



安全理事会

Distr.: General
21 December 2016
Chinese
Original: English

2016 年 12 月 21 日秘书长给安全理事会主席的信

2016 年 9 月 19 日，在阿拉伯叙利亚共和国阿勒颇市附近 Urum al-Kubra(Big Orem)发生了涉及联合国-叙利亚阿拉伯红新月会人道主义车队的事件。为审查和调查这起事件，我成立了联合国总部调查委员会。现谨向你转递调查委员会报告的详细摘要(见附件)。如当时广泛报道的那样，车队遭到炮火袭击时，正在向叙利亚阿拉伯红新月会大院运送人道主义援助物资，以便分发给该地区的大约 78 000 人。事件造成至少 10 人死亡，至少 22 人受伤，并导致车辆和财产损毁。

联合国有责任尽其所能对造成其人员伤亡或资产损毁或损失的事件进行事实和情况查证。联合国也应调查对其业务或活动产生负面影响的事件。此外，在本案中，似乎存在一种可能性，即这是蓄意针对联合国行动发起的持续攻击。因此，作为本组织的行政首长，我决定设立一个事件调查委员会。

调查委员会于 2016 年 10 月 21 日设立，成员包括阿拉伯叙利亚共和国冲突、人道主义行动、国际法、武器系统和弹药方面的专家。委员会由 Abhijit Guha 中将(退役)领导。委员会于 2016 年 10 月 31 日在纽约举行第一次会议，并于 2016 年 11 月 10 日至 25 日、12 月 1 日和 12 月 5 日至 9 日进行了实地访问。由于阿拉伯叙利亚共和国政府 2016 年 11 月 28 日才确认发放签证，委员会 12 月 5 日至 9 日才得以在阿拉伯叙利亚共和国境内进行实地考察。委员会未获准查访 Urum al-Kubra 事件现场，因为叙利亚政府说，鉴于该地区军事行动不断，它无法确保委员会成员的安全。

委员会于 2016 年 12 月 16 日通过常务副秘书长向我提交了报告。

如联合国所有调查委员会一样，该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委员会的，还有一些信息若予披露，可能会损及本组织业务行动或活动的安全或正常进行。但是，我知道，我作出设立调查委员会的决定引起了相当大的兴趣。有鉴于此，我决定公布委员会报告的摘要版，附于本函。我要强调，这份摘要是秘书处根据委员会的报告编写的，并非委员会所写，也未经委员会核定。



9月19日的 Urum al-Kubra 袭击事件是阿拉伯叙利亚共和国境内发生的又一个骇人听闻的惨案。委员会的结论认为，叙利亚阿拉伯红新月会在 Urum al-Kubra 的大院受到多架和多种机型飞机的空中打击。委员会指出，只有参加国际联军部队作战的飞机、俄罗斯联邦的飞机和阿拉伯叙利亚空军的飞机才具有进行这种攻击所需的能力。由于没有任何方面指称国际联军的飞机参与其中，委员会认为国际联军涉入此事的可能性极小。

委员会指出，它接报称有信息表明，袭击极有可能系阿拉伯叙利亚空军所为。委员会无法获得原始资料，因此不能得出明确结论，认定袭击的发动者。委员会还指出，它没有证据可以断定这起事件是蓄意针对人道主义目标发动的袭击。

英勇无畏的人道主义工作者每天冒着生命危险，向那些在冲突中最需要帮助的人们提供援助。我们，特别是冲突各当事方，有责任为了他们尽力查明在9月份那灾难性的一天究竟发生了什么，并确保追究不法行为者的责任。

在武装冲突期间，人道主义人员和救济物资必须得到尊重和保护，这一点极为重要。在这方面，我呼吁阿拉伯叙利亚共和国冲突各方竭尽努力，并采取一切可能的预防措施，确保其军事行动不致人道主义工作者死伤，或损毁人道主义物资。

请将本函及其附件提请安全理事会成员注意为荷。

潘基文(签名)

附件

秘书长根据负责调查 2016 年 9 月 19 日在阿拉伯叙利亚共和国 Urum al-Kubra 发生的涉及救济行动的事件的联合国总部调查委员会报告编写的摘要

1. 2016 年 10 月 21 日,我成立了一个联合国总部调查委员会,负责审查和调查 2016 年 9 月 19 日在阿拉伯叙利亚共和国 Urum al-Kubra(Big Orem)发生的事件,该事件涉及联合国与叙利亚阿拉伯红新月会联合开展的救济行动,造成叙利亚阿拉伯红新月会人员及其他人员伤亡,救济行动所用物品损毁。
2. 我任命维持和平时行动部前军事顾问兼和平行动问题高级别独立小组成员 Abhijit Guha 中将(退役)担任调查委员会主席。委员会其他成员如下:前主管人道主义事务助理秘书长凯瑟琳·布拉格女士;西亚经济社会委员会副执行秘书、我的叙利亚问题特使大马士革办事处前主任 Khawla Mattar 女士;联合国日内瓦办事处前办公厅主任、法律事务厅前法律干事 Leila Benkirane 女士;武器专家 Jeremy Smith 先生。
3. 委员会在纽约、日内瓦、伦敦、安卡拉和华盛顿特区举行了会议,会见了法国、伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国代表。委员会向这些国家提出了一项标准格式的要求,请它们提供调查所涉军事方面的资料,例如事件发生之时及其前后在 Urum al-Kubra 附近开展的空中和地面行动以及车队的军民协调,包括为防止或降低人道主义资产遇袭的风险而采取的措施。
4. 由于阿拉伯叙利亚共和国政府 2016 年 11 月 28 日才确认发放签证,委员会 12 月 5 日至 9 日才得以在阿拉伯叙利亚共和国境内进行实地考察。委员会前往大马士革,会见了阿拉伯叙利亚共和国政府包括高级救济委员会代表、大马士革叙利亚阿拉伯红新月会代表和联合国国家工作队成员。在大马士革俄罗斯联邦大使馆,委员会还会见了 Humaymim 俄罗斯空军基地军官。在西阿勒颇市,委员会会见了阿勒颇省省长、当地救济委员会成员和 Humaymim 俄罗斯和解中心指挥官。委员会还在西阿勒颇约谈了主要证人。委员会未获准查访 Urum al-Kubra 事件现场,因为叙利亚政府表示,鉴于该地军事行动不断,它无法确保委员会成员的安全。在这方面,委员会指出,那时离事件发生之日已经有 11 个星期了,损坏的车辆已从当地移走,一些被毁建筑物已经修复或重建。因此,后续行动对事件现场的完整性产生了不利影响,从而影响到实物证据的可得性。因此,访问现场恐怕也不会得到相应的结果。所以,委员会制定了替代性证据收集方法。

5. 委员会还会见了叙利亚反对派和革命力量高级谈判委员会及叙利亚反对派和革命力量全国联盟的成员。委员会也会见了反对派武装团体代表，并在土耳其 Gaziantep 和 Reyhanli 约谈了主要证人(目击证人)。
6. 委员会还与联合国训练研究所业务卫星应用项目协作，后者提供了分析卫星图像和地面摄影的技术能力。
7. 委员会使用以下材料和方法得出调查结果：(a) 卫星图像；(b) 370 多份照片和录像；(c) 委员会对 16 名证人进行的约谈，他们目击了事件，或者 2016 年 9 月 19 日晚上时身处 Urum al-Kubra 附近；(d) 委员会对 19 名间接证人进行的约谈，其中包括联合国人员和反对派武装团体代表；(e) 会员国提供的信息，包括有关其航空资产的信息；(f) 阿拉伯叙利亚共和国政府提供的航道信息；(g) 阿拉伯叙利亚共和国政府就其对该事件进行的国家调查(仍在进行中)所作的口头简报以及尸检报告副本；(h) 叙利亚阿拉伯红新月会提供的信息；(i) 联合国国家工作队提供的文件；(j) 公开来源信息。
8. 委员会拒绝接受实物证据，例如据称来自事件现场的弹药残留物，因为无法确定这些物品的保管链。
9. 委员会非常重视评价每项资料来源的可靠性和信息的可信性。委员会的调查结果是根据经多个来源证实的信息和证据作出的。从会员国收到的材料仅用于佐证委员会收集到的材料，或者用于更好地了解实地的情况。委员会没有仅仅根据一个会员国提供的资料作出任何调查结论。

Urum al-Kubra

10. Urum al-Kubra 镇位于阿勒颇市以西约 15 公里处，事件发生时该镇人口约为 6 700 人。当地居民认为，在更广大的地区范围内和叙利亚冲突背景下，Urum al-Kubr 相对安全。
11. 事件发生地点为叙利亚阿拉伯红新月会大院，它位于 Urum al-Kubra 镇以东约 1.5 公里处，那里混杂着轻工业建筑和住宅。大院在阿勒颇和伊德利卜之间的主要道路 60 号公路近旁。60 号公路是两条主要交通线路之一，另一条是向南通往哈马和霍姆斯的 M5 公路。反对派武装团体可利用这两条公路将军用物资、设备和人员运往阿勒颇的前线地区。
12. 叙利亚阿拉伯红新月会大院是该地区众所周知的主要仓库，一直用于接收和储存人道主义援助物资，再分送到 Urum al-Kubra 和阿塔里卜区的其他地方。事件发生前，联合国-叙利亚阿拉伯红新月会-红十字国际委员会向该地区开展的最后一次人道主义行动是在 2016 年 7 月 21 日进行的，当时为大约 5 万名受益者提供了援助。

13. 事发当日，Urum al-Kubra 由反对派武装团体控制，其中 Jaysh al-Mujahidin 是该地区的主要团体。委员会获悉，包括努尔丁·赞吉营在内的其他团体也在那里活动。此外，委员会收到报告称，该地区也有努斯拉阵线人员存在。

车队

14. 每月提交政府的请求中都一直列有从政府控制区向 Urum al-Kubra 运送人道主义援助物资的请求。就所涉车队而言，在联合国提交阿拉伯叙利亚共和国外交部的 9 月份机构间计划中列有向 Urum al-Kubra 运送人道主义援助物资的请求。其意图是将物品从政府控制的西阿勒颇(联合国国家工作队在那里驻有办事处并屯有物品)运往 Urum al-Kubra 叙利亚阿拉伯红新月会大院，再从那里将物品分发给 Urum al-Kubra 及其周围地区的 78 000 名受益者。这一援助原定由国际移民组织、联合国难民事务高级专员公署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世界卫生组织捐助。此次行动的协调者为人道主义事务协调厅。原打算红十字国际委员会也参与行动，但临近 2016 年 9 月 19 日时，红十字委员会通知联合国，它在阿勒颇没有足够的储存，因此无法参加。

15. 外交部通报车队已获初步批准，根据这一通报，同两个商业实体签订了运送物品合同。联合国与叙利亚阿拉伯红新月会协商后向阿勒颇省长和外交部通报了车队的运行日期。日期获得核准后，阿勒颇省长办公室安全委员会自始至终监督了卡车的装载。卡车当着阿勒颇安全委员会成员的面加封。装载完成后，省长签发了通行证，让车队通过政府控制的检查站。这是 2016 年 9 月 19 日凌晨刚过的事。

16. 在反对派武装团体控制地区，叙利亚阿拉伯红新月会有关部门负责从有关反对派武装团体获得车队安全通行的保证并与其作出必要的安排。2016 年 9 月 18 日，叙利亚阿拉伯红新月会阿勒颇分会通知联合国，其 Urum al-Kubra 分部从 Jaysh al-Mujahidin 获得了车队通行许可。第二天上午通知以书面形式确认。

17. 车队总共包括 31 辆卡车，2016 年 9 月 19 日上午离开西阿勒颇市。每辆卡车的车头和车侧挂有联合国旗帜。车队有一个联合国小组和叙利亚阿拉伯红新月会阿勒颇分会的一个小组随行，直至抵达政府控制区的最后一个安全检查站。联合国小组在此返回办事处。原先希望该小组能够随同车队至目的地。然而据报阿勒颇省长没有批准此事，所以当时决定该小组到此不再前行。调查委员会获报，省长曾两次口头通知联合国，联合国小组不能超越最后一个政府检查站。省长和阿拉伯叙利亚共和国政府都否认曾有此事。

18. 随后，叙利亚阿拉伯红新月会阿勒颇分会的小组陪同车队开往反对派武装团体运作的第一个检查站。按照常规，自那里起，陪同车队之事便由叙利亚阿拉伯红新月会阿勒颇小组移交给 Urum al-Kubra 小组。

19. 从这一检查站起，反对派武装团体 Jaysh al-Mujahidin 武装护送车队至目的地 Urum al-Kubra 叙利亚阿拉伯红新月会大院。该武装团体在前两年中一直护送在

Urum al-Kubra 开展的类似人道主义援助运送。它还与该地区的其他武装团体通气和协调。

20. 在所有检查站，卡车和货物受到了检查。

21. 委员会获报，Jaysh al-Mujahidin 要车队分开，每五辆车一组，以免阻碍 60 号公路上的交通。当第一组卡车抵近反对派武装团体运作的第二个检查站时，碰上蒙面武装男子，他们要从车上取走一些物品。蒙面武装男子和叙利亚阿拉伯红新月会 Urum al-Kubra 小组起了争执。发生争执后，这些武装男子让 3 辆卡车驶离行车路线。其中 1 辆卡车上的货物被全部卸下，其余 2 辆部分卸载。这 3 辆卡车随后被放行，获允前往 Urum al-Kubra 大院。

22. 作为消除冲突进程的一部分，分别向俄罗斯联邦和美国领导的国际反伊拉克和黎凡特伊斯兰国联盟部队(国际联军)作了通报，确认运送行动的日期、路线、全球定位系统坐标、卡车数量和地图。关于运输车队的行止，则定期口头和书面通报。

23. 2016 年 9 月 19 日当地时间 13 时 45 分，车队抵达 Urum al-Kubra 叙利亚阿拉伯红新月会大院。Jaysh al-Mujahidin 提供的武装护送至此结束，车队的安全责任移交给当地警察，大院近旁有警局。随后开始卡车卸载。

24. 委员会认为，关于该车队的安排和运行，联合国遵守了所有适用程序。特别是联合国请求并获得了阿拉伯叙利亚共和国政府各级的一切必要核准，同政府代表协调了行动的所有方面。与叙利亚阿拉伯红新月会进行了适当协调，该地区的反对派武装团体也给出了必要的安全通行保证。在事件之前、之中和之后也采取了一切必要的消除冲突措施。

25. 委员会指出，它无法全面了解叙利亚当局采取的协调措施，而且经提问后从收到的答复中也看不出是否向阿拉伯叙利亚空军通报了车队之事。

26. 委员会认为，该车队纯属人道主义性质，并指出无人声言卡车或物品遭到擅动，3 辆被胁离的卡车上的货物全部或部分卸载一事除外。

袭击

27. 委员会查明，2016 年 9 月 19 日当地时间 19 时 15 分至 19 时 45 分，叙利亚阿拉伯红新月会大院遭到空袭，空袭中的弹药来自多架和多种飞机。使用的弹药包括非精准单颗炸弹和(或)较小的空对地爆炸燃烧武器，这些武器可能是导弹、火箭或离体小炸弹。得出这一结论的主要证据来自卫星和地面图像分析、录像和目击者陈述。会员国和证人访谈提供的信息以及委员会对公开来源进行的研究确证了这一结论。

28. 在得出这一结论的过程中，委员会考虑并排除了下列几种可能性，即这起事件的肇因是政府部队或反对派武装团体的直接火力或地面攻击，或是地面发送的简易爆炸装置，或是政府部队或反对派武装团体的间接火力。委员会还考虑并排斥了假戏真做或假造蒙骗的可能性。
29. 委员会在大院内外勘得一共 8 个可能的大着弹点，大院西北有更多的小着弹点。大院西南、南面和东面的墙壁遭毁，建筑物倒塌。面对 60 号公路的墙也大面积损坏。
30. 委员会查证，车队的 17 辆卡车受到事件影响。其中 8 辆严重烧坏，有几辆完全烧毁。目击者认出 Urum al-Kubra 叙利亚阿拉伯红新月会负责人使用的一辆汽车受到影响，严重损毁。
31. 至少有 10 人死亡，其中包括 5 名车队司机和 Urum al-Kubra 叙利亚阿拉伯红新月会负责人。至少 22 人受伤，其中包括另 5 名司机。
32. 车队所载的人道主义援助物资在事件中大部分损坏或被毁，联合国国家工作队的全部损失已达 65 万美元。蒙面武装男子从胁离的 3 辆卡车中拿走的物品价值 96 000 美元。委员会没有收到任何有关叙利亚阿拉伯红新月会的损失或承包商车辆损毁损失价值的资料。
33. 最初报告说一个医疗诊所被毁，但委员会没有发现叙利亚阿拉伯红新月会大院毗邻处有医疗诊所的任何证据。
34. 委员会指出，2016 年 9 月 19 日晚距叙利亚阿拉伯红新月会大院 1 500 米内有 3 座其他建筑可能也遭到损坏。其中 1 座离大院仅 400 米。

事件归责

35. 委员会发现，虽然该事件是空袭造成，但无法查明肇事方或肇事的几方。
36. 2016 年 6 月 26 日至 9 月 1 日期间，叙利亚阿拉伯红新月会大院周近地区至少被击中两次，离大院 55 米和 140 米的两个建筑群受袭，此系空袭的可能性最大。委员会认为，大院地处工业区人口密集之地的边缘，位于两条通往阿勒颇西南部的主要公路中的一条近旁，其周围的建筑物在事件发生日之前实际上有可能为反对派武装团体所用。因此，委员会认为，袭击最有可能是亲政府部队所为。
37. 委员会指出，参加国际联军部队作战的飞机、俄罗斯联邦的飞机和阿拉伯叙利亚空军的飞机都有能力包括在夜间实施 2016 年 9 月 19 日发生的那种袭击。反对派武装团体没有能力进行空袭。
38. 委员会还指出，没有任何方面指称国际联军的飞机参与其中，因此国际联军涉入此事的可能性极小。

39. 委员会指出，它接报有一种信息说袭击极有可能系阿拉伯叙利亚空军所为，还说袭击是由 3 架叙利亚 Mi-17 型直升机实施的，其后又来了 3 架未经识别的固定翼飞机，还有一架俄罗斯飞机涉嫌参与袭击。但是委员会无法获得原始资料支持这些指称，既无原始资料，便不能得出明确结论。此外，俄罗斯联邦和阿拉伯叙利亚共和国两国政府都否认了有关其参与事件的所有指控。

40. 委员会在这方面指出，如果假设事件是阿拉伯叙利亚空军-俄罗斯联邦的联手空袭，则会存在技术上的问题。委员会获悉，俄罗斯联邦不作联合袭击。两支空军在同一空域针对同一地点作战，需要高度的有效协作和协调。

41. 委员会审查了一段据说是无人驾驶航空飞行器摄下的录像片段，显示反对派武装团体的一辆车拖着据称是重型武器与车队同行。在录像里，车队似乎停止不动，停在一条双向分边公路上。拖车在距离事件现场以东超过 6 公里处的 Khan al-Assal 村与车队平行，这时摄像停止。然而，由于没有任何其他佐证，委员会表示看不出这与事件有任何重大联系。

42. 委员会指出，它没有证据可以得出结论认定该事件是对人道主义目标的蓄意攻击。

其他结论

43. 委员会指出，人道主义援助车队的性质决定了其运作环境非常危险，但联合国遵守了所有适用程序、规程、规则和条例，力求减轻危险。

44. 委员会还指出，其工作受到若干因素制约，特别是调查事件的时间有限，以及事件发生后现场是否完整，能否得到所有相关信息。会员国有时也受到限制，无法向委员会提供所需详细程度的资料，因为它们没有足够时间来将信息解密，提供给委员会作为证据。
