



大会

Distr.: General
3 May 2017
Chinese
Original: English

第七十一届会议

议程项目 32

古阿姆集团地区旷日持久的冲突及其
对国际和平、安全与发展的影响

格鲁吉亚阿布哈兹和格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯境内
流离失所者和难民的境况

秘书长的报告

目录

	页次
一. 导言	2
二. 背景	2
三. 重返权利	4
A. 流离失所、回返和就地安置的范围	4
B. 体制框架和运作措施	9
四. 禁止强制改变人口组成	11
A. 关于人道主义援助准入的国际法律基础	11
B. 业务挑战	12
五. 人道主义援助准入	12
六. 难民和境内流离失所者的财产权	13
七. 所有难民和国内流离失所者自愿返回的时间表以及寻求持久解决办法的工作	13
八. 结论	13



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 [70/265](#) 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长向大会第七十一届会议提交一份关于决议执行情况的全面报告。本报告所述期间为 2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日，文内采用了联合国若干实体提供的资料。
2. 根据该决议的规定，本报告的重点是：(a) 所有难民和境内流离失所者及其后裔返回家园的权利，无论是哪一个族裔；(b) 禁止强制改变人口组成；(c) 人道主义准入；(d) 必须保护难民和境内流离失所者的财产权；(e) 制订一个时间表，确保所有难民和境内流离失所者迅速自愿返回家园。

二. 背景

3. 1992-1993 年冲突升级，造成大量平民流离失所。其后，当事各方签署《停火和部队脱离接触协定》(见 [S/1994/583](#) 和 Corr.1)，结束了格鲁吉亚和阿布哈兹之间的武装敌对行动。此前，当事各方于 1994 年 4 月 4 日在莫斯科签署了《关于难民和流离失所者自愿回返的四方协定》(见 [S/1994/397](#))，同意进行合作及接触，以规划和开展活动，保障逃离冲突地区的民众能够安全、有保障、有尊严地返回先前的长期居住地。1992 年 6 月 24 日的《索契协定》结束了格鲁吉亚和南奥塞梯之间的武装敌对行动，建立了格鲁吉亚部队和南奥塞梯部队之间的停火，并设立了联合控制委员会及联合维持和平部队。

4. 2008 年 8 月 7 日和 8 日，茨欣瓦利地区/南奥塞梯开始出现敌对行动。其后，各方于 2008 年 8 月 12 日订立了六点停火协议，并于 2008 年 9 月 8 日商定了执行措施(见 [S/2008/631](#)，第 7 至 15 段)。据此，2008 年 10 月 15 日在日内瓦启动了由欧洲联盟、欧洲安全与合作组织(欧安组织)和联合国的三方代表共同主持的国际讨论(见 [S/2009/69](#) 和 Corr.1，第 5 至 7 段)。根据协议，举行国际讨论的目的是处理安全与稳定问题以及境内流离失所者和难民重返问题。截至本报告所述期间结束，已经举行了 39 轮日内瓦国际讨论，与会者分成两个平行工作组进行讨论。

5. 2011 年 6 月，大会第 [65/288](#) 号决议核准了联合国派驻日内瓦国际讨论的代表预算。这一特别政治任务的设立便利了联合国持续参与日内瓦进程。联合国代表及其团队负责与两位共同主席及其团队协商，筹备日内瓦国际讨论。2015 年 12 月，大会第 [70/249](#) A 号决议为 2016-2017 两年期特别政治任务的方案预算批款，其中包括联合国派驻日内瓦国际讨论的代表预算。此外，我在关于大会和(或)安全理事会授权的特别政治任务、斡旋和其他政治举措费用估计数的报告中，在 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间拟议所需资源项下，列入了联合国派驻日内瓦国际讨论的代表所需资源，该代表的任务没有期限(见 [A/71/365](#) 和 Add.1)。

6. 联合国派驻日内瓦国际讨论的代表及其团队还负责筹备、召集和促进在联合国主持下定期在加利举行事件预防和应对联合机制会议(见 [S/2009/254](#)，第 5 和 6 段)。自其成立以来并在暂停了四年之后，截止到本报告所述期间结束时，该机制已举行了共 45 次由格鲁吉亚、阿布哈兹、俄罗斯和欧洲联盟监察团参加的会

议。我敦促所有与会者继续有效利用该机制，防止事件发生，并立即回应任何与安全有关的事端。我希望该机制的会议将继续协助维持实地局势的稳定和平静，并帮助处理和解决参与机制者关切的事件和问题。

7. 在本报告所述期间，日内瓦国际讨论第一工作组的与会者继续讨论实地的安全局势。在本报告所述期间举行的每一轮日内瓦国际讨论中，所有与会者均认为，总体安全局势相对平静和稳定。他们还继续讨论不使用武力及国际安全安排等关键问题。在这方面应当指出的是，《联合国宪章》和其他国际文书载明，各国承担国际义务，须限制使用或威胁使用武力，但不妨碍单独或集体行使自卫权利。还讨论了为达到允诺不使用武力目的而需采取的步骤，包括所有相关利益攸关方发表单边声明。我鼓励所有相关与会者就不使用武力和行动自由的问题进行建设性讨论，以期取得实际进展。

8. 第二工作组重点讨论所有受影响居民的人道主义需求。虽然境内流离失所者和难民及其自愿回返问题一直保留在议程上，令人遗憾的是，在几轮日内瓦国际讨论中，并没有对如何解决这一重要问题进行实质性讨论，也没有取得任何进展。所有与会者都一再表达了这一事项的重要性，并表示愿意解决这一问题，无论作为日内瓦国际讨论的一部分，还是在国际讨论之外的范畴。然而令人遗憾的是，日内瓦国际讨论在这个议程项目下的一些与会者的离席抗议已成为常态。我强烈敦促所有与会者重新考虑并避免采取这些行动，并在日内瓦国际讨论的范畴内处理所有各自的关切。在报告所述期间，境内流离失所者和难民没有持续返回原籍或惯常居住地。

9. 在第二工作组，我高兴地注意到，尽管一些与会者在讨论处理“回返”议程项目时离席抗议，造成工作组的讨论一再中断，但在与文化遗产、环境保护(特别是打击黄杨木蛾)和档案等有关的人道主义问题上仍有建设性的讨论，继之以具体的活动。共同主持人和与会者讨论了在这一年中，特别是在复活节期间，死者亲属对宗教场所包括墓地进行人道主义访问的可能性，包括在冲突中被打死的人的亲属跨越行政边界线的访问。我强烈敦促双方今后积极考虑这种“具有诚意”的姿态。

10. 我重申以往向与会者的呼吁，协助联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)不受阻碍地进入，使其能够根据其方法，并根据国际人权标准和最佳做法，确定人权保护需要的性质和范围。2017年3月24日，人权理事会通过了题为“与格鲁吉亚合作”的第34/37号决议，理事会在该决议中除其他外，呼吁立即允许人权高专办与国际和区域人权机制前往格鲁吉亚阿布哈兹和格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯。理事会还请联合国人权事务高级专员向理事会第三十五届会议提出口头报告，说明决议后续行动的最新情况，并向其第三十六届会议提出一份书面报告，说明与该决议有关的事态发展和决议的执行情况。

11. 所有与会者仍然关注的另一个主题是冲突期间失踪的人员仍下落不明。值得赞扬的是，第二工作组所有与会者都展现了对失踪人员家属困境的理解，而且承诺就此问题进行有实际意义的接触，特别是支持红十字国际委员会的相关工作。通过在日内瓦国际讨论的框架内并在欧安组织赞助下征聘的一名顾问的工作，过

去一年在有关南奥塞梯失踪人员的工作已经取得了一些进展。虽然许多人道主义问题尚未解决，但日内瓦国际讨论仍为与会者提供机会，以建设性方式讨论这些问题。

12. 为了在掌握较多信息的情况下进行辩论，日内瓦正式国际讨论期间还举办了特别信息通报会，使与会者能借鉴联合国、非政府组织和其他专家的经验 and 意见。与会者有机会深入了解管理灾害风险、公共卫生备灾工作、行动自由、母语为基础的多语文教育和对威胁的认识等问题。

13. 我感到鼓舞的是，在整个报告所述期间，由于所有与会者的努力，日内瓦的工作气氛总的来说有所改善。他们一再表示支持和致力于这一进程。虽然这是令人鼓舞的，在两个工作组提高进程的效率和取得主要问题的实际进展仍然是至关重要的，以便加强该区域的稳定，并在安全、人道主义和其他挑战等其余方面取得进展。在这方面，我完全支持共同主席通过向与会者提出基本规则，包括停止离席抗议，而进一步稳定日内瓦进程，以期创造一个有利于在日内瓦国际讨论中开展对话和实际解决问题的气氛。我敦促所有与会者全面遵守这些基本规则。我与所有与会者和共同主席一样，重申日内瓦国际讨论依然是相关利益攸关方会聚一起商讨大会第 70/265 号决议所述事项的唯一论坛。

三. 重返权利

A. 流离失所、回返和就地安置的范围

14. 本报告所述期间，难民和境内流离失所者行使回返权利方面未发生重大变化，也未发生新的重大流离失所情况。根据格鲁吉亚的被占领土境内流离失所者、收容和难民部的数据库，至 2017 年 1 月 1 日格鲁吉亚有 273 765 人登记为境内流离失所者。在第比利斯和祖格迪迪登记的境内流离失所者人数最多。在没有持久解决办法的情况下境内流离失所的代代相传问题也令人关切。根据该部分析股的数据，从 2014 年至 2017 年，境内流离失所者人数增加了 11 061 人，主要是因为出生。

15. 虽然境内流离失所者有权返回家园，格鲁吉亚政府继续努力为境内流离失所者提供长期住所和获得生计的机会。我赞扬格鲁吉亚政府继续努力支持境内流离失所者，包括提供住房和其他援助。然而，我还感到关切的是，至 2016 年底，只为 40% 的境内流离失所者提供了长期住所。正如境内流离失所者人权问题特别报告员在 2016 年 9 月后续访问格鲁吉亚期间所指出的，仍然迫切需要继续改善境内流离失所者在集体中心和私人住房的生活条件。特别报告员欢迎政府作出努力继续在脆弱性标准基础上并遵行与非政府组织联合制定的透明分配程序，为境内流离失所者提供长期住所。然而特别报告员还提出，尽管通过了 2016-2017 年境内流离失所者生计行动计划，并在该部内建立公共法律实体，需作出更大的努力，为境内流离失所者提供就业和生计机会。

16. 阿布哈兹控制当局继续拒绝格鲁吉亚裔境内流离失所者回归加利区、奥恰姆奇拉区、特克瓦尔切利区之外的原籍地或惯常居住地。联合国难民事务高级专员公署(难民署)一再要求控制当局保证回返者有关永久居住、行动自由、出生登记

和财产所有权等权利。更笼统地说，联合国一直呼吁确保回返者享有政治权利，受到法律的平等保护，享受社会保障、医疗保健、就业和教育，享有思想自由、良心和言论自由以及文化生活。2016 年 12 月，《阿布哈兹外国人法律地位法》进行了修订，允许采用“外国人居留许可”，这将帮助生活在阿布哈兹的格鲁吉亚族人能够更方便地行使他们的权利；这一“修订”预计将在下一个报告期内执行。与此同时，在 2016 年 7 月至 12 月之间，阿布哈兹控制当局为大约 12 000 名格鲁吉亚族人签发了临时身份证件(第 9 号)，使他们获得了行动自由和得到服务和就业的机会。

17. 在本报告所述期间，阿布哈兹控制当局和格鲁吉亚政府允许难民署在因古里大桥这个因古里河上的主要过境点为弱势人员设立免费班车运输。这进一步便利老年人、残疾人、弱势妇女和儿童能够过河探亲、就医或购物。

18. 另外在本报告所述期间，自 2009 年以来的第一次，难民署得以访问了科多里河谷上游，使其能够评估这一偏僻地区的人道主义局势，分发急需的现金，并提出援助建议，特别是关于基础设施修复以改善无障碍环境和提供服务。阿布哈兹控制当局还同意，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)可以在阿布哈兹开展工作，接替难民署与当地非政府组织的伙伴关系，积极参与预防和应对各种形式的性暴力和基于性别的暴力。

19. 南奥塞梯控制当局已表示愿意让境内流离失所者返回南奥塞梯，尽管主要是阿卡哥里地区，如果人们将居住在那里。该地区流离失所者和他们的亲属访问阿卡哥里地区似乎是可能的。南奥塞梯控制当局新签发了大约 4 300 份过境证件，此前已有约 1 000 份所谓的南奥塞梯“护照”，也允许跨越行政边界线。难民署继续观察南奥塞梯人们经常跨越行政边界线，尽管一些流离失所者仍然被剥夺了这种过境证件。

20. 我高兴地注意到，在南奥塞梯难民署于 2016 年 8 月派人道主义评估团前往茨欣瓦利和阿卡哥里地区，我感谢所有与促成该评估团有关的利益攸关方。通过该评估团，难民署得以观察控制当局目前的努力，改善人民的生活，特别是在阿哈尔戈里区，包括努力促进跨越行政边界线的行动自由。我敦促继续这种努力并予以进一步加强。在其短暂的访问期间，难民署也可以看到，阿哈尔戈里的 11 所学校中的 6 所已经实行了以格鲁吉亚语作为教学语言。我敦促所有相关利益攸关方，便利难民署和其他人道主义组织的努力，向有需要的人们提供人道主义援助，我呼吁所有相关利益攸关方表现出灵活性和公开性，持续提供畅通无阻的人道主义准入。

21. 难民署愿意随时就有关人员重返阿布哈兹和南奥塞梯问题恢复磋商，以保证任何此种迁移活动安全而自愿。我鼓励各利益攸关方继续开放各种重返方式，不采取任何限制措施。此外，有必要进一步采取措施放宽该地的过境程序，使人们不仅能保持相互接触，了解原居地社区的情况，而且能自由、知情地选择是回返还是在流离失所地或其他地方就地安置。

22. 很遗憾，在整个报告所述期间，南奥塞梯和阿布哈兹的行政边界沿线所谓的“边界化”措施依然存在。难民署的监测任务发现，沿行政边界线架设行动自由障碍的行为仍在继续，包括所谓“国家边界标志”、瞭望塔和监视设备。这些措施使阿布哈兹和南奥塞梯控制当局及俄罗斯联邦边境警卫队得以追踪和能够扣押有意或无意跨越行政边界线的村民，例如为了上坟或从事家庭事务譬如参加婚礼、追寻迷途的牛只、照看灌溉渠道或往返于农田。我感到高兴的是，事件预防和应对联合机制在埃尔格涅蒂举行的会议某些情况下有助于通过谈判快速释放被捕的村民。我呼吁所有实体对参与传统生计活动的当地村民给予人道主义考虑。

23. 在提供保护和重返社会方面，其余的主要挑战是需要修复住房和谋生机会有限。由于无法自由进入农田、果园、传统牧场、森林和市场，收入和就业机会因而减少了，这进一步限制了边界线两侧家人之间的沟通和关系。沿行政边界线的围栏措施加剧了境内流离失所者和非境内流离失所者本已艰难的生活条件，特别是生活在格鲁吉亚山区的人，那里地处偏远和缺乏信息因而没有获得服务的机会。以前存在的村庄社会结构已经瓦解，村庄正在变得空空荡荡，许多地方只有少数老年人长年生活在那里。为了减轻对民众生存机制和生计产生最有害的影响，格鲁吉亚政府的“满足在行政边界线沿线村庄受影响社区的需要临时委员会”继续调动国家资金投资于受围栏影响的村庄，以便发展灌溉和饮水、道路、教育、农业、住房、供暖和卫生有关的基础设施。

24. 由于格鲁吉亚政府和国际合作伙伴的努力，境内流离失所者对于向其提供住房方面的不满程度有所降低。这是通过重要的措施实现的，包括改善立法管制提供住房和在城市和经济中心而不是在偏远的农村地区提供更多的住房。然而正如难民署所指出，人们仍然对房屋接收者的甄选程序感到关切，入选者并不总是流离失所人口中最有需要的人。在难民署的支持下，被占领土境内流离失所者、收容和难民部继续发展热线服务，利用基于因特网的低成本电话直拨技术，供境内流离失所者联系该部官员使用，此外还增加了互联网聊天和投诉机制的组成部分。这使偏远地区的境内流离失所者能与部委官员直接联系，提出他们关切的问题并加以解决，而不必前往第比利斯。持续私有化和把提供住房与农业用地相结合的农村住房项目等其他努力，增加了住房选择。然而考虑到需求总量，持久的住房解决方案仍然有限。就此，应当考虑其他解决办法。

25. 尽管正在努力协助境内流离失所者，但鉴于流离失所者的人数规模，影响其重新安置的重大挑战依然存在。格鲁吉亚政府评估，仍需投入约 7.5 亿美元以满足境内流离失所者的住房需求。这是为约 5 万个家庭提供各类住所的预计费用。尽管政府努力为居住在破旧不堪的收容中心的境内流离失所者提供其他住所，但需求仍然很大。居住在私人住所的境内流离失所者的生活条件往往与居住在收容中心者的条件一样糟糕，甚至更差。居住在私人住所的境内流离失所者还缺乏住房安全，往往因经济状况不稳定而搬迁。

26. 提供长期住房十分重要，但并非安置工作的唯一方面。还必须处理有关的社会经济问题，如可持续的生计，获得优质教育、医疗和社会服务的情况。尽管联合国各机构、基金和方案以及捐助方和其他利益攸关方持续参与，继续协助政府

保护和确保受影响民众的权利，但世界其他地区发生的严重人道主义危机对格鲁吉亚人道主义项目所得到的供水水平产生了消极影响。此外，在安置境内流离失所者、改善其生活条件方面取得更大进展已经不单纯是人道主义应急问题，在更大程度上是如何将这些人的利益纳入整体发展工作的问题。虽然为境内流离失所者通过的生计战略是一项令人欢迎的进展，当务之急是，必须在国家和区域发展议程的框架内，在满足当地居民需求的同时，也满足境内流离失所者的社会经济需求。满足不发达和贫困地区需要的费用是巨大的，也需要增加国家预算拨款。

27. 我欢迎格鲁吉亚政府决定改革对国内流离失所者的援助，了解各种需要和脆弱性，采用评分制度，而不是以数据库中的登记情况为基础。这符合国内流离失所者人权问题特别报告员的建议，他强调指出，“境内流离失所者身份地位”不是国际法赋予的，支持境内流离失所者的替代方法是为了寻求结束境内流离失所者身份地位及其所继承的一切，同时也给与境内流离失所者保留返回家园的权利。特别报告员还呼吁建立一个包容和参与性的进程，使民间社会、国际组织和境内流离失所者本身参与执行循序渐进的基于需要的回应境内流离失所者的办法，并将国内流离失所者的需要纳入现有的地方、地区和国家的发展倡议和国家社会援助计划。据报告，政府正在跟进这些建议，同时采用一种“混合模式”将援助境内流离失所者纳入社会福利制度，同时保留一个单独的一揽子援助方案，给与每一个尚未获得长期住房解决办法的境内流离失所者每月 45 拉里的援助。我赞同特别报告员的观点，呼吁格鲁吉亚政府加倍努力，调拨足够的国家预算资源给包括了境内流离失所者需要的发展努力，我还呼吁捐助界继续参与为格鲁吉亚这种流离失所问题有敏感认识的发展举措提供必要的资金和支持。

28. 据估计，此前已有 45 000 多人自发返回加利地区的家园。尽管仍然存在重大需求和保护方面的挑战，他们的安置已经取得了进展。自动回返阿布哈兹的人仍被格鲁吉亚政府正式列为境内流离失所者，因而有资格获得援助。格鲁吉亚政府的这一财政担负并不替代阿布哈兹控制当局向回返者提供适当的身份证件和是他们充分享有其权利和服务的义务。

29. 阿布哈兹控制当局在 2015 年 12 月颁布了两项所谓的新“法律”——《外国人法律地位法》和《阿布哈兹共和国出入境法》，其中大部分条款于 2016 年 4 月生效。这加深了人们对基本权利包括行动自由权将受到限制的关切。南奥塞梯控制当局也颁布了类似“法律”。这些“法律”规定了为被指定为“外国人”或“无国籍者”的民众颁发证件。虽然创造机会使人们从阿布哈兹控制当局获得文件这件事很重要，促进返回阿布哈兹东部的格鲁吉亚裔民众的行动自由和获得权利和服务，如在 2016 年下半年签发了约 12 000 份第 9 号文件(临时身份证件)，但将世代居住在阿布哈兹的民众指定为“外国人”，无法获得政治、财产、社会保障和其他权利，有可能因多种被视为违法的行为而被驱逐，有限的居住期限和延期要求，这些均引起了人们的关切。

30. 在行动自由方面，缺乏适当的身份证件、持续的“边界化”进程、在本报告所述期间关闭六个入境出境点中的四个，都进一步限制了阿布哈兹民众跨越行政边界线的能力。而对于持有准许行动自由的证件的人来说，因出入境点的关闭，

现在则不得不长途跋涉。关闭 Nabakevi/Nabakia 和 Otabaia-2/Bgoura 过境点使得现在跨越行政边界线的行动大大复杂化，特别是家人探访、土地保有权和购物需要，尤其是医疗后送和接受母语教育。这一关闭不仅给允许人与人跨界接触的行动自由的基本权利产生了负面影响，它还使阿布哈兹东部的鲁吉亚裔居民更加贫困化，他们只能在加利区购买粮食和非粮食物品，那里的价格往往是跨越行政边界线的两倍。我重申我以往对日内瓦国际讨论与会者的呼吁，避免任何可能会对受影响民众的人道主义状况和获得权利和服务产生不利影响并破坏讨论工作的单方面行动。

31. 有关回返者在阿布哈兹的未来地位的政治辩论仍在继续进行，但是回返者仍然关心他们的行动自由。目前正在努力解决回返者地位和身份证件，这看似便利他们的行动，特别是根据修正后的所谓“阿布哈兹外国人法律地位法”宣布采用“外国人居住许可”，但重要的是，这些努力必须以可预测的方式实现，以增进信任并保持跨越行政边界线的流动性。在本报告所述期间，国际社会供资的各种基础设施和生计举措，对加利区回返者的人道主义和安全状况以及他们的安置的前景产生了积极影响。

32. 虽然所谓的“同盟和战略伙伴关系条约”规定“俄罗斯-阿布哈兹集体防御联合安全部队”和“联合打击犯罪执法机构”，但据报这些措施的实施却造成了进一步的限制和因古里河沿线的行动管制，出现了更多的俄罗斯安全部队和所谓的阿布哈兹“安全部队”和更加严格的身份证件管制。我敦促各控制当局尽快重新开放一些关闭的过境点。剩下的一个过境点，加上同时作为车辆过境点的因古里河中心大桥过境点，确保了当地居民能够相对有序的过境。但是，遥远的距离给多达 750 人造成了困难，他们惯常在 Nabakevi/Nabakia 和 Otabaia-2/Bgoura 跨越行政边界线。尽管阿布哈兹控制当局表示作出了努力，为那些住得更远的人们提供额外的运输手段，并加快因古里大桥的过境速度，但收效甚微。

33. 在阿布哈兹东部地区，更多的保护和安置的挑战仍然存在。当地居民虽然总的来说对收到的援助表示赞赏，但仍继续报告有不安全感，特别是有关未来的不安全感。回返者所表示的有关保护的其余具体关切涉及：(a) 行动自由，尤其是从较长期的角度，因为控制当局发出的信息被认为并不总是连贯一致的；(b) 为获得行动自由、享有权利和获取服务所需的证件；(c) 接受教育，包括高等教育和学习教学语言的机会；(d) 能否可靠使用高质量保健(包括行政边界线两侧)；(e) 偶尔发生遭受歧视的情况，包括与证件和税务有关的歧视；(f) 拒绝采取有效措施，保护回返者免受犯罪活动之害，拒绝对性暴力和性别暴力采取充分措施。加利、特克瓦尔切利和奥恰姆奇拉三个地区的大批民众没有有效证件。在过去八年里未签发证件对儿童造成了严重的负面影响，因为缺乏证明文件，其父母无法为他们获取身份证明。

34. 自 2008 年 8 月冲突以来，联合国各机构、基金和方案，除难民署在 2016 年 8 月进行的人道主义评估团以外，都令人遗憾地得不到南奥塞梯的业务进入机会。最近的评估团提供了一些资料，说明特别是在阿哈尔戈里的流离失所者和回返行动的情况，以及更笼统的南奥塞梯民众的人道主义需求。然而，为了进一步评估

人道主义局势，查明并解决具体需要，以及促进跨越行政边界线的行动自由，各控制当局和格鲁吉亚政府之间必须讨论并商定持续的人道主义准入。此外，在筹备日内瓦国际讨论期间，共同主席和联合国工作人员得以访问茨欣瓦利并了解最新事态发展。我大力鼓励相关利益攸关方协助积极促进南奥塞梯的准入，以使难民署和其他人道主义机构和发展机构向人们提供援助并支助流离失所者当中特别脆弱的人群。

B. 体制框架和运作措施

35. 在本报告所述期间，联合国协调的各人道主义伙伴之间设立“阿布哈兹战略伙伴关系框架”仍然有效。在建立信任之外，它旨在通过综合保护和援助活动和促进他们的权利，实现在加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区的回返者问题的持久解决。多年来，初期专注于回返者的状况已被面向阿布哈兹所有弱势群体的机构战略和行动所取代。在联合国驻地协调员的统一协调下，这些努力促使以下各方成为战略伙伴：难民署、开发署、联合国儿童基金会(儿童基金会)、妇女署和国际非政府组织，如国际反饥饿行动组织、丹麦难民理事会和世界展望组织以及其他一些拥有观察员身份的人道主义行为体。总的来说，在以下多个领域提供支助：保健，生计、农业和经济复苏，家庭援助和社区基础设施，教育、青年和社会服务，环境，保护。

36. 在本报告所述期间，开发署于 2012 年设立的地位中立的联络机制继续运作(见 [A/64/819](#) 第 13 段和 [A/65/846](#) 第 21 段)，包括协助向阿布哈兹提供疫苗、药品和其他形式的人道主义援助。该机制的效力在很大程度上取决于所有各方是否接受并支持机制的中立地位和以人权为本的方针。

37. 在本报告所述期间，联合国各机构、基金和方案继续应对人道主义需求。儿童基金会继续协助阿布哈兹各地区的弱势母亲、儿童和青年更好地获得高质量的医疗、教育(包括母语为基础的多语文教育)和社会服务。特别是儿童基金会继续支持常规免疫接种方案，并与开发计划署一起，为医疗机构提供设备。儿童基金会还为医疗专业人员组织了培训，培训领域包括孕产妇和儿童保健、艾滋病/艾滋病、性传播疾病、肿瘤、健康的生活方式和紧急医疗护理，以及信息技术技能。儿童基金会还向农村医务点提供基本设备和培训，在农村学校开展个人卫生和免疫接种宣传教育活动。在与世界展望组织及当地伙伴的合作下，儿童基金会继续为残疾儿童及其家庭提供基本社会服务。儿童基金会还为阿布哈兹的教师启动了“以学生为核心的教学方法”培训方案，并通过在阿布哈兹、萨梅格列罗和什达-卡尔特利受冲突影响地区设立的 36 个青年俱乐部，继续支持青年的参与和发展，促进建立信任。开发署继续支持改进阿布哈兹受冲突影响的社区获得保健的机会，恢复至关重要的医疗设施和建设医务人员和教师的能力。2016 年，开发署执行了因古里大桥非结构性改造，大大改善每年数十万人过境的人道主义状况。

38. 过去几年，开发署尤其重视回返者社区的青年和他们获取各种国际教育机会的情况。通过与地方非政府组织协作，开发署创建了由 7 个计算机培训中心组成的网络，使当地 1 100 多人获得了信息技术和培训。2016 年和 2017 年上半年，开发署支助了阿布哈兹境内 15 所学校的信息技术设备并推动了 500 多名教师和

学生的计算机技能培训。开发署继续支持当地一所大学的电子图书馆和创新信息技术举措，并为青年人提供了英语语言课程，颁发结业证书，使他们能够获得国外的本科生和研究生教育。它还促进了农村学校和大学外语学习中以学生为中心的方法。

39. 难民署与当地和国际非政府组织合作，继续消除可持续回返的各种障碍，并为此向易受伤害家庭提供数量有限的个人现金赠款、与证件问题有关的法律咨询和辅导以及获取权利和服务的机会。此外，通过医疗、法律和心理社会咨询及提高认识运动，继续努力加强预防和应对性暴力和性别暴力的工作。2017年1月1日难民署将其与该组织的伙伴关系转让给妇女署，反映了这一活动向发展办法的过渡。难民署还实施了小型社区基础设施修复项目，为青年回返者提供就业机会，为一些上学儿童和每日经过因古里大桥的通勤者中的脆弱人群提供了免费交通。虽然难民署作为一个人道主义机构，多年来减少了在阿布哈兹对个人的物质援助，但它仍然致力于提供以社区为基础的支助形式，尤其是加强保护易受伤害的个人和恢复社区基础设施的，使回返者和收容社区都受益。难民署将继续向发展行为体倡导参与资助和支持城市和农村中心的生计项目和加强公共工程和基础设施。

40. 跨越行政边界线行动自由问题包含安全、人道主义和人权层面，对于当地民众仍然极为重要。在本报告所述期间的事态发展有两个趋势：加强控制和限制，过境点正规化。据报道，所谓“边界化”措施包括了阿布哈兹控制当局决定关闭两个过境点之外的所有过境点、封锁人行通道、俄罗斯联邦边防卫队更频繁和更系统的监测和严格的罚款措施。当地居民能够继续经过因古里河大桥。然而，令人遗憾的是，阿布哈兹控制当局关闭了四个过境点，只有其余两个在运作(因古里河主桥和 *Saberio-Papinkhua/Pakhulani*)。我鼓励有关当局采取各种措施，便利当地各阶层民众的行动自由和旅行自由，并使他们能够安全和有尊严地行动和旅行。在这方面，我欢迎开发署修复因古里大桥和难民署为易受伤害者设立跨越这座桥梁的穿梭巴士，鉴于高需求和所有人对这项服务表示的满意，我希望能够通过设立第二辆穿梭巴士从而扩大这一服务。

41. 有需要的人员应能在以最快速度及最高可达标准提供医疗服务的任何地点获得医治。我呼吁所有利益攸关方在这方面展现最大限度的关怀和灵活性，通过各种办法改善过境点的条件，包括为弱势群体采用快速通道程序。同样，格鲁吉亚族裔的学生应如其所希望地受益于母语教学，应该在合理的旅行时间经由尽可能短的跨越行政边界线的路线，促进接受这类教育。

42. 包括回返者在内的加利区当地民众仍关切自身的行动自由、能否与住在因古里河对岸的亲友保持联系，以及能否使用社会基础设施，包括使用祖格迪迪区的医疗设施和市场。为缓解这些关切而制定和执行过境制度，对改善当地民众的生活条件、促进回返者安置及防止再度流离失所至关重要。在这方面，关键是确定和执行解决方案，根据包括国际人权法在内的国际法及关于防止和减少无国籍状态的原则发放证件。我敦促有关当局采取务实步骤，从速解决这一反复发生的问题，并允许儿童在方便和安全的地点过境。

43. 自愿、安全和有尊严回返的个人权利与为上述回返创造有利条件之间存在着复杂联系。境内流离失所者返回家园的个人权利，源于国际人权文书中规定的他或她的自由行动权。必须承认返回家园既是一项人权也是一个人道主义问题，因此不能直接与政治问题或缔结和平协定相联系。必须加以解决，无论是否冲突的根本解决办法。与此同时，应主要由个人来评估风险，就是否在特定时候回返作出知情选择。在此过程中，流离失所者必须能够考虑到可能影响其安全、尊严和行使基本人权能力的各种因素。

44. 联合国致力于协助各国为流离失所民众寻求持久的解决方案，其参与是基于这样一种认识，即安全和有尊严的自愿回返是一种持久解决方案，另外两种方案是就地安置和重新安置。联合国在促进、设计和执行有组织回返行动方面发挥作用时，必须考虑到需要避免给有关人员造成伤害，或导致其遭受侵犯人权行为的潜在风险；所有的返回必须是自愿的，并在安全和有尊严的情况下进行。因此，与有组织回返有关的活动必须以谨慎的风险评估为依据，同时考虑到当前的安全和人权状况与关切、获得生计和基本服务的机会及回返的自愿性质。畅通无阻的人道主义援助准入以及联合国及其授权机构、基金和方案有效监测上述所有要素的能力，是需要考虑的另一个方面。

四. 禁止强制改变人口组成

45. 相关国际人权标准应为有管理的人口迁移(包括疏散)提供指导，其中严格限制强迫迁移，包括严格限制导致人口组成发生变化的强迫迁移。我在此前的报告中提到的国际法原则和条款以及不驱回义务，要求保护迫于或为了逃避武装冲突或普遍暴力局势的影响而逃离家园的难民和其他人，这些原则、条款和义务仍完全适用。虽然本报告所述期间没有发现新的大规模流离失所现象，但以前的流离失所问题造成的人口结构影响依然存在。

五. 人道主义援助准入

A. 关于人道主义援助准入的国际法律基础

46. 为了有效满足受冲突影响和流离失所民众的人道主义需求，减轻痛苦，并使联合国各机构、基金和方案能够履行其授权任务，很有必要建立和维持人道主义援助空间。在这方面依然重要的是，各方都必须履行其义务，践行诚信，全面落实植根于国际人道主义法和人权法的人道主义援助准入原则。确保救援物资自由通行以及为人道主义行动提供便利，牵涉到若干项人权，包括生命权、体面生活权和免受歧视权。此外，在联合国各人权条约机构所做工作的基础上，越来越多的人同意，各国负有义务尊重、保护、落实人权，包括有义务邀请、接受和协助国际(人道主义)援助，尤其是如果该国资源能力不足，或面临诸如无法对部分领土行使有效控制等其他障碍，导致自身能力受限，无力有效满足所有人道主义需求的话。

47. 在国际冲突局势中，国际人道主义法要求有关各方创造必要条件，便利所有救援物资、设备和人员迅速无阻通行。在非国际冲突中，各国必须组织救援平民的行动，不得实行不利的区别对待。这些已获普遍接受的规则规定，作为国际和非国际冲突中的一条习惯法规则，冲突各方必须允许和便利人道主义救援迅速无阻地通行，以救助受困平民。此外我还要求尽可能简化涉及救灾人员的安排。因此，我鼓励采取措施促进这方面的努力。由于格鲁吉亚目前形式的“被占领土法”和阿布哈兹和南奥塞梯控制当局对人道主义机构及其工作人员的行动和存在实施的越来越多的控制和限制，这些努力变得尤为艰难。

B. 业务挑战

48. 我此前曾通知大会，格鲁吉亚政府宣布打算寻求一个更加开放的接触形式，我继续欢迎这方面的努力。然而，现行立法含糊其辞，“被占领土法”与“被占领土国家战略”之间表述不清，致使参与人道主义、建设和平及其他活动的国际和地方行为体面临的业务环境更加复杂，限制了建立有利于更直接互动的环境。本着建设性参与的精神，我鼓励格鲁吉亚政府促进这些努力，允许不受阻碍的可持续的人道主义准入和人道主义合作伙伴提供服务，并允许这些合作伙伴进行财务和行政交易。

49. 联合国各机构、基金和方案得以按计划在阿布哈兹开展保护、人道主义援助、恢复和发展活动。然而，阿布哈兹控制当局最近限制联合国各机构等国际组织当地工作人员获得允许越过行政边界线的许可证，这种做法进一步限制了人道主义援助行动。此外，最近前往下加利区的旅行限制——国际人员必须在检查站出示许可证——给国际组织在阿布哈兹的有效运作造成了新的障碍。此外，尽管人道主义需求持续存在，但包括国际捐助界在内的各方广泛认识到，需求已越来越多地从人道主义援助转向早期恢复活动，以及提供更具可持续性的支助。联合国驻地协调员正在国际捐助者之间并与有关当局就这一问题展开包容各方的对话。

50. 2015 年 1 月 30 日，阿布哈兹控制当局正式告知，它们同意让在加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区内的所有国际组织和非政府组织以及联合国各机构开展工作，不受地域限制。这一来函取代了 2013 年 1 月 28 日给若干机构的信，那封信要求这些机构将活动集中在加利区。这一处理办法如果全面实施，将使各机构得以在阿布哈兹所有地区帮助满足最脆弱群体的需求，这符合关于国际机构工作的国际准则。应继续以连贯一致的方式予以实施。

51. 然而自 2015 年 5 月以来，阿布哈兹控制当局已经采用程序，要求在阿布哈兹的联合国机构和国际非政府组织的国际工作人员和本国工作人员在越过行政边界线前与阿布哈兹“安全局”进行面谈。这一做法限制了在阿布哈兹的联合国机构和国际非政府组织的业务灵活性，联合国机构和国际非政府组织的本国工作人员本已不被允许进入阿布哈兹，造成了现有业务困难，而这一做法使得问题更加严重。我呼吁所有有关各方确保联合国机构和国际非政府组织各类别人员的准入不受阻碍。

52. 鉴于需要从人道主义援助适当过渡到恢复再到长期可持续发展，重要的是要避免在过渡进程中出现缺口，并确保余下的人道主义需求以及应急方面的注意事项得到充分解决。在这方面，我再次呼吁所有利益攸关方遵守有关人道主义援助准入的国际原则，包括国际组织人员的行动不受阻碍，并采取灵活态度，且采用务实方法和措施。还必须继续与所有利益攸关方协商，以确保掌握当地民众人道主义需求的最新情况并增强协调。

六. 难民和境内流离失所者的财产权

53. 与财产相关的问题仍列在日内瓦国际讨论第二工作组的议程上。正如我 2013 年 5 月 20 日的报告所述(见 [A/67/869](#), 第 58 至 60 段), 解决这些问题面临的障碍仍然存在。我关于所有各方遵守将住房和财产归还给难民和流离失所者的原则(称为“皮涅罗原则”), 以及包括国际人权法在内的基本国际法准则的呼吁还依然有效。境内流离失所者人权问题特别报告员在 2016 年 9 月访问期间指出, 境内流离失所者因他们失去的财产而有权得到退还或赔偿, 不论他们是否选择返回, 或者在其流离失所地区安置或迁移别处。

七. 所有难民和境内流离失所者自愿回返时间表以及寻求持久解决办法的工作

54. 鉴于当前的环境, 也由于当事各方之间仍在进行讨论, 目前尚未就所有难民和境内流离失所者自愿回返制订协议或时间表。日内瓦国际讨论第二工作组不能处理自愿回返问题, 原因是一些与会者仍不愿讨论该事项。我重申, 只要安全、有尊严和有组织回返的条件尚未落实, 财产归还机制尚未建立, 拟订全面的回返时间表或路线图必须继续成为开放事项加以解决。这些挑战不应妨碍各当事方采取行动, 努力为所有流离失所者寻找持久解决办法, 并特别注重落实回返权。我再次呼吁日内瓦国际讨论的所有与会者依照国际法和相关原则, 就此问题进行建设性商谈。

55. 在缺乏有助于有组织回返的条件以及未确立适当实施机制的情况下, 联合国各机构、基金和方案将继续集中努力, 向包括回返者或正在回返者在内的受冲突影响民众提供援助和支助, 帮助其安置。联合国各机构、基金和方案一如既往地致力于在适当的时间同有关各方协商和合作, 继续制定时间表或路线图, 以解决我的报告([A/63/950](#))所概述的所有各方面问题。

八. 结论

56. 过去八年半以来, 由欧洲联盟、欧安组织和联合国共同主持的日内瓦国际讨论一直是利益攸关方讨论安全与稳定及人道主义问题, 尤其是难民和境内流离失所者回返所涉问题的唯一论坛。尽管讨论过程艰难, 所涉问题复杂, 而且各方立场存在分歧, 但讨论的与会者继续定期接触。这些努力, 加上联合国各机构、基

金和方案以及其他行为体的人道主义参与，使当地安全和人道主义局势有所改善，但没有形成促进流离失所者回返的有利条件。

57. 很遗憾，安全、人道主义援助、人权和发展方面的一些挑战仍未解决。我还感到关切的是与所谓“边界化”有关的持续的负面趋势、限制行动自由和其他单方面的行动，包括限制可能回返的境内流离失所者以及人道主义行为体和发展行为体在阿布哈兹和南奥塞梯自由运作的能力。

58. 我敦促所有利益攸关方表现出足够的政治意愿，采取务实和建设性的努力，在日内瓦国际讨论议程内关键的安全和人道主义问题上取得切实进展。这是至关重要的，以便改善安全 and 人权局势，满足受影响民众包括境内流离失所者紧迫的人道主义关切，并促成整个地区可持续的和平与发展。我为各利益攸关方致力于日内瓦国际讨论感到鼓舞，我再次呼吁所有与会者坚持并加深对日内瓦国际讨论的参与，包括加利区和埃尔格涅蒂事故预防和应对联合机制的会议；维护和扩大人道主义空间和尊重人权；避免采取任何可能对区域和平与安全、受影响民众人道主义状况和发展状况产生不利影响并且破坏日内瓦国际讨论的单方面行动。我还敦促捐助方继续并进一步支持多层面的人道主义、发展、预防冲突和建立信任努力。
