介绍调查委员会受权审查和调查的 10 个事件中每一件的有关情况，并简述了调查委员会对这些事件的事实、其原因和肇事个人或实体的主要调查结果。摘要概述了调查委员会的结论，其中对我的建议是从调查委员会的报告中全文摘录的。

针对调查委员会关于沟通和协调以及安全和安保的各项建议以及两项一般性建议中的第一项，我已决定设立了一个高级管理人员特设小组，其成员包括主管政治事务副秘书长、主管法律事务副秘书长以及主管安全和安保事务副秘书长，负责认真审查这些建议，并告知我应采取什么样的行动。

关于调查委员会两项一般性建议中的第二项，我已开始同联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处和联合国相关部门采取行动，旨在向受影响的工作人员提供辅导，解决其可能出现的创伤后应激障碍问题。

关于联合国房地遭破坏或有人死亡伤的问题，我很遗憾，由于以色列的行动，在用作应急住所的联合国房地上，至少有 44 名巴勒斯坦人被打死，至少有 227 人受伤。联合国房地不可侵犯，并应是安全的场所，在武装冲突局势中尤其如此。那些希望在这些房地上得到保护、寻求且获得庇护住所的人最终却希望破灭，信任落空，这是极其严重的事情。我将同有关各方合作，不遗余力地确保此类事件永远不会重演。

关于联合国在联合国房地发现小武器和轻武器问题，我对巴勒斯坦好战团体将武器藏匿于联合国学校因而使这些学校面临风险，感到遗憾。这三所发现有武器的学校当时没有人员，未被用作住所。然而，那些参与战斗的人员将这些学校用于存放武器，而且有两次还从这些学校开火，这是不能接受的。这会削弱有关各方的信任，即不再相信联合国房地为民用物体，因而不能成为袭击对象。我决心采取必要步骤，确保未来，无论是在武装冲突期间还是在其他时候，均不再发生任何此类事件。

最重要的是，我打算通过与以色列政府和巴勒斯坦对话，酌情处理调查委员会的报告所述事件引起的其他问题。

最后，我要指出，这是我在担任秘书长期间第二次不得不设立一个调查委员会来调查加沙发生的悲惨冲突期间涉及加沙地带联合国房地和人员的事件。2009年的调查委员会建议，特别是其在协调和沟通方面的建议获得了执行，这毫无疑问有助于在2014年危机期间改进有关规则和程序的执行。然而，最近的危机带来了新挑战，需要加以解决，我打算在对调查委员会的报告进行后续过程中加以解决。特别是，我仍感到关切的是在加沙地带的联合国工作人员的安保及安全，若再发生新的危机，则更令人关切。在这方面，我谨重申，我深切感谢本组织的工作人员，感谢他们在最近的冲突期间在实地进行坚持不懈的努力，其中11人付出了生命的代价。

我必须再次强调，我深深而且持续地关切加沙地带和以色列的平民，以及他们和平与安全地生活、免受暴力和恐怖主义威胁的权利。各方应确保无辜平民不会成为敌对行动的受害者，这仍是最重要的。调查委员会的报告反映了加沙境内巴勒斯坦平民的苦难以及他们遭受的数十年之久的悲惨处境。我们还应记住，以色列南部的以色列平民继续面临哈马斯和其他好战团体火箭弹的威胁和恐怖袭击。

尽管最近发生了这些事件，但我仍坚信，要确保巴勒斯坦人和以色列的福祉，使其愿望得以实现，最好的办法是成功推进和平进程，以实现安全理事会通过的各项决议，包括第242(1967)号、第338(1973)号、第1397(2002)号、第1515(2003)号、第1850(2008)号和第1860(2009)号决议中的各项目标。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件为荷。

潘基文(签名)

附件

秘书长根据关于 2014 年 7 月 8 日至 8 月 26 日加沙地带发生的某些事件的联合国总部调查委员会报告而编写的摘要

1. 2014 年 11 月 10 日，我成立了一个联合国总部调查委员会，负责审查和调查 2014 年 7 月 8 日至 2014 年 8 月 26 日在加沙地带发生的下列影响到联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)各学校的事件：

(a) 2014 年 7 月 21 日和 22 日，近东救济工程处 Maghazi “A/B” 预备女校遭破坏并有人员受伤；

(b) 2014 年 7 月 23 日，近东救济工程处 Deir El Balah “C” 预备女校遭破坏并有人员受伤；

(c) 2014 年 7 月 24 日，近东救济工程处拜特哈嫩 “A” 和 “D” 男女混合小学遭破坏并有人员伤亡；

(d) 2014 年 7 月 28/29 日夜间，Zaitoun “B” 预备女校遭破坏并有人员伤亡；

(e) 2014 年 7 月 30 日，近东救济工程处贾巴利亚 “A” 和 “B” 女子小学遭破坏并有人员伤亡；

(f) 2014 年 8 月 3 日近东救济工程处拉法 “A” 预备男校和(或)附近有人员伤亡，该校遭破坏；

(g) 2014 年 7 月 17 日至 8 月 26 日近东救济工程处库撒阿小学学院 “A” 和 “B” 男女混合学校遭破坏；

(h) 2014 年 7 月 16 日近东救济工程处加沙海滩 “B” 男女混合小学发现武器；

(i) 2014 年 7 月 22 日近东救济工程处贾巴利亚 “C” 和阿约比亚男子小学发现武器；

(j) 2014 年 7 月 29 日和 8 月 17 日近东救济工程处努赛拉特 “B” 男女混合预备学校发现武器。

2. 调查委员会主席是(退役的)维持和平行动部前军事顾问帕特里克·卡马特少将。成员还包括：联合国教育、科学及文化组织前法律总顾问 Maria Vicien Milburn 女士；政治事务部前高级政治事务干事 Lee O’ Brien 女士(因医疗原因，O’ Brien 女士 2014 年 12 月 29 日从调查委员会辞职)；联合国地雷行动处科特迪瓦方案主管、加拿大部队前首席弹药技术干事 Pierre Lemelin 先生；和联合国若干外派机构前安保负责人 Kovvurichina Reddy 先生。

3. 如其职权范围所述，调查委员会的任务是：

- (a) 收集并审查所有现有的调查报告和其他相关源材料, 包括任何现有的国家调查报告;
- (b) 找出相关证人和其他有助于调查的人员并与之约谈, 记录他们的发言;
- (c) 访问事发地点;
- (d) 并编写一份总部关于这些事件的报告, 其中包括:
 - (一) 关于下列方面的调查结果: 与事件有关的事实和情况(包括伤亡者全名, 以及伤亡发生的日期、时间和地点; 如果这些人是联合国人员, 则事发时是否在执勤; 如果这些人不是联合国人员, 则其身事发地点或附近的理由, 说明联合国财产损失和破坏情况, 以及伤亡者情况, 以及在(h)至(j)事件中, 有关武器的性质、状况和地点);
 - (二) 关于事件起因的调查结果;
 - (三) 关于事件的任何肇事个人或实体的调查结果;
 - (四) 关于调查委员会团队认为联合国应采取的任何行动, 包括为避免此类事件再度发生而应当采取的任何行动或措施的建议;
 - (五) 相关证据, 列为附录和附件, 其中包括照片、尸检报告等等。

4. 按照联合国调查委员会的标准做法, 调查委员会得到指示, 在其报告中不提供任何关于法律的调查结果, 或关于赔偿、纪律行动或法律责任的建议。

5. 在其报告中, 调查委员会指出, 其职权范围不涉及加沙冲突总的方面、其原因或在“坚壁行动”启动之前情况影响加沙和以色列平民的局势。其任务仅限于审议其职权范围中确定的 10 起事件。

以色列政府关于“坚壁行动”的立场

6. 以色列政府就“坚壁行动”向调查委员会提供的背景资料。该行动分若干阶段进行: 7 月 8 日至 7 月 17 日进行了最初的空袭, 而继好战分子 7 月 17 日通过加沙隧道向以色列进行袭击、发射一架无人驾驶飞行器进入以色列领空、哈马斯海军突击队企图从海上渗透如以色列、继续从加沙发射火箭弹以及哈马斯拒绝接受停火后, 以色列又于 7 月 17 日至 8 月 5 日展开了地面行动。该行动有两个目的: 摧毁加沙的火箭弹储存库, 并摧毁通往以色列领土的“攻击隧道”, 后者是地面行动的重点目标。

7. 以政府强调了在城市环境中进行军事行动的复杂性。以色列称, 与 2009 年“铸铅行动”和 2012 年“防务之柱行动”时相比, 哈马斯准备更充分, 装备也更好。哈马斯预先在不同地点部署了武器和军事装备并准备好了战斗阵地, 使其战斗人员能够不携带武器自由通行, 并混入平民之中。清真寺、学校、医院和其

他民用场所被用来藏匿火箭弹、武器点和指挥中心。这些情况使得以色列国防军难以区分“敌方”部队和平民的活动，而由于与“友好”部队视觉上的识别和沟通接触办法有限，高级指挥层只能下放决定权，即低级指挥官须在遭到开火的情况下实时作出决定。

8. 以政府称，以色列国防军向其部队发出的指示，其目标，除其他外，是要确保遵守武装冲突法，以及尽量减少对平民和敏感地点的伤害损害。以色列指出，这些指示在使用武力方面比国际人道主义法更严格。在行动规划期间以及在实时，国防军的活动也获得法律咨询意见。此种咨询意见具有约束力，行动指挥官一般不能予以推翻。以政府还称，对批准预先确定的和时间紧急的目标、对在敏感地点一带的行动、以及对民用物体安全距离均有具体而单独的指令。在加沙开展的以往行动的经验教训基础上，改进了目标选定程序。

9. 以政府确定了以色列国防军为尽量减少对平民的伤害而采取的具体措施如下：依靠情报；选择适当武器和弹药，包括使用精密制导导弹；在指挥和控制系统中以及地图上标识敏感地点，提供给在实地开展行动的部队；以及向平民和具体个人或官员发布一般和具体警告。若可确定可能伤及平民，以色列国防军则会取消导弹袭击，或改变其导弹方向。

10. 具体就联合国房地而言，以政府称，其定期在以色列国防军的指挥控制系统和坐标地图中更新所有这些房地的位置并发布特别和限制规则，要求在打击可能影响到这些房地的目标时予以遵守。在以往在加沙开展的行动的经验教训基础上，以色列国防军试图就可能在联合国房地附近发动的袭击发出预警，迅速和彻底调查在这些房地造成伤亡或破坏的事件、并尽可能就其可能遭受的侵犯发出警告。

联合国房地

11. 2014年7月11日，联合国特别协调员和近东救济工程处主任专员联名致函以色列国防部长，其中附有一份联合国在加沙的所有设施最新清单及其坐标。调查委员会职权范围中列举的事件所涉学校也列入了该清单。

12. 在联名信中，联合国特别协调员和近东救济工程处主任专员提醒说，在出现军事行动导致的流离失所现象时，一些联合国设施可用来收容平民。他们还表示，为保护联合国的业务行动、人员和房地，要依靠国防部长提供合作，并申明，根据适用国际法，包括1946年《联合国特权和豁免公约》，这些业务行动、人员和房地须始终不容侵犯。

13. 近东救济工程处每天两次致函以色列领土内政府活动协调员以及协调和联络局，告知目前被指定用作应急住所的各处房地的全球定位系统坐标。这些函件载列了调查委员会职权范围中列举的事件所涉及的近东救济工程处所有学校。在给领土内政府活动协调员以及协调和联络局的函件中，近东救济工程处一贯地回顾1946年《联合国特权和豁免公约》的有关规定，提醒以色列当局有义务尊重

联合国房地，包括近东救济工程处房地的不可侵犯性，并确保其人员、设施和财产的安全。近东救济工程处还提醒领土内政府活动协调员以及协调和联络局，以色列国防军应采取一切必要行动，防止对联合国设施造成任何损坏以及对联合国人员的安全与安保构成任何威胁。

调查委员会关于事件起因及其肇事者的调查结果

14. 按照职权范围，调查委员会在报告中详细介绍了其在加沙逗留期间进行的现场访问，以及与本组织工作人员，包括近东救济工程处工作人员及可能为其调查工作提供协助的有关当局和证人进行的访谈。调查委员会提到关于这些事件的若干调查报告和其他相关源材料，以及以色列政府提供的资料。

15. 调查委员会就其职权范围中列举的每个事件的事实、起因和施行者作出了以下结论。按照其职权范围的规定和联合国调查委员会的标准做法，调查委员会以严格保密方式向秘书长提交了完整报告，其中载有关于事实的完整调查结果、以及支持性证据和文件以及调查委员会所作结论的理由。

事件(a)：2014年7月21日和22日，近东救济工程处 Maghazi “A/B” 预备女校遭到破坏并有人受伤

16. 近东救济工程处 Maghazi “A/B” 预备女校位于加沙地带中部省的 Maghazi 难民营内，距离以色列 2 公里，处在以色列国防军在“坚壁行动”期间设立的 3 公里“缓冲区”内。学校是设有大门，四周有高墙包围。

17. 2014 年 7 月 19 日，以色列国防军向 Maghazi 难民营内居民发布通告，要求他们向西南方向撤离到代尔拜莱赫。7 月 19 日，学校开放成为指定应急住所，有时可能收容了多达 2 000 人。尽管 7 月 19 日至 21 日在该地区发生了炮击，但人们还是来到学校，以为那里仍是安全之地。

18. 7 月 21 日，Maghazi 难民营内的安全局势迅速恶化，学校附近的炮击越来越猛。近东救济工程处管理层建议，应指示在学校避难的人撤离，转往大约 5 公里以外的另一所学校。事件发生之时，大多数人已经撤走，但仍有多达 300 人留下来。大约 16 时 50 分，学校屋顶遭到以色列国防军坦克的直接炮火袭击，可能使用了 120 毫米高爆反坦克多用途弹药或高爆射弹。在学校避难的 1 名男子和 1 名儿童受伤，校舍受损。调查委员会注意到，近东救济工程处管理层和住房管理员及时采取行动，告知在学校避难的人那里不再是安全之地，要求他们转移到另一个地点，从而避免了更多人在事件中受伤，甚至死亡。

19. 调查委员会注意到，向近东救济工程处作证的证人都表示，不知道有军事团体在学校内或附近开展任何活动。调查委员会还注意到，学校大门似乎一直由近东救济工程处警卫看守，夜间关闭，所有进入学校的人都要登记。但另一方面，以色列政府告知调查委员会，以色列国防军发现，在学校周边地区，而且显然在学校

里面，有大量敌方人员出没。以色列政府还告知调查委员会，按照军法署署长要求，正在调查这一事件；并告知，事发时，以色列国防军步兵和装甲部队一直在学校以南大约 1 公里处开展军事行动，学校疑似是被 120 毫米坦克弹药击中的。

20. 7 月 21 日晚些时候，近东救济工程处将学校从指定应急住所清单上删除。2014 年 7 月 22 日上午，近东救济工程处与以色列国防军协调设定了两个小时的时段，以便近东救济工程处一个小组能安全前往学校，调查前一天发生的事件。小组人员在这一时段抵达学校。他们乘坐有明显联合国标识的车辆，并将车停在校园中央的醒目位置。小组一名成员身穿印有荧光联合国标志的背心，登上屋顶查看前一天的袭击情况。就在此时，两枚迫击炮弹击中紧邻学校的房屋。该小组成员从屋顶跑下来。随后又有两枚迫击炮弹击中学校屋顶，位置恰恰是他刚才站的地方。近东救济工程处小组立即撤离该地区。事件未造成人员受伤，但学校遭到破坏。

21. 以色列政府告知调查委员会，应军法署署长要求，对事件进行了调查，发现 7 月 22 日，以色列国防军在 Maghazi 地区发射了迫击炮，但所有炮火都是向至少两公里以外的空地发射的。此外，以色列国防军的弹药专家查看了近东救济工程处在事发现场收集到的一发迫击炮弹碎片的照片，但不能确定它是以色列国防军 81 毫米迫击炮弹的残片，还是据说哈马斯在使用的 82 毫米迫击炮弹的残片。做这种鉴定需要对残片进行实物检查。不过，调查委员会认定，学校是被以色列国防军发射的 81 毫米迫击炮弹击中的。

事件(b)：2014 年 7 月 23 日，近东救济工程处 Deir El Balah “C” 预备女校遭到破坏并有人员受伤

22. 近东救济工程处 Deir El Balah “C” 预备女校位于加沙地带中部省的一个城区。学校设有一个大门，四周有高墙包围。7 月 19 日，学校开放成为指定应急住所。事件发生时，约有 1 500 名流离失所者在校内避难。

23. 调查委员会获悉，2014 年 7 月 22 日至 23 日夜間，以色列国防军在加沙中部省周围开展行动，以色列空军向 Deir El Balah 难民营中的目标发动了空袭。在 Deir El Balah 以东地区，严重冲突持续一整夜。调查委员会注意到，证人向近东救济工程处作证说，他们在夜间可以听到该地区有炮击声，但不在学校附近。调查委员会还注意到，证人对近东救济工程处说，事发时学校里面或周围没有军事活动。调查委员会进一步获悉，近东救济工程处采取了安全措施，确保没有任何武装人员进入学校。

24. 7 月 23 日上午 5 时 45 分至 6 时 15 分，学校三楼的医务隔离室被一枚射弹击中，射弹穿过一扇窗户和两堵电梯井墙，部分击穿阳台外墙后穿出校园。事件发生时，隔离室内有大约 40 人在睡觉，其中 3 名流离失所者受了轻伤，无人死亡。学校轻微受损。

25. 以色列政府告知调查委员会，应军法署署长要求，正在调查这一事件，不能确定有任何以色列国防军的行动与这起事件有关。然而，调查委员会认定，学校是被以色列国防军发射的 120 毫米高爆反坦克射弹直接击中的。

事件(c)：2014 年 7 月 24 日，近东救济工程处拜特哈嫩“A”和“D”男女混合小学遭到破坏并有人员伤亡

26. 近东救济工程处拜特哈嫩“A”和“D”男女混合小学位于拜特哈嫩镇。该镇的部分地区，包括该学校，被划入以色列国防军在“坚壁行动”期间设立的所谓“缓冲区”。“坚壁行动”期间，学校周围地区特别危险；随着敌对行动加剧，整个地区都陷入激烈的战斗。由于平民大规模流离失所，急需大量住房，近东救济工程处于 7 月 18 日将这一学校指定作为应急住所。

27. 调查委员会注意到，大多数证人证明，学校附近每天都有炮击，学校里的一些居民被校外炮击的弹片击伤。调查委员会还注意到，近东救济工程处 1 名安全官员作证说，事发前的三四天内，曾收到以色列协调和联络局的多个电话。这些来电表示，据以色列国防军称，有人从学校内及周围发射火箭，校内人员需要撤离。另一方面，调查委员会注意到，近东救济工程处约谈的证人说，在学校内及近邻地区没有任何军事活动，但可以听到从更远处传来的火箭发射声。

28. 调查委员会注意到，这所学校是高墙封闭的，有一个大门，至少有一名警卫看守，夜间关门。在事发前的一段时间，近东救济工程处有时无法向校内提供粮食、水和其他用品，因为以色列国防军不准许。因此，校内居民不得不回家自取用品，或让其他人出去购买。调查委员会注意到，有居民作证说，他们为此在学校墙壁上打开两个洞。有证据表明，事发前夜，这些洞被书桌和其他桌子堵上了。

29. 事发前一天，学校周围局势恶化。红十字国际委员会(红十字委员会)访问了学校，试图疏散学校，但多数居民拒绝离开。证人描述说，当天夜里，学校附近发生炮击，有弹片落入校内，而且学校遭到枪击。近东救济工程处加沙外地办事处收到以色列国防军电话，称其将对学校发动袭击，校内的境内流离失所者应该撤离。

30. 7 月 24 日上午，军事活动似乎减缓，许多居民决定离开。因此，事发时，校内居民人数已从早前的 2 000 至 4 000 人减少到大约 450 人。鉴于以色列国防军迫在眉睫的袭击危险，同一天上午，近东救济工程处决定从学校撤出其工作人员。近东救济工程处与协调和联络局联系，一再要求其为此目的开放一个机会窗口。到事发时，未许可这一机会。近东救济工程处试图说服校内居民离开，但他们说要留下来。近东救济工程处致电协调和联络局，表示它不会疏散居民，并回顾指出学校是民用物体。

31. 同日上午，近东救济工程处加沙外地办事处收到以色列国防军战地指挥官的电话，称以色列国防军将对位于“A”和“D”男女混合小学 800 米以外的拜特

哈嫩其他四所学校发动攻击。战地指挥官说，那四所学校地下是哈马斯的武器库，近东救济工程处应疏散校内所有人员。协调和联络局也联系了拜特哈嫩的地方官员，告诉他们让“A”和“D”男女混合小学内的居民做好撤离准备。14时00分，一名市政府雇员(也是村长)与另一名村长一起来到学校。他告诉校内其余居民，学校不安全，他们将配合红十字委员会和近东救济工程处，安排汽车将居民疏散。居民们随后来到校园等待撤离，警卫也打开大门做准备。

32. 7月24日大约15时00分，学校遭到间接炮火袭击。至少有两枚120毫米高爆迫击炮弹击中学校，一枚落入校园中央，另一枚打在学校入口前的台阶上。12至14名居民被打死，93人受伤，其中一些伤势严重。学校没有受到重大损坏。调查委员会认定，这一事件系以色列国防军所为。

33. 以色列政府称，协调和联络局已通过近东救济工程处和红十字委员会为疏散学校做了大量努力，以最大限度地降低该地区的密集战斗意外伤及平民的风险。以色列政府还指出，该所学校并不是攻击目标。它还告知调查委员会，以色列国防军进行的实况调查发现，“有理由合理怀疑这起事件涉及违背以色列国防军条例的行为”，军法署署长已下令对该事件进行刑事调查。

事件(d)：2014年7月28/29日夜间，Zaitoun “B” 预备女校遭到破坏并有人员伤亡

34. 近东救济工程处 Zaitoun “B” 预备女校位于加沙市一个人口稠密的居民区，在工程处总部大院附近。7月19日，学校开放成为指定应急住所。7月27日傍晚，校内收容了大约1700人。调查委员会注意到，近东救济工程处学校警卫作证说，校内没有好战分子或未登记人员。警卫一直看守学校大门，夜间锁门，禁止人员出入。

35. 7月28日全天，加沙省一直有密集的炮击和空中轰炸。晚上，在紧邻学校的地方，炮火越来越密集，还有军事活动。7月29日，大约1时30分，一枚射弹击中学校房顶，穿透天花板打在一间教室门边的墙上，当时教室里有大约40人在睡觉。7名居民受伤，校舍受损。

36. 以色列政府称，军法署署长已要求对这起事件进行调查，调查正在进行中。不能确定以色列国防军在事发当日的任何活动与该事件，包括空中打击学校或其附近地点有关。以色列国防军的弹药专家也无法根据现有照片证据，确定击中学校的弹药类型。然而，调查委员会认定，学校是被导弹击中的，可能是以色列国防军空中发射的“长钉”导弹。

事件(e)：2014年7月30日，近东救济工程处贾巴利亚“A”和“B”女子小学遭到破坏并有人员伤亡

37. 近东救济工程处贾巴利亚“A”和“B”女子小学位于贾巴利亚难民营中心的一个人口稠密地区。7月16日，学校开放成为指定应急住所。至7月30日，

校内约有 3 000 名登记居民，其中大多数来自拜特拉希耶、拜特哈嫩、贾巴利亚和加沙北部其他地区。

38. 学校四周有 3 米高的围墙，仅有一个大门。近东救济工程处两名学校助理看护学校，一个值白班，一个夜班。由近东救济工程处创造就业方案聘用的警卫整夜监视学校，确保居民遵守规则。校内禁止存有武器，而调查委员会也认为，证人的证词似乎确认这一规则得到了严格遵守。调查委员会注意到，从证人的证词中似乎可以看出，校门一直有两名警卫看守，校内还有其他警卫维持安全，确保没有武装人员进入。证人证词似乎还表明，大门夜间是关闭的，没看到有人翻越校墙，包括在事发前一天晚上和当日上午。

39. 事发前几周和几天，学校附近发生了以色列国防军炮轰房屋的几起事件。事发前几天，在贾巴利亚难民营东部，好战分子与以色列国防军发生武装冲突，以国防军散发传单，要求居民迁往加沙城。调查委员会注意到，近东救济工程处约谈的证人说，在学校内或附近没有军事活动，尽管有一名证人说，在事发前几天，她听到从离学校不远处传来的火箭声。

40. 调查委员会注意到，大多数证人向近东救济工程处作证说，事发前几小时相对平静。但是，7 月 30 日上午 4 时 30 分至 4 时 45 分之间的某个时刻，学校外面发生爆炸，有弹片落入校园。大约 4 时 45 分，学校遭到 4 枚 155 毫米高爆射弹(一种间接瞄准射击武器)的连串攻击。17 至 18 人被打死，包括 1 名近东救济工程处工作人员和他的两个儿子以及近东救济工程处创造就业机会方案雇用的 1 名警卫。该住所中 99 名居民受伤，学校严重受损。学校附近也有人员和动物受伤，建筑物遭破坏。调查委员会认定，该事件是以色列国防军的行动所致，而且以色列政府事先未发布任何警告说，将对学校或其周围地区发射 155 毫米高爆射弹。

41. 以色列政府称，155 毫米炮弹是向军事目标发射的，该所学校不是攻击目标。军法署署长已下令对这一事件进行刑事调查。

事件(f)：2014 年 8 月 3 日近东救济工程处拉法“А”预备男校和(或)附近有人人员伤亡，该校遭到破坏

42. 近东救济工程处拉法“А”预备男校位于加沙地带南端人口稠密的拉法市。学校被围墙包围，只有一个大门，位于繁忙的街道上。该校在 2014 年 7 月 18 日被指定为平民应急住所，在事发当天收有约 2 700 至 2 900 人。

43. 调查委员会注意到，证人称在 2014 年 8 月 3 日上午，该校所在区域局势平静，但他们突然听到无人机的声音。人数不详的平民，包括架起货摊的街头小贩正站在校门旁边，校门刚打开，让近东救济工程处的一辆车驶入校舍。10 时 40 分至 10 时 45 分期间，以色列国防军对空发射的精密制导导弹击中学校外的马路，距离校门 5 至 6 米。当时在校门附近的 15 人丧生，包括近东救济工程处在创造就业方案下雇佣的一名警卫，他当时正在校园里。校门附近有 25 至 30 人受伤。

学校围墙和校门边的警卫室被弹片轻微损坏。调查委员会发现，该枚导弹的目标是一辆载有三人的摩托车。

44. 以色列政府向调查委员会表示，正在根据军法署署长的请求调查该事件。以色列国防军向载有巴勒斯坦伊斯兰圣战组织3名好战分子的摩托车发射了一枚对空导弹。后来发现攻击之时会正好是摩托车经过校门之时，但导弹已经来不及变向了。

事件(g)：2014年7月17日至8月26日近东救济工程处库撒阿“A”和“B”男女混合小学遭到破坏

45. 近东救济工程处库撒阿“A”和“B”男女混合小学位于库撒阿村中部的一个居民区内，距以色列约1.3公里。该学校在“坚壁行动”期间没有被用作应急住所。但与调查委员会调查的事件所涉及的其他学校一样，近东救济工程处已通知以色列当局该学校的位置，并指出它是联合国的设施。调查委员会注意到，“坚壁行动”开始时，教学楼的门已经上锁，事件发生时没有平民在场。

46. 以色列国防军地面部队大约在7月23日进入库撒阿村。此后，以色列国防军与武装分子似乎在该地区发动了猛烈炮击并发生冲突。7月28日左右，学校A区被完全毁坏。大约在同一天，一枚120毫米高爆反坦克射弹击中学校D区，造成大面积破坏。

47. 以色列政府向调查委员会表示，正在根据军法署署长的请求调查该事件。在库撒阿战斗期间，以色列国防军实地指挥官多次收到该校园正被用作观察所和指挥控制中心的提示。因此，以色列国防军部队7月27日晚驻扎在附近的一处建筑；为了确保该建筑成为适当的防御阵地，针对一系列潜在威胁为部队提供充分保护，包括学校部分区域在内的附近几处建筑遭到毁坏。7月28日，以色列国防军分遣队进入学校，在大楼里搜查敌人踪迹，他们发现了巴勒斯坦伊斯兰圣战组织的一张作战地图和其他军事设备。实地指挥官在搜查过程中决定，出于迫切的军事必要性，清空校园中其他区域的建筑，以加强以色列国防军对其部队的保护。搜查学校的部队未发一枪，也没有使用任何爆炸物，D区的破坏不太可能因120毫米反坦克弹的攻击造成。

48. 调查委员会发现，学校A区遭到以色列国防军推土机毁坏，D区则是由于以色列国防军坦克发射的120毫米高爆反坦克射弹而遭到破坏。

事件(h)：2014年7月16日近东救济工程处加沙海滩“B”男女混合小学发现武器

49. 加沙海滩“B”男女混合小学位于加沙市人口稠密地区的海滩难民营中心。街道对面有另外4所近东救济工程处学校和一个近东救济工程处卫生保健中心。教学楼被围墙包围，有一个大门。校园四侧中两侧有房屋围绕，这些房屋靠学校围而建。房屋的低层窗户朝向校园；其中一所房屋的门与校园相连。在学校旁边，紧靠这一有连接门的房屋，有幢私人楼宇，其大门位于校门旁边。事发前，这幢楼曾在“坚壁行动”期间遭到轰炸。

50. 由于正值暑假，该校在“坚壁行动”期间没有投入使用，也未被用作指定应急住所。

51. 调查委员会获悉，近东救济工程处学校的两名勤杂人员在事发前和当天正在看护学校。其中一人值上午班，另一人值下午班。近东救济工程处在创造就业方案下雇佣的 5 名警卫也被派至该学校，一人值上午班，另 4 人两人一组值夜班。此外，有几天校长视察了所有教室。

52. 调查委员会获悉，一名学校勤杂人员表示，他在事发前和当天照常履职。另一名勤杂人员则表示，出于安全原因，他被告知远离学校，搬到街对面的卫生保健中心，从那里看护学校。事发前和当天，创造就业方案的警卫也不在学校，他们依照同样的指示待在卫生保健中心。调查委员会获悉，近东救济工程处的一名官员因担心学校隔壁的楼宇再次遭到炮击而发布了该指示。

53. 调查委员会获悉，校门在事发前被打开，让儿童进入校园。调查委员会还获悉有两套教室钥匙，一套用于上午班，另一套用于下午班。其中一套钥匙保管于校长办公室。不清楚另一套钥匙的保管地点。

54. 一个行动支助干事小组 6 月 2 日视察了该校，这是对近东救济工程处所有设施常规视察方案的一部分，旨在防止其“中立性”被破坏。小组在本次视察中没有报告发现武器或军事活动迹象。由于近东救济工程处加沙外地办事处 7 月 8 日宣布实行紧急状态，此后没有行动支助干事小组再进行视察。随后行动支助干事小组停止运作，其成员被派遣履行其他应急职能。

55. 2015 年 7 月 16 日，在一个上锁教室一角落的毯子下发现了一个 120 毫米迫击炮身筒、一个迫击炮双脚架和 20 个装有弹药的 120 毫米迫击炮弹装运筒。拍下了武器的照片。

56. 近东救济工程处高级管理层将此事告知加沙地方当局并要求搬走武器。联合国安全和安保部联系了当地警察部门的特别保护单位，也要求搬走武器，而且按理应由当地警察部门的爆炸物分遣队搬运。特别保护单位要求联合国保证在搬运武器时以色列国防军不会发动攻击，并要求使用联合国车辆搬运武器。安保部对此予以拒绝。

57. 调查委员会获悉，近东救济工程处收到证词说，有两个自称警察的人来到学校，声称他们知道谁对储藏武器负责并留下一个电话号码。在联系他们时，其中一人称武器将在早晨从学校搬走。调查委员会还获悉，7 月 17 日早晨，该教室的门锁着，没有强行进出的迹象，但武器已被搬走。

58. 7 月 17 日，近东救济工程处通知以色列外交部有武器被发现然后又消失的情况。7 月 17 日下午，近东救济工程处发布新闻稿，指出在一所空置学校中发现藏有约 20 枚火箭弹(原文如此)。由于误以为当地警察部门的爆炸物分遣队已搬走了

武器，新闻稿称，近东救济工程处已通知有关各方，并成功采取所有必要措施搬走了上述物件，以维护学校的安全和安保。

59. 调查委员会发现，鉴于附近地区局势，学校安保措施在事发前和当天较为薄弱，部分原因是当时的情况危及负责学校安保的人员生命。调查委员会还发现，一个不明身份的巴勒斯坦武装团体在校舍里藏匿了武器。

事件(i)：2014年7月22日近东救济工程处贾巴利亚“C”和阿约比亚男子小学发现武器

60. 贾巴利亚“C”和阿约比亚男子小学位于贾巴利亚难民营以东的城区，是那里一共5所学校之一。学校后方是大块空地，用作小型农田。调查委员会获悉，已知有武装团体将该区域用作武器发射场地，以色列国防军在过去的冲突中曾将该区域作为袭击目标。

61. 出于安全和安保方面的担忧，近东救济工程处应急管理计划从未将该校指定为可能的避难所。事发时正值暑假。

62. 调查委员会获悉，该校通常雇佣4名学校勤杂人员，但在事发时，其中3人不在学校。一名学校勤杂人员住在校内，但当时请了假，由于感到害怕，他大部分时间都待在室内。此外，调查委员会获悉，近东救济工程处创造就业方案下雇佣的5名警卫被派至该学校，工作时间从傍晚到上午。但在事发时，他们都不在学校。学校有一个大门，调查委员会获悉该校门通常不上锁。学校围墙的高度不足以防止侵入者爬进学校。

63. 一个行动支助干事小组5月12日视察了该校，这是上文提到的对近东救济工程处所有设施常规视察方案的一部分。没有发现校舍中立性被破坏。由于上文概述的原因，此后没有行动支助干事小组再进行视察。

64. 然而，7月16日加沙海滩“B”男女混合小学发现武器后，近东救济工程处管理层7月17日发布指示，要求每天视察近东救济工程处的所有学校，包括没有用作避难所的学校，以确保校内没有储藏武器且学校未被违规利用。随后指派了近东救济工程处的两名工作人员每天视察该区域的所有学校。校内的学校勤杂人员接到指示，确保每天进行视察。调查委员会获悉，有关人员7月19日视察了该校，未发现任何异常，不过没有检查校舍的所有区域。

65. 已知有好战分子当时正在利用学校围墙后方的区域，包括在那里发射炮弹。因此，调查委员会注意到视察校舍的危险性，并认识到，尽管应当彻底视察校舍，但只能在合格安保人员在场的情况下进行这类视察。

66. 2014年7月22日上午，约300人来到校门口并进入校园。当时贾巴利亚附近的拜特哈嫩地区正受到猛烈炮击，以色列国防军在拜特哈嫩抛撒传单，警告平民撤离该地区。这导致人员大量流动以寻求庇护。

67. 近东救济工程处管理层收到流离失所者将抵达的提醒，于是派遣一名官员前往该校，确认其是否能作为指定应急住所对外开放。该官员抵达后，流离失所者立即提醒他，发现了一件像武器的物体。其他近东救济工程处官员随后来到该校并视察校舍。他们在学校和后方空地之间的围墙边、厕所后方几棵树遮掩的区域看见了一件像武器的物体，上面盖有一块布。没有人走近该物体确认其是否为武器。没有拍摄照片；因此，调查委员会无法确认学校可能藏匿了何种武器。但调查委员会得出结论认为，很有可能是一个巴勒斯坦武装团体在校舍里藏匿了武器。

68. 该区域立即被撤空，近东救济工程处官员前往邻近学校，确定是否有学校适合庇护抵达该区域的数百名流离失所者。他们约一小时后回到学校，流离失所者告诉他们该物体已被搬走。他们随后确认学校后方已经没有该物体。

69. 发现该物体后，近东救济工程处官员联系了加沙地方当局、以色列协调和联络管理局与以色列外交部。7月22日傍晚，近东救济工程处发布新闻稿，指出在加沙一所空置学校内发现藏有火箭弹(原文如此)，近东救济工程处正在采取一切可能措施搬走物品，以维护学校的安全和安保。调查委员会获悉，近东救济工程处高级官员当时认为疑似武器的物体仍在校内。第二天上午，副主任专员将搬走疑似武器的物体计划告知以色列外交部。当天晚些时候，她了解到该物体已消失，并将这一情况告知以色列外交部。调查委员会发现，在处理该事件时，在关键时刻近东救济工程处的内部沟通可能造成了混淆。但调查委员会指出，近东救济工程处的工作人员在行动中承受着巨大压力，常常要应对多种复杂和危及生命的情况。

70. 以色列政府为调查委员会播放了一段录像，其中显示7月14日从校舍发射了一枚炮弹，调查委员会认为该录像是真实的。以色列政府还提供了一份文件，称其中查明有火箭弹从学校附近地区射出，并列出了这些发射的日期。调查委员会得出结论认为，很有可能是一个不明身份的巴勒斯坦武装团体7月14日左右从校舍发动了攻击。

事件(j)：2014年7月29日和8月17日近东救济工程处努赛拉特“B”男女混合预备学校发现武器

71. 近东救济工程处努赛拉特“B”男女混合预备学校位于加沙市以南努赛拉特营地西北部的城乡结合地区。据学校围墙不到1米处有两座房屋和一个清真寺，100米以内有一座公寓楼。学校被围墙包围。有一个大门，旁边有个供人通行的小门，侧墙有个边门。

72. 该事件发生时正值学校放假。该校未被用作指定应急住所。

73. 调查委员会获悉，放假期间大门已上锁，但旁边供人员通行的门未上锁。边门始终锁着。学生通常翻越正面围墙进入学校。该事件发生时，所有教室都没有上锁。

74. 学校只有两名勤杂人员，隔天上午值班。其中一人有几天因安全局势和炮击没有到校。此外，近东救济工程处在创造就业方案下雇佣的 5 名警卫被派至该学校，一人值下午班，其余 4 人两人一组值夜班。有证据显示，学校勤杂人员上午到校时，多次发现创造就业方案的警卫不在学校，包括事发当天也不在。

75. 一个行动支助干事小组 5 月 19 日视察了该校，这是上文提到的对近东救济工程处所有设施常规视察方案的一部分。小组报告没有发现武器或军事活动迹象。由于上文叙述的原因，此后没有行动支助干事小组再进行视察。7 月 16 日加沙海滩“B”男女混合小学发现武器后，学校勤杂人员接到每天视察学校的指示。但调查委员会获悉，其中一名勤杂人员没有这么做。最后一次视察在 7 月 27 日。第二天是开斋节，学校勤杂人员都没有到校，不过创造就业方案的警卫在学校。

76. 7 月 29 日，在楼内一个通往楼梯井的上锁的门后发现了 1 个 120 毫米迫击炮身筒、1 个 120 毫米迫击炮双脚架和 3 个 120 毫米迫击炮弹装运筒，上面盖有毯子。拍下了武器的照片。

77. 同一天，近东救济工程处官员通知了以色列当局和加沙地方当局。根据联合国总部的指导安排了一个特遣团当天晚些时候核查并安全拆卸武器。但后来由于学校附近的安全局势将特遣团取消。近东救济工程处在傍晚发布新闻稿指出，在近东救济工程处的一所学校内发现了火箭弹(原文如此)，已经通知各方，联合国弹药专家因安全局势无法进入学校，但会在局势改善后前往学校。

78. 7 月 30 日，近东救济工程处官员在联合国弹药专家来访前抵达学校。他们发现，学校勤杂人员及创造就业方案的警卫都不在学校，通往楼梯井的门锁已被撬开，武器则已消失。

79. 调查委员会获悉，7 月 30 日至 8 月 17 日，学校安全可能至少遭到了一次破坏，有不明身份人员出现，可能还有迫击炮武器。

80. 8 月 17 日，在一个楼梯井下的小房间内发现了一支 120 毫米迫击炮身筒、一个 120 毫米迫击炮双脚架和二十个 120 毫米迫击炮弹装运筒。还发现了水、润滑油瓶和显然是当床用的木板，还有黑板上用阿拉伯文写的字，所描述的似乎是军事行动。在学校后面发现一个迫击炮座钣埋在沙子里。这些物品都被拍了照片。迫击炮弹装运筒、迫击炮身筒、双脚架和座钣都被搬出学校并进行安全处置。

81. 调查委员会获悉，近东救济工程处官员与以色列当局联系，并向他们解释说，这些武器由联合国保管，不会移交给任何一方。还向巴勒斯坦民族共识政府副总理通报了情况。

82. 调查委员会发现，鉴于当时学校周边的安全形势，在两起事件发生之前和当天学校的安全措施十分薄弱，部分的原因是负责学校安保的人员遇到危及生命安全的情况。调查委员会还发现，在学校内发现存在武器以及其他证据显示，该校

舍可能已被某巴勒斯坦武装团体的成员使用了一段时间，有可能是该团体从校舍内发射了迫击炮。

安全和安保挑战

83. 调查委员会审议了近东救济工程处部分学校基础设施的状况，特别是前些年所建、不适合加沙总体安全局势的学校。例如，一些学校围墙很低，外人未经许可就能进入。调查委员会获悉，曾有过一项改善方案，但其中没有关于栅栏或围墙最低高度的标准，也没有关于限制外人未经许可进入学校的建筑标准。调查委员会还注意到在工作时间以外和休息时间，关于大门安保和锁闭的安排并未总是有效实施。例如，钥匙如何管，由谁来管就不够明确。

84. 调查委员会获悉，近东救济工程处只有 237 名持工作人员合同的警卫为近东救济工程处所有设施提供安保。为协助在冲突期间维持安全，近东救济工程处加沙外地办事处因此通过创造就业方案征聘了当地工作人员。他们事先没有接受过安保培训，征聘后只为他们提供了最低限度的培训。他们的合同期为三个月，不能期望延长。调查委员会获悉，已争取到额外供资可将这些合同转为工作人员合同，但这一要求显然是被驳回了。截至 2014 年 11 月底，通过创造就业方案共聘用了 897 名警卫。

85. 调查委员会注意到近东救济工程处房地的安保至关重要，特别是在冲突期间，需要认真加以解决。而近东救济工程处依靠创造就业方案，把最危险和最基本的职能之一委托给没有接受过安保培训、没有期望继续就业的低收入个人。调查委员会认为，如此重大的职责需要经过专门和适当培训的个人来担任。

86. 调查委员会还注意到创造就业方案警卫一般上下午班和夜班。因此上午没有警卫执勤。这段时间学校的安保职能由学校勤杂人员承担，而勤杂人员的主要任务是保持学校的清洁而不是学校的安保。与创造就业方案警卫一样，学校勤杂人员也没有接受过处理安保问题的培训。他们报告工作的上级也与创造就业方案警卫的上级不同。调查委员会认为，履行同一任务却存在两个上下级关系必然会造成混乱，特别是在危机时期。

87. 调查委员会注意到，近东救济工程处没有标准作业程序规定所有工作人员报告安保事件的职责和报告的方式。证人告知调查委员会，没有应被告知事件的工作人员名单，没有针对具体情况应采取的行动清单，也没有对所有事件保持记录的中央机制。因此，信息的传递和应采取行动的布置都有一定的临时性，消极影响了近东救济工程处确定事实、说明采取的行动和拟采取的行动的能力。

88. 调查委员会还发现，近东救济工程处没有一项政策或标准作业程序来处理未经许可就把武器存放在近东救济工程处房地的情况。7 月 22 日武器从近东救济工程处贾巴利亚“C”小和 Ayyobiya 男校丢失之后，联合国总部建议了应遵循的程序。这些建议仍有待通过发布详细的标准作业程序加以“落实”。调查委员会还

注意到没有参考文件规定近东救济工程处房地，包括其学校的安保级别、确定和评价安保风险的标准以及必须到位的缓解措施。

89. 调查委员会获悉，在正常时期近东救济工程处对学校等近东救济工程处设施开展突击检查，以确保其中立性，每个设施每四个月至少检查一次。检查由业务支助干事小组进行。每个小组包括一名国际工作人员。这些检查在冲突期间没有继续进行，国际工作人员被视为非必要工作人员。

90. 调查委员会的结论是，在冲突期间近东救济工程处在加沙运作时安全和安保司人员不足，依靠不熟练的人员勉强维持数百处房舍的安全。调查委员会认为应优先考虑为近东救济工程处加沙外地办事处获得适当的资源，以加强近东救济工程处学校和近东救济工程处在加沙地带其他设施的安全，这应包括招聘和培训所需的持工作人员合同的警卫人数的资源，以每天 24 小时、每周 7 天轮班确保学校和其他设施的安全。调查委员会还认为近东救济工程处应作为一个优先事项，重新考虑在紧急状况下和在正常运作期间对学校和其他设施的安保做法，重新审查其学校检查制度，包括在紧急情况期间。

沟通和协调问题

91. 调查委员会注意到在加沙的联合国实体在“坚壁行动”期间的人道主义应急和持续运作要求对下列职能进行协调：确保以色列国防军了解所有联合国设施，尤其是那些作为指定的紧急收容所使用的设施；协调联合国人员在加沙内部和进出以色列的通行；为提供食品等人道主义活动协调安排停止敌对行动时段；协调人道主义援助进入加沙地带并在该地区内进行分配。

92. 调查委员会发现联合国采取了许多措施确保这些职能的适当协调。与 2009 年“铸铅行动”期间的状况不同，此次已作出努力，部署有必要技能的工作人员在武装冲突和人道主义紧急情况期间采取行动。本组织还加强了机构间出入协调股的能力，该股在冲突之前就已经与以色列国防军各级建立了关系。然而，无法以一种能应对长期紧急情况的可持续方式来安排主要人员，这是由于现有可承担紧急管理职能的国际工作人员人数较少、冲突的时间长度出乎意料以及工作人员在照顾流离失所者和收容所方面所承担的工作强度巨大。调查委员会还注意到人道主义国家工作队和近东救济工程处加沙外地办事处 2014 年 6 月实行了新的紧急情况管理系统，以及在“坚壁行动”之前没有就该系统进行适当的培训。

93. 调查委员会发现，不论是在联合国内部，还是在联合国与外部对话者之间，有时都有多种沟通渠道。虽然这可能会有帮助，但也可能会导致一些误解。调查委员会还发现存在着两个联合国应急行动室，分别由人道主义事务协调厅和近东救济工程处组织和协调。虽然他们履行的职能不同，当地的联合国行动者对这一点也很清楚，但两个应急行动室的存在可能会导致混淆。

94. 联合协调室的设立汇集了以色列领土内政府活动协调员、联合国和红十字委员会，大大有助于协调联合国在加沙的活动。

95. 以色列政府已努力改进其领土内政府活动协调员与以色列国防军部队之间内部沟通的结构。调查委员会无法适当评估以色列国防军内部的协调结构，但听取了关于确保战斗部队了解敏感地点以及人道主义状况和需求的所有机制和措施的情况通报。联合国设施的所有坐标都提供给实地的部队，并在地图上清晰而突出地加以标示。然而，调查委员会注意到，尽管采取了这些措施，近东救济工程处的设施还是被击中。

96. 虽然联合国将设施的名称和坐标及时通知了以色列国防军，但调查委员会感到在设施的名称和坐标方面存在一定程度的混乱，例如，有时以色列国防军和联合国使用不同的测绘参考资料，部分学校有多个名称。在这方面，有消息称，近东救济工程处以及以色列协调和联络局打算今后使用数字而不用名称来表示这些设施，调查委员会对此表示欢迎。

建议

97. 调查委员会的职权范围包括就其认为联合国应采取的任何行动，包括避免事件再次发生的行动或措施提出建议。调查委员会提出下列建议：

关于安全和安保

98. 根据上述关于安全和安保问题的调查结果，调查委员会建议：

(a) 联合国应考虑派遣一个专家小组，以审查整个近东救济工程处的安保管理系统，特别侧重于为近东救济工程处在正常情况下以及在紧急情况下的业务进行详细的风险评估。该小组除其他外，应侧重于应急行动室的运作和报告事件的程序以及协助审查适用于近东救济工程处工作人员和房舍的有关安保的指导文件。该小组还应考虑在应对委员会报告中确定的安全和安保挑战时，如何受益于联合国安全和安保部制定标准的作用；

(b) 近东救济工程处主任专员办公室应将现有关于中立性的做法纳入框架文件，以确保整个工程处采取协调一致的办法。这一框架文件应考虑到：工作人员的中立性、房地/设施和车辆等资产以及业务。文件还应概述中立性的各方面的作用和责任，包括有关证件的核准、审查和维护。还应说明监测和处理涉及中立性的事件的机制；

(c) 为改善其在加沙的学校和其他设施的安保，近东救济工程处应考虑借鉴本组织最低运作安保标准系统，制定标准导则。工程处还应考虑增加定期任用的警卫人数，并加强有效警卫队的培训，实行每天 24 小时、每周 7 天轮班制管理；

(d) 为协助近东救济工程处加沙外地办事处高级管理人员处理在联合国房地发现的武器、弹药、未爆弹药和爆炸物问题，近东救济工程处加沙外地办事处应有一个武器/弹药和爆炸物专家常设员额；

(e) 近东救济工程处应：制定本机构特定的应对发现武器的情况及随后处理的执行计划，同时考虑到本机构特定的需求和每个外地办事处的业务现实；确定执行这些任务的分工和责任；确保工作人员接受适当的培训；

(f) 近东救济工程处应落实联合国总部就处理涉及在近东救济工程处的设施中发现武器的事件所提供的指导意见，起草标准作业程序，其中包括工作人员的行动和责任、明确的问责关系以及近东救济工程处有关人员安保方面的缓解措施；

(g) 近东救济工程处应考虑改变近东救济工程处设施的检查程序，通过建立由业务支助干事等国际工作人员进行检查的客观和有效的检查制度，加强检查制度。业务支助干事在正常时期和冲突时期都应上班，在紧急情况下应被视为必要的工作人员。对于业务支助干事小组的季度检查，应制订详细的准则，以加强机构记忆。这些程序应明确规定每个参与检查程序及其监测的近东救济工程处工作人员的作用和职责；

(h) 近东救济工程处应为负责管理收容所的人员提供关于发生紧急情况后证实事发期间在其房地所致伤亡的培训。工程处还应培训或征聘熟悉如何进行法医调查和收集证据的人员。

关于沟通和协调

99. 根据上述关于沟通和协调问题的调查结果以及关于 2009 年“铸铅行动”期间应急协调方面问题的信息，调查委员会建议：

(a) 联合国应请以色列政府进一步加强内部机制，特别是以色列国防军的内部机制，以确保在今后发生影响加沙的任何军事行动时，不危及联合国的人员、业务行动和房地。联合国还应请以色列政府设立近东救济工程处行动主任和以色列国防军南方司令部指挥官之间的紧急协调热线。这将为高级别协调人提供支持，联合国向协调人转告联合国认为在协调和许可安排方面应予以处理的问题，以确保联合国所有人员和房地的安保，并确保联合国继续安全地在加沙开展业务行动；

(b) 联合国应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违规用于军事目的或近东救济工程处工作人员参与军事活动，应立即秘密将此类情况转达近东救济工程处或联合国其他有关实体的高级管理层，以便他们能够履行调查职责并酌情采取任何行动；

(c) 联合国应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，使联合国能够有足够时间确保其看管设施的人员或其他平民的安保和安全，并确保通过协调程序排除了关于近东救济工程处以及联合国其他设施的混淆和误解；

(d) 关于同以色列国防军的协调，并借鉴已采取的积极步骤，联合国应继续与以色列领土内政府活动协调员和以色列国防军各级培养关系。应当加强本组织机构间出入协调股的能力，并改变协调结构，使之成为联合国与以色列协调和联

络局的主要协调中心而发挥作用，并在必要时由联合国安全和安保部以及近东救济工程处的安全和安保司予以加强；

(e) 秘书长应派出一个专家小组，以评估在加沙的联合国、非联合国实体与以色列政府之间的协调结构，并评估和建议如何改进和加强近东救济工程处内部以及与外部行为者的指挥和管制程序。评估和建议应包括联合国安全和安保部与近东救济工程处安全和安保司联合行动室的建立、人员配置和培训；

(f) 近东救济工程处和人道主义事务协调厅应作出努力，避免在加沙建立两个平行的应急时期结构。应有一个联合架构负责联合国在加沙的所有紧急反应。还应适当安排所有相关的联合国工作人员在紧急情况下合用同一地点办公；

(g) 联合国安全和安保部高级管理小组应尽快得到加强；

(h) 联合国应在中东现有的维持和平特派团中指派几个特派军事专家，加强近东救济工程处加沙外地办事处和在危机期间作为联合行动室值日官支援近东救济工程处。应与各区行动室定期组织演习；

(i) 关于应急管理，在巴勒斯坦被占领土的联合国应为预期即将参与联合国业务行动协调的工作人员引入并定期举办机构间培训课程和练习。应确定履行这些任务的工作人员，并使他们充分认识预期职责以及其他人的职责。各区负责人应接受关于安全问题以及如何以专业方式管理其行动室的进一步培训。区行动室应为紧急安全局势做好准备、配置必要手段并由联合国流动培训小组进行培训。

关于一般性问题

100. 调查委员会提出了下列一般性建议：

- 近东救济工程处的任务基本上是人道主义性质的。近东救济工程处通过教育、保健、救济和社会服务方面的方案开展活动。其工作人员不应涉及武器、弹药和未爆弹药的问题，也不必从学校收集弹片。近东救济工程处需要得到由合格和有经验人员提供的进一步支援，最好是由具有军事背景的人员为其工作人员提供协助。
- 近东救济工程处国际工作人员和高级别的当地工作人员应刻不容缓地获得有关咨询，以处理可能出现的创伤后应激障碍。这些工作人员在很长的一段时间内经历了一系列非常紧张的事件。