



大会

Distr.: General  
3 June 2020  
Chinese  
Original: English

第七十四届会议

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

### 摘要

本报告根据大会第 73/298 号决议提交，述及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。

报告特别侧重于难民和境内流离失所者及其后裔的回返权利、禁止强制改变人口组成、人道主义援助准入、保护难民和境内流离失所者的财产权的重要意义以及制订一个时间表，确保所有难民和境内流离失所者迅速自愿返回家园。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 背景 .....	3
三. 回返权利 .....	5
A. 流离失所、回返和就地安置的范围 .....	5
B. 体制框架和运作措施 .....	9
四. 禁止强制改变人口组成 .....	11
五. 人道主义援助准入 .....	12
A. 关于人道主义援助准入的国际法律基础 .....	12
B. 业务挑战 .....	12
六. 难民和境内流离失所者的财产权 .....	13
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 .....	13
八. 结论 .....	14

## 一. 导言

1. 本报告根据大会第 [73/298](#) 号决议提交，大会在该决议中请秘书长向大会第七十四届会议提交一份关于该决议执行情况的全面报告。本报告所述期间为 2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日，文内采用了联合国若干实体提供的资料。
2. 根据该决议各项规定，本报告的重点是：(a) 所有难民和境内流离失所者及其后裔的回返权利，而无论其族裔如何；(b) 禁止强制改变人口组成；(c) 人道主义援助准入；(d) 保护难民和境内流离失所者的财产权的重要意义；(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 和 1993 年冲突升级，造成大量平民流离失所。其后，当事各方 1994 年 5 月 14 日在莫斯科签署《停火和部队隔离协定》(见 [S/1994/583](#) 和 [S/1994/583/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 日签署的《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，促成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([S/2008/631](#)，第 7 至 15 段)。据此，2008 年 10 月 15 日在日内瓦启动了由联合国、欧洲联盟及欧洲安全与合作组织共同主持的国际讨论([S/2009/69](#)，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回返问题。到本报告所述期间结束时，已经举行了 50 轮日内瓦国际讨论，与会者分成两个平行工作组进行讨论。原定于 2020 年 3 月 31 日和 4 月 1 日举行的第五十一轮会议因冠状病毒病(COVID-19)大流行而推迟。
5. 2011 年设立授权无预设期限的特别政治任务便利了联合国持续参与日内瓦进程。参加日内瓦国际讨论的联合国代表及其团队负责与其他两位共同主席及其团队协商，筹备日内瓦国际讨论会议。
6. 联合国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([S/2009/254](#)，第 5 和 6 段)。令人遗憾的是，在本报告所述期间结束时，除 2019 年 4 月 25 日举行的一次特别会议外，由于与会者之间的意见分歧，未能举行定期会议和其他任何特别会议。同样，自 2019 年 8 月以来，由欧洲安全与合作组织和欧洲联盟监测团共同主持的埃尔格涅提事件预防和应对机制的定期会议也已暂停。

7. 我仍然深感关切的是，自 2018 年 6 月以来，由联合国主持的加利事件预防和应对机制没有充分履行预防冲突的责任，原因是一些参与者在与进程有关的问题上存在分歧。虽然加利机制的联合国主席带头努力通过与参与者的定期沟通和穿梭外交来维持对话，但不能认为这些努力可以替代这一重要机制的正常运作。我支持联合国代表不断努力克服这些挑战，确保加利机制的恢复和有效运作，并重新专注于实质性问题。我强烈强调加利和埃尔格涅提机制的重要性，它们不仅是日内瓦国际讨论的组成部分，而且是预警、预防冲突和解决争端的平台，对于预防安全事件和解决人道主义关切至关重要。特别是，利用现有的热线电话是预防事件和立即应对任何与安全有关的事件的关键。因此，我期望加利和埃尔格涅提机制的定期会议将不再拖延，不设任何先决条件地恢复举行。我敦促所有与会者避免将与形式有关的问题政治化，并采取建设性办法，使这两个机制能够恢复正常运作。

8. 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。尽管在本报告所述期间发生了几起令人遗憾的事件，导致紧张局势加剧，特别是在南奥塞梯行政边界线沿线，但总体安全局势被评估为相对稳定。第一工作组的与会者还继续讨论了不使用武力和国际安全安排等关键问题。应当指出，《联合国宪章》和其他国际文书都规定了在不妨碍个人或集体自卫权的情况下限制使用或威胁使用武力的国际义务。令人遗憾的是，虽然所有与会者都积极参与，但在本报告所述期间，未能敲定自 2018 年 3 月举行的第四十三轮会议以来陷入停滞的关于不使用武力的联合声明草案。本着我在 2020 年 3 月 23 日发出全球停火呼吁、以应对 COVID-19 大流行的普遍威胁的精神，我强烈鼓励日内瓦国际讨论的所有参与者进行建设性的参与，包括就不使用武力的概念及其实际执行以及行动自由的各方面问题进行建设性的参与，以便毫不拖延地取得实际进展。

9. 第二工作组的讨论继续侧重于所有受影响人口的人道主义需求、生计、行动自由、证件和获得权利的机会。虽然第二工作组的所有与会者都同意将境内流离失所者和难民回返问题及相关问题保留在议程上，但遗憾的是，在日内瓦国际讨论的几轮讨论中，在处理这一重要问题方面既没有实质性的讨论，也没有取得进展。尽管所有与会者都一再强调这一议程项目的重要性，但一些与会者在讨论这一议程项目时“退场”已成为常态。我敦促所有与会者避免采取此类行动，并在日内瓦国际讨论范围内解决关切问题。我鼓励所有与会者相互之间以及与共同主席和共同主持人进行建设性的接触，以找到双方都能接受的创造性解决办法，打破僵局，开始讨论境内流离失所者和难民的权利和自愿回返问题。与此有关，在本报告所述期间，境内流离失所者和难民没有持续返回原籍地或惯常居住地。

10. 在第二工作组方面，我高兴地注意到，在本报告所述期间，进行了一些建设性的讨论，随后开展了改善阿布哈兹生活条件的具体活动，包括与农业生计、防治植物和森林病虫害和疾病以及档案问题有关的活动。令人遗憾的是，在本报告所述期间，跨越点长期关闭或收紧跨越制度，对生活条件以及市场、医疗和其他基本服务获取渠道产生了不利影响。第二工作组共同主持人敦促所有与会者允许

跨越,更具体地说,允许死者亲属跨越行政边界线对宗教场所、包括墓地进行人道主义访问。

11. 自 COVID-19 大流行爆发以来,我一直呼吁团结与合作,采取人权应对措施处理集体危机,并特别关注脆弱社区。我的呼吁也得到了联合国人权事务高级专员及其办事处(人权高专办)的响应。如同我在前几次报告中一样,我再次重申,当地所有相关利益攸关方都需要允许人权高专办不受限制地进入,以便评估受影响民众的人权保护需求,支持相关机制,并促进建立信任。根据人权理事会第 40/28 号决议,联合国人权事务高级专员向 2019 年 9 月人权理事会第四十二届会议提交了一份书面报告(A/HRC/42/34)。2020 年 3 月 12 日,人权理事会秘书处收到了题为“与格鲁吉亚的合作”的决议草案(A/HRC/43/L.7),截至报告日期,该决议草案尚未获得通过,原因是在推出 COVID-19 相关措施后,理事会会议暂停。

12. 日内瓦国际讨论与会者感兴趣的另一个议题是冲突期间失踪的人员仍下落不明。值得赞扬的是,与会者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。在日内瓦国际讨论的框架内并在欧洲安全与合作组织赞助下征聘了一名咨询顾问,通过该顾问的工作,本报告所述期间在有关南奥塞梯失踪人员的下落方面取得了一些进展。虽然许多人道主义问题尚未解决,但日内瓦国际讨论继续为与会者提供了建设性讨论这些问题的重要机会。

13. 为了确保在掌握较多信息的情况下进行讨论,日内瓦国际讨论期间还举办了特别信息通报会,使与会者能借鉴各领域国际专家的经验和意见。在本报告所述期间,与会者再次有机会加深对公共卫生问题以及与不使用武力和国际安全安排有关的问题的理解。共同主席和共同主持人通过反复、系统地交流关于受冲突影响的民众、包括流离失所妇女的情况,包括召开一次关于流离失所女企业家的作用和面临的挑战的会议,了解了包括流离失所妇女在内的受冲突影响民众的观点。

14. 在本报告所述期间,所有与会者一再表示支持和致力于日内瓦进程。虽然这令人鼓舞,但两个工作组在主要实质性问题方面取得实际进展仍然至关重要,以便加强该区域的稳定,应对其余的安全、人道主义等挑战。在这方面,我再次强调完全支持共同主席继续努力协助与会者重振日内瓦进程。我强调,有效利用日内瓦进程的首要责任在于参与者。在这方面,我重申,所有与会者都需要尊重和遵守日内瓦各轮讨论的基本规则,包括停止“退场”,以帮助创造有利氛围,促进在日内瓦国际讨论期间开展对话和解决实际问题。

### 三. 回返权利

#### A. 流离失所、回返和就地安置的范围

15. 在本报告所述期间,境内流离失所者和难民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现象。在本报告所述期间,格鲁吉亚政府指定了一个新的主管部门,负责处理与境内流离失所者有关的问题。根据格鲁吉亚政府提供的数据,截至 2019 年 12 月 31 日,格鲁吉亚有 286 216 人登记为境内流离失

所者。在第比利斯和祖格迪迪/萨梅格列罗登记的人数最多。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令人关切。根据来自被占领土的境内流离失所者、劳工、卫生和社会事务部的数据，2014 年至 2019 年，境内流离失所者人数增加了 23 512 人，主要是其家庭繁衍所致。

16. 据估计，此前已有 45 000 多人自发返回阿布哈兹加利地区的家园。令人遗憾的是，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。联合国和共同主席一再要求控制当局保证回返者在永久居住、行动自由、出生登记和财产所有权方面的权利。更笼统地说，在本报告所述期间，联合国继续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。

17. 必须指出，继 2015 年阿布哈兹控制当局签署两部所谓法律：《阿布哈兹的外国人法律地位法》和《阿布哈兹共和国出入境程序法》后，各方对行动自由等基本权利受限的关切有所增加。南奥塞梯控制当局也颁布了类似新“法律”。上述“法律”规定为被界定为“外国人”或“无国籍人”的民众颁发证件。我敦促阿布哈兹控制当局采取一切必要措施，便利阿布哈兹东部的格鲁吉亚裔回返民众获得行动自由并享有权利和服务。

18. 2016 年 12 月，阿布哈兹控制当局修订了《阿布哈兹的外国人法律地位法》，采用“外国人居留证”，帮助生活在阿布哈兹的格鲁吉亚裔和其他人更方便地行使权利。在实行“外国人居留证”之前，2016 年，阿布哈兹控制当局向约 12 000 名格鲁吉亚裔人发放了被称为“第 9 号表格”的临时身份证件，以便他们享有行动自由和一些基本服务。由于回返民众不愿将自己申报为“外国人”，而且在发放“外国人居留证”方面出现程序性延误，在没有相关法律框架的情况下，2020 年“第 9 号表格”的发放仍在继续。由于为防止 COVID-19 在阿布哈兹蔓延，行政边界线于 2020 年 3 月 14 日关闭，“第 9 号表格”实际上已暂停发放。

19. 推出的“外国人居留证”仍然存在问题，原因有以下几个。“外国人居留证”并未赋予持有人全面的政治、住房、土地和财产权利。另外，限制性的资格要求使很多人无法获得“外国人居留证”，其中包括潜在的未来回返者，而拒发理由五花八门，有各种说法。

20. 在保护和重新融入方面的主要剩余挑战涉及证件、行动自由、需要修缮住所、谋生机会有限、水、环境卫生和个人卫生条件不达标以及保健设施简陋。自 2019 年 1 月 1 日起，阿布哈兹控制当局禁止持有旧阿布哈兹“护照”者越过行政边界线。持有此类“护照”的个人必须申请 2016 年新版事实的阿布哈兹“护照”或“外国人居留证”。在 2013 年和 2018 年对“公民身份法”进行了两轮修订后，阿布哈兹东部的大多数格鲁吉亚裔人不再符合申领 2016 年新版事实的阿布哈兹“护照”的标准，因此他们的申请并不总是成功。与证件有关的政策反复变化，并且在申领跨越行政边界线证件方面遇到挑战，再加上跨越点一再关闭，导致受影响的民众担心未来的事态发展及其可能对他们与家人保持联系、维持市场准入

以及获得医疗和其他服务的能力产生的影响。我敦促有关行为者制定关于格鲁吉亚裔回返民众地位的长期愿景，避免任何歧视性待遇或剥夺权利。

21. 在本报告所述期间，南奥塞梯控制当局继续允许来自阿卡哥里区的流离失所者及其亲属访问该地区，还为被认定符合资格者颁发和更新跨越所需文件(propusk)。一些流离失所者仍然无法得到跨越所需的证件。此外，由于在跨越点设立了清关站，跨越行政边界线到阿卡哥里区变得更加困难，对商人而言尤其如此。2019 年年初临时关闭跨越点，并在 8 月开始的下半年再次关闭跨越点，对南奥塞梯民众，包括对获得紧急医疗和保健相关服务的能力产生了负面影响。

22. 自 2008 年 8 月冲突以来，除难民署在 2016 年 8 月进行的人道主义评估任务以外，联合国无法进入南奥塞梯开展业务活动，这令人遗憾。必须与控制当局和格鲁吉亚政府讨论和商定人道主义援助持续准入问题。我鼓励相关利益攸关方协助积极促进不受阻碍地正常进入南奥塞梯，以便人道主义机构和发展机构能够向民众提供援助，并支助流离失所者中特别脆弱的人群。

23. 我还鼓励南奥塞梯控制当局与人道主义组织之间开展对话，讨论人道主义组织是否有可能恢复对该地区的访问，以满足民众的人道主义需求，特别是考虑到 COVID-19 危机及其对生计和社区复原力的潜在破坏性后果。

24. 难民署仍愿意就流离失所者返回阿布哈兹和南奥塞梯恢复磋商，以确保任何此种回返安全自愿进行。此外，有必要进一步采取措施放宽跨越行政边界线的程序，不仅让人们保持联系，了解家乡社区的动态，而且能自由、知情地选择是返回，还是在流离失所地或其他地方进行安置。

25. 我注意到，2020 年 3 月，为了预防 COVID-19 传播，阿布哈兹控制当局在与格鲁吉亚第比利斯管理领土的主要跨越点实施临时限制措施。关闭对受影响人民的生活和生计产生了重大影响，包括患有慢性疾病者。但我注意到，尽管作为防止 COVID-19 传播的安全措施，自 2020 年 3 月 14 日以来实施关闭，但允许为获得紧急医疗保健服务跨越行政边界线，并为联合国和国际代表进入阿布哈兹提供支持，以便向阿布哈兹运送急需的医疗用品。我鼓励所有相关行为者继续扩大在 COVID-19 预防和应对方面的合作，包括在与社区沟通、保护和援助最弱势群体、水和环境卫生、保护和维护基本民生活活动以及卫生部门等重要领域的合作。我呼吁所有相关行为者避免将这些人道主义问题政治化，并确保为世界卫生组织和其他相关联合国实体的密切合作和支助创造有利环境，包括为此利用加利事件预防和应对机制及其热线，解决这些问题。此外，我呼吁所有相关各方从人道主义角度考虑在行政边界线附近和跨越行政边界线从事传统生计活动的当地居民。

26. 令人遗憾的是，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“边界化”措施依然存在。行政边界沿线继续出现更多行动自由的障碍，包括所谓“国家边界标志”、瞭望塔和监视设备。另据报告，俄罗斯联邦边防卫队加强了监视，并采取了严厉的羁押做法。我对居住在阿布哈兹和南奥塞梯行政边界线沿线的平民因所谓的“非法越境”而继续遭到拘留表示关切，特别是据报道格

鲁吉亚国民在拘留期间死亡的情况。对此，我呼吁对所有此类事件进行全面、透明和独立的调查，以便追究肇事者的责任，避免类似事件再次发生。

27. 行动自由继续受到限制。缺乏适当的证件、持续的“边界化”进程、2016 年和 2017 年提前关闭六个跨越点中的四个，都进一步限制了阿布哈兹一些民众、特别是跨越点毗邻地区居民越过行政边界线的能力。持有可跨越行政边界线的证件的民众现在不得不绕远路跨越。关闭 Nabakevi/Nabakia 和 Otobaia-2/Bgoura 跨越点继续对阿布哈兹东部的回返民众跨越行政边界线、社会和家庭关系、生计机会以及贸易和劳工活动产生负面影响。我再次呼吁，重新开放关闭的跨越点，并且日内瓦国际讨论的与会者不要采取可能不利于受影响民众的人道主义状况及其获取权利和服务机会的单方面行动。

28. 由于无法自由进入农田、果园、传统牧场、森林和市场，收入和就业机会减少，进一步限制了两侧家人之间的沟通和关系。沿行政边界线修建围栏的措施使两侧居民、包括许多境内流离失所者本已艰难的生活条件更加恶化。为了减少对民众生存机制和生计的最有害影响，格鲁吉亚政府成立的“满足行政边界沿线村庄受影响社区需要的临时政府委员会”继续调动国家资金投资于受围栏影响的村庄，以发展灌溉和饮水、道路交通、教育、农业、住房、供暖和卫生的基础设施。

29. 虽然境内流离失所者保留返回权，但格鲁吉亚政府继续努力为这些人提供持久住房解决办法和获得生计的机会。我赞扬格鲁吉亚政府继续努力根据历次的实施境内流离失所者国家战略行动计划的规定，支持境内流离失所者，包括提供住房和其他援助。然而，遗憾的是，截至 2019 年年底，仅为 45% 的境内流离失所者家庭提供了持久住房解决办法。仍然迫切需要继续改善境内流离失所者在收容中心和私人住所的生活条件。此外，仍然需要继续努力，为境内流离失所者提供就业和生计机会。

30. 由于格鲁吉亚政府及其国际伙伴的努力，境内流离失所者对其住房的不满程度有所降低。部分原因是改善了立法，规定在城市和经济中心而不是在偏远的农村地区提供住房。然而，对受惠人甄选程序仍存在关切，即能否保障最需要帮助者享有救助机会。来自被占领土的境内流离失所者、劳工卫生和社会事务部下属的境内流离失所者、经济移民和生计局继续为境内流离失所者开通热线。持续私有化和将提供住所与农业用地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，现有的持久住房解决办法仍然有限。

31. 鉴于流离失所的规模，境内流离失所者的安置方面依然存在重大挑战。格鲁吉亚政府表示，仍需投入 8 亿多美元以满足剩余的住房需求。这是为 9 万户家庭中剩余的 5 万户家庭提供各类住所的预计费用。尽管格鲁吉亚政府努力为居住在破旧不堪收容中心的人提供其他住所，但需求仍然很大。居住在私人住所的民众的生活条件往往同样不佳。尽管这些人通常拥有这些财产，但他们有时因为缺乏经济机会不得不回到收容中心的不达标居住条件，以便有资格继续获得援助。

32. 还必须处理安置的社会经济问题，如可持续生计以及获得优质教育、医疗和社会服务。虽然联合国以及捐助方和其他利益攸关方继续协助格鲁吉亚政府保护和



确保受影响民众的权利，但对格鲁吉亚人道主义项目的供资数量仍然有限。此外，在安置境内流离失所者并改善其生活条件方面取得进一步进展不仅是人道主义应急问题，更是将其社会经济需求纳入城市、区域和国家发展战略和预算的问题。

33. 我欢迎格鲁吉亚政府决定采用评分制度，以需求和脆弱性为基础向境内流离失所者提供援助，而不是以数据库中的登记情况为基础。这种做法符合前境内流离失所者人权特别报告员 2016 年 9 月访问格鲁吉亚期间采纳的建议。我敦促格鲁吉亚政府后续落实这些建议，包括对社会援助改革实施充分协商的过程，并且为包括境内流离失所者需求在内的发展努力分配适足的国家预算资源。我欢迎捐助界采取举措，为格鲁吉亚境内这种对流离失所问题有敏感认识的援助和发展举措提供必要的资金和支助。

34. 虽然在格鲁吉亚族裔回返者重新融入方面取得了进展，但依然存在重大需求和保护方面的挑战。自动返回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，因此有资格获得资金援助和其他援助。格鲁吉亚政府的援助不应阻碍阿布哈兹控制当局向回返者提供适当的证件并让他们充分享有权利和服务。

35. 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，对加利区民众的人道主义和安全状况以及回返者的重新融入前景产生了积极影响。

36. 在阿布哈兹东部地区，仍然存在其他保护和重新融入方面的挑战。当地居民虽然总体对收到的援助表示赞赏，但仍报告有不安全感，特别是对未来有不安全感。之前在获取必要证件方面的挑战依然存在。回返者所述保护方面的其余具体关切涉及：(a) 行动自由；(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、包括高等教育的机会，特别是接受以母语为基础的多种语文教育的机会；(d) 可靠地获得高质量保健(在行政边界线两侧)；(e) 迫切需要改善水、环境卫生和个人卫生设施，努力防止传染病和病毒的传播，如 COVID-19；(f) 遭受歧视情况，包括与证件和税务有关的歧视；(g) 缺乏免受犯罪活动以及性暴力和性别暴力之害的有效保护。

## B. 体制框架和运作措施

37. 包括回返者在内的加利区当地民众继续对下列事项表示关切：对行动自由的限制，上述限制对与住在因古里河对岸的亲友保持联系的影响，能否使用社会基础设施，包括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跨越制度，对改善当地民众的生活条件、促进回返者重新融入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。我敦促所有行为者采取务实步骤，从速解决这一反复发生的问题，并特别允许儿童在方便安全的地点跨越行政边界线。

38. 自愿、安全和有尊严回返的个人权利与为这种回返创造有利条件之间存在着复杂联系。境内流离失所者的个人返回权源于国际人权文书中规定的个人自由行动权。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。这个问题必须予以应对，无论是否有解决根本冲突的办

法。与此同时，应主要由个人来评估风险，就是否在特定时候返回作出知情选择。在此过程中，流离失所者个人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。

39. 联合国参与协助各国为流离失所民众寻求持久的解决方案，该行动是基于这样的认识，即安全和有尊严的自愿返回是一种持久解决方案，另外两种持久解决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，会考虑到需要避免给有关人员造成伤害，避免使其遭受可能侵犯人权的行为：所有回返必须是自愿的，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和关切、获得生计和基本服务的机会以及回返的自愿性。畅通无阻的人道主义援助准入以及联合国因此能够有效监测所有这些要素是另外一个重要方面。

40. 与南奥塞梯形成对照的是，阿布哈兹继续受益于国际人道主义和发展援助。在本报告所述期间，联合国协调的、各人道主义和发展伙伴之间设立的阿布哈兹战略伙伴关系框架扩大了覆盖范围。除了促进提高建立信任以及向最弱势民众提供人道主义援助之外，该框架还旨在通过在加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区的综合保护和援助活动及促进回返者权利，持久解决回返者问题。

41. 联合国系统继续以针对阿布哈兹所有弱势群体的各种战略和行动补充其最初单纯对回返者的关注。在联合国驻地协调员的协调下，这些努力将以下战略伙伴聚集在一起：难民署、联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国粮食及农业组织、联合国人口基金、国际非政府组织(即消除饥饿行动、丹麦难民理事会和世界宣明会)以及更多的人道主义观察员。这些伙伴共同为以下多个部门提供了支助：健康(包括性健康和生殖健康)；生计、农业和经济复苏；住房援助和社区基础设施；教育、青年和社会服务；环境；保护服务，包括法律援助以及预防和应对性暴力和性别暴力；对民间社会的支持。

42. 难民署与当地和国际非政府组织及控制当局合作，继续应对回返者和收容社区在获得服务和服务质量方面面临的挑战，促进为最弱势家庭提供保护和援助服务，包括在证件问题以及获得权利和服务方面提供法律咨询和辅导。难民署为年轻的女性回返者，包括性暴力和性别暴力受害者提供就业机会，并为每天在因古里大桥通勤的一些学童和弱势人群提供免费交通。难民署还着手修复学校和其他小型基础设施项目，并通过促进作物多样性和现代耕作技术向弱势农户提供支助。

43. 为了解决歉收和农业做法不合标准问题，难民署和合作伙伴向阿布哈兹东部的弱势家庭提供设备和培训，帮助他们实现农业活动的多样化和现代化。2019年，难民署的一项现金干预计划为615名脆弱人员提供了援助，满足了他们迫在眉睫的基本需求。其他从事经济活动但被确定为弱势的人员，则被介绍给了执行生计支助项目的合作伙伴。难民署及其合作伙伴还努力加强社会保障制度，为基于社区的地方支助倡议创造更有利的环境。

44. 在本报告所述期间，开发署继续通过社区主导的地方发展向包括农民在内的农村人口提供支助。为了使学童享有更好的连通性，获得学习资源，开发署继续为农村学校配备信息和通信技术设备和互联网接入，并帮助改善外语教学。针对阿布哈兹令人担忧的传染病流行的状况，开发署努力改善了结核病、乙型肝炎、丙型肝炎、艾滋病毒/艾滋病和其他性传播感染患者的保健服务，运营了一个流动医疗实验室，继续对结核病诊所进行有序改造，并在加利区开工建造一个诊所。在可持续发展目标框架下，开发署继续实施民间社会支助方案，重点放在包容、平等、容忍和尊重多样性上。

45. 2019 年，儿基会继续支持改善包括残疾儿童在内的最弱势儿童获得卫生、儿童保护和教育相关服务的机会，并扩大其社会工作方案。儿基会还继续开展以学生为中心的教学、基于母语的多语文教育法和生活技能教育方面的培训方案。格鲁吉亚裔学童如果愿意，应该能够享受母语教学。要为他们获得这种教学提供便利，上学路上所花的时间要合理，并安排他们以尽可能短的距离越过行政边界线。儿基会在卫生部门促进儿童免疫接种，并对医护人员进行母婴保健办法培训。儿基会还为规划阿布哈兹的 COVID-19 应对活动提供支持。

46. 妇女署继续定期为妇女组织、境内流离失所妇女和受冲突影响的妇女、居住在行政边界线附近的妇女以及日内瓦国际讨论和加利事件预防和应对机制的格鲁吉亚参与者之间共享信息搭建平台。妇女署委托进行了一项关于妇女有效参与预防和解决冲突的研究。研究结果将就如何使妇女更广泛地参与和平进程和各级工作向日内瓦国际讨论共同主席提供信息。

47. 跨越行政边界线的行动自由问题涉及安全、人道主义和人权层面，对当地民众来说仍然极为重要。本报告所述期间的事态发展有两个趋势：控制和限制加强，以及跨越行政边界线所需文件手续进一步正规化。我敦促阿布哈兹控制当局为居住在更远地方的人提供更多的交通选择，以便他们更快地穿过因古里大桥。我还敦促阿布哈兹控制当局创造便利条件，使难民署运营的两辆过因古里大桥的穿梭巴士能继续提供服务。

48. 需要医治的人应该能够尽快在治疗点获得尽可能高质量的医疗服务。我呼吁所有利益攸关方在这方面表现出最大的关怀和灵活性，改善跨越边界线的条件，包括为弱势群体采用快速通道程序。我呼吁有关当局对于探亲、特别是在医疗或其他家庭紧急情况、弥留或葬礼的情况下，放宽跨越程序(如果有这种程序的话)。

#### 四. 禁止强制改变人口组成

49. 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，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推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

50. 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，减轻他们的痛苦，并使联合国各实体能够履行其授权任务，必须建立和维持人道主义援助空间。各方都必须履行自己的义务，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。救援物资自由通行以及为人道主义行动提供便利，牵涉到生命权、体面生活水平权和免受歧视权的实现。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。

51. 在国际冲突局势中，国际人道主义法要求为所有救援物资、设备和人员的迅速无阻通行创造条件。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习惯法规则，有关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。必须尽可能简化救济人员所涉安排，因此，我鼓励采取措施促成这项工作，并为之提供便利。

### B. 业务挑战

52. 联合国继续支持所有旨在加强人与人之间接触和改善“分界线”两侧居民日常生活的举措。我鼓励所有相关行为者本着建设性参与的精神，为这些工作提供便利，促进其落实，使人道主义援助准入得以不受阻碍、可持续地进行，人道主义合作伙伴能够提供服务，同时，允许这些合作伙伴在非格鲁吉亚政府控制的领土上进行金融和行政交易。

53. 联合国各机构、基金和方案得以在阿布哈兹开展保护、人道主义援助、恢复和发展活动。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普遍认识到，需求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可持续的支助。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。

54. 2015年1月30日，阿布哈兹控制当局正式告知，他们同意让在加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区的所有国际组织和非政府组织开展工作，并允许联合国机构不受地域限制地开展工作。我敦促取消所有限制，使这些实体能够按照国际机构工作的国际标准，更好地帮助满足阿布哈兹所有地区最弱势群体的需求。应继续以连贯一致的方式落实这项工作。

55. 自2019年10月以来，阿布哈兹控制当局推出了要求国际组织和非政府组织工作人员护照盖章的程序。这一要求继续严重限制联合国机构和国际非政府组织在阿布哈兹的业务灵活性，增加了已经存在的业务困难。此外，在2020年第一季度，阿布哈兹和南奥塞梯控制当局为防止COVID-19传播，关闭了所有跨越点。

尽管有其公共卫生方面的理由，但关闭这些跨越点的做法继续对行政边界线两侧人口的整体福祉造成不利影响，尤其损害到老年人和其他弱势群体。我呼吁所有相关行为方确保，努力为当地居民提供支持的所有联合国机构和国际人道主义非政府组织各类别人员的准入不受阻碍。

56. 鉴于需要从人道主义援助经过恢复阶段适当过渡到长期可持续发展，必须确保剩余的人道主义需求和应急方面的注意事项得到充分解决。在这方面，我再次呼吁所有相关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的原则，并采取灵活态度，采用务实的方法和措施。所有利益攸关方之间还必须继续协商，确保掌握当地民众人道主义需求的最新情况并增进协调。

## 六. 难民和境内流离失所者的财产权

57. 与财产相关的问题仍属于日内瓦国际讨论第二工作组的工作范畴。正如 2013 年 5 月 20 日的报告(A/67/869, 第 58-60 段)所述, 解决这些问题的障碍仍然存在, 我关于有关各方遵守《难民和流离失所者住房和财产归还原则》(称为《皮涅罗原则》)以及包括国际人权法在内的国际法基本准则的呼吁依然有效。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, 境内流离失所者不论是选择返回, 还是融入其流离失所地或迁居别处, 都有权要求归还其失去的财产或者获得赔偿。我鼓励日内瓦国际讨论的参与者在国际讨论期间促进举行一次专家会议, 讨论住房、土地和财产权问题。

## 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

58. 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和时间表。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然不愿意讨论这个问题。我重申, 只要安全、有尊严和有组织回返的条件尚未落实, 财产归还机制没有建立, 为回返制定一个全面的时间表或路线图就必须继续作为一个有待解决的问题。这些挑战不应妨碍当事各方做出努力, 为所有流离失所者寻找持久的解决办法, 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参与者依照国际法和相关原则就此问题进行建设性商谈, 在第二工作组提出难民和境内流离失所者自愿回返问题供商讨时, 不要离席而去。

59. 在缺乏有利于有组织回返的条件以及未确立适当执行机制的情况下, 联合国各机构、基金和方案将继续集中力量, 向包括已回返或正在回返者在内的受冲突影响民众提供援助和支持, 帮助他们重返社会。联合国各实体一如既往地致力于在适当的时间同有关各方协商合作, 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的问题。

## 八. 结论

60. 我欢迎所有相关利益攸关方和与会者继续公开承认日内瓦国际讨论的至关重要性，这是与会者讨论安全与稳定以及人道主义问题，包括与难民和境内流离失所者回返有关的问题的一个独特平台。我还注意到所有相关利益攸关方和日内瓦国际讨论的与会者承诺，必须确保这一重要进程、包括加利和埃尔格涅提事件预防和应对机制的有效运作，他们还支持日内瓦国际讨论联合主席为帮助与会者重振这一进程正在进行的努力。虽然我对这些承诺感到鼓舞，但我仍然严重关切的是，日内瓦国际讨论议程上的实质性问题缺乏进展，包括对境内流离失所者和回返者问题、不使用武力和国际安全安排以及其他重要问题的讨论缺乏进展。

61. 令人遗憾的是，当地再次出现安全紧张局势，民众生计因此受到不利影响，以及 COVID-19 大流行的影响，这些都表明，本报告所述期间对日内瓦国际讨论来说是颇具挑战性的一年。关键的安全、人道主义援助、人权和发展挑战仍未解决，阻碍了创造有利条件帮助流离失所者回返的工作。我仍然对最近由与所谓“边界化”有关的持续负面趋势、限制行动自由和其他单方面行动所引发的安全挑战感到关切。这些行动继续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特别是在南奥塞梯自由运作的的能力。另一个让我关切的问题是，在延长期对沿“分界线”的跨越点继续实行限制的做法。这些限制仍在增加受冲突影响民众(包括妇女在内)的负担，剥夺了他们获得生计、医疗服务和其他服务的机会。我希望，所有阻碍任务执行的障碍都能尽快取消，包括新的要求联合国和其他国际代表进入阿布哈兹时护照盖章的规定。

62. 我特别关注在 COVID-19 蔓延给公众健康和人类安全带来前所未有的威胁时局势的发展。这场危机影响广泛，特别是对社会中最脆弱的成员而言。我重申我的全球停火呼吁，并与日内瓦国际讨论共同主席一道，呼吁所有参与者摒弃不信任和敌意，避免敌对言论，搁置分歧，共同努力保护最脆弱的群体。我赞扬共同主席 2020 年 3 月 31 日发表的联合声明，并响应他们的呼吁，敦促日内瓦国际讨论的所有参与者不要发表任何对安全局势和民众福祉产生不利影响的言论或采取这类措施，而是齐心协力向受 COVID-19 大流行影响的人提供医疗和人道主义支持。

63. 我再次呼吁日内瓦国际讨论的参与者和所有相关利益攸关方表现出更大的政治意愿，并做出务实的建设性的努力，帮助重振这一重要进程。我欢迎共同主席积极主动地努力寻找办法，使与会者能够解决未决问题，我建议他们克服 COVID-19 疫情带来的业务限制，继续在这方面与所有与会者进行接触。我敦促所有相关利益攸关方加紧努力，就日内瓦国际讨论议程上的关键安全与人道主义问题取得切实进展，使安全与人权局势得以改善，并解决受影响民众、包括境内流离失所者紧迫的人道主义关切。

64. 我对不幸的拘留案件感到遗憾。在这方面，加利和埃尔格涅提事件预防和应对机制分别于 2018 年 6 月和 2019 年 8 月暂停，这仍然引起严重关切。这些机制被赋予重要的预防和应对职能，这种职能对于维护稳定、人类安全和促进参与者

之间的信任仍然是不可或缺的。为了确保日内瓦国际讨论的有效运作，加利和埃尔格涅提事件预防和应对机制必须立即恢复正常运作。我欢迎日内瓦国际讨论共同主席呼吁所有相关利益攸关方再次承诺维护和利用这些行之有效的极其重要的平台，解决与最近和过去事件有关的任何未决问题。

65. 我再次强烈敦促所有与会者坚持和加深对日内瓦国际讨论的参与，包括对加利和埃尔格涅提事件预防和应对机制的参与；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总体和平与安全局势、受影响民众的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加大力度支持多层次人道主义、发展、冲突预防、对话、建立信任和建设和平的努力。

66. 我鼓励进一步采取具体步骤，加大阿布哈兹和南奥塞梯区域居民的参与程度。我赞赏日内瓦国际讨论共同主席支持针对 COVID-19 大流行而已经采取的一些合作办法，并鼓励所有参与者更多地合作和参与。联合国重申，随时准备在需要时支持这种努力。

67. 归根结底，日内瓦国际讨论的有效运作，包括解决和平与安全及人道主义相关问题的责任仍然在与会者肩上。在日内瓦国际讨论开始 11 年多后，为了受冲突影响民众的利益，与会者和相关利益攸关方不应让这一进程再拖沓不前，而应充分利用这一独特平台，在所有关切问题上取得有效进展。联合国随时准备继续支持这些努力，包括通过在当地的联合国国家工作队，以及日内瓦国际讨论的联合国代表以其共同主席的身份与其他共同主席密切合作，随时准备继续支持这些努力，只要相关利益攸关方有明确明显的意愿，要为了受影响民众的利益，在这些问题上取得进展。