



第七十三届会议

议程项目 35

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 72/280 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. 重返权利 .....	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 .....	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
六. 难民和境内流离失所者的财产权 .....	13
七. 减轻妇女承担无偿工作的过重负担 .....	13
八. 结论 .....	14

## 一. 导言

1. 本报告是根据大会第 72/280 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长向大会第七十三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 2018 年 4 月 1 日至 2019 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(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(见 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重返问题。到本报告所述期间结束时，已经举行了 46 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(见 S/2009/254，第 5 和 6 段)。到本报告所述期间结束时，在格鲁吉亚、阿布哈兹、俄罗斯联邦和欧洲联盟监测团代表的参与下，举行了 3 次定期会议和 1 次特别会议。我敦促所有与会者继续定期利用该机制和热线，防止事件发生，并立即应对任何与安全有关的事端。与此同时，我遗憾地注意到，由于一些与会者在与进程有关的问题上存在分歧，这一重要机制的工作自 2018 年 6 月以来陷入停顿。虽然加利机制的联合国主席牵头努力通过特别会议维持对话，但不能认为上述会议可代替该机制的正常运作。我强烈强调上述机

制的重要意义，该机制不仅是日内瓦国际讨论的一个组成部分，而且是预警、预防冲突和解决争端的平台，对预防安全事件至关重要，也是解决实地人道主义问题的手段。因此，我期望立即恢复加利机制的定期会议，不设任何先决条件。我敦促所有与会者不将妨碍这一重要机制正常运作的形式问题政治化。我支持联合国代表继续努力克服上述挑战，确保加利机制有效运作，并重新重视实质性问题。

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。根据评估，总体安全局势相对平静和稳定。与会者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，《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。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43轮会议以来陷入停滞的关于不使用武力的联合声明草案。我强烈鼓励日内瓦国际讨论所有与会者就与不使用武力概念及其切实落实相关的问题以及与行动自由各方面相关的问题进行建设性讨论，以期从速取得实际进展。

8. 第二工作组继续把重点放在所有受影响民众的人道主义需求及其行动自由、证明文件和享有权利方面。虽然境内流离失所者和难民回返及相关问题一直保留在议程上，但令人遗憾的是，在几轮日内瓦国际讨论中，并没有就如何解决上述重要问题进行讨论，也没有取得任何进展。尽管所有与会者一再表示上述议程项目具有重要意义，但一些与会者在讨论这个特定项目时“退场”已成为常态。我强烈敦促所有与会者重新考虑且不采取此类行动，并在日内瓦国际讨论的范畴内处理所有关切事项。我鼓励所有与会者彼此间并与日内瓦国际讨论共同主席和共同主持人建设性地进行讨论，以找到各方都能接受的创造性解决办法来打破目前僵局，并开始讨论与境内流离失所者和难民权利和自愿回返有关的问题。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或惯常居住地。

9. 在第二工作组，我高兴地注意到，在本报告所述期间，就阿布哈兹的生活状况进行了一些建设性讨论，然后就改善这一生活状况开展了具体活动，包括有关农业生计、消除植物和森林害虫和疾病的活动，以及有关档案问题的活动。第二工作组共同主持人敦促所有与会者允许死者亲属在这一年中、特别是在复活节和圣诞节期间跨越行政边界线对宗教场所、包括墓地进行人道主义访问。

10. 我重申先前对与会者的呼吁，即给予联合国人权事务高级专员办事处不受阻碍的准入，以便评估人权保护需要，支持实地相关机制并促进建立信任，从而进一步保护受影响民众的人权。2019年3月22日，人权理事会通过了题为“与格鲁吉亚的合作”的第40/28号决议，该决议除其他外请联合国人权事务高级专员向人权理事会第四十一届会议提出口头报告，说明决议后续行动的最新情况，并向第四十二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该决议的执行情况。根据类似的人权理事会第34/37和37/40号决议，高级专员分别向人权理事会2017年9月第三十六届会议和2018年9月第三十九届会议提交了书面报告(A/HRC/36/65和A/HRC/39/44)。

11. 与会者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，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。

12. 为了确保在掌握较多信息的情况下进行讨论，日内瓦正式国际讨论期间还举办了特别信息通报会，使与会者能借鉴各领域国际专家的经验 and 意见。在本报告所述期间，与会者再次有机会加深了解妇女在和平与安全方面的重要作用，包括在建设和平与人的安全以及不使用武力和相应执行措施方面的作用。

13. 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，应对剩余的安全、人道主义和其他挑战。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。我赞同他们在日内瓦进程十周年之际提出的意见，即有关核心问题的剩余挑战尚待解决，并与共同主席一道强调，有效利用日内瓦进程的首要责任在于与会者。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

14. 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。根据格鲁吉亚政府提供的数据，截至 2019 年 1 月 1 日，格鲁吉亚境内登记为境内流离失所者的人数为 282 381 人。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。据被占领土境内流离失所者、劳工、卫生和社会事务部分析股的数据，2014 年至 2019 年，境内流离失所者人数增加了 20 761 人，主要是其家庭繁衍所致。

15. 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在永久居住、行动自由、出生登记和财产所有权等方面的权利。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。

16. 必须指出，继 2015 年签署两部所谓法律：《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，对限制行动自由等基本权利的关切有所

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。在这方面，我敦促阿布哈兹控制当局确保有机会获得证件，以便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。

17. 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”，这将有助于生活在阿布哈兹的格鲁吉亚裔人和其他人更方便地行使权利。在采用“外国人居留证”之前，2016年7月至12月，控制当局为约12 000名格鲁吉亚裔人签发了被称为“第9号表格”的临时身份证件，以便他们享有行动自由和得到服务和就业的机会。由于回返民众不愿将自己申报为“外国人”以及“外国居留证”发放缓慢，据报告，控制当局将“第9号表格”的发放延至2019年年底。

18. 继续延用“第9号表格”证明，采用“外国居留证”出于若干原因仍存在問題。上述原因包括在阿布哈兹居住了数代的人不愿意将自己申报为“外国人”。此外，“外国居留证”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。

19. 在保护和重返社会方面的主要剩余挑战涉及证件文书、行动自由、需要修复住所和谋生机会有限。我仍感关切的是，阿布哈兹控制当局决定从2019年1月起不再允许格鲁吉亚裔人使用事实的阿布哈兹“旅行证件”，且不再接受使用以前的苏联护照，而格鲁吉亚裔人未能或不愿申领“外国居留证”。鉴于上述情况，到本报告所述期间结束时，数千名格鲁吉亚裔人无法跨越行政边界线。因此，他们不能探视家人、获得医疗或教育服务或者获得拨款和养恤金。我敦促有关当局优先解决上述保护差距，同时制定关于格鲁吉亚裔回返民众地位的长期愿景，其中应避免采取任何歧视性处理办法或限制权利。

20. 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探视该地区。他们还还为符合资格者颁发和更新过境文件(propusk)。难民署继续注意到南奥塞梯的民众经常跨越行政边界线；然而，一些流离失所者仍然无法得到过境所需的证件。此外，由于在过境点设立了清关站，跨越行政边界线到阿卡哥里区变得更加困难，特别是对商人而言。2019年年初临时关闭过境点对南奥塞梯民众产生了不利影响。

21. 自2008年8月冲突以来，除难民署2016年8月派出一个人道主义评估团赴茨欣瓦利区和阿卡哥里区以外，联合国令人遗憾地无法进入南奥塞梯开展业务活动。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。此外，在筹备各轮日内瓦国际讨论期间，共同主席和若干联合国工作人员得以访问了茨欣瓦利和周边地区及阿哈尔戈里，了解最新事态发展。我鼓励相关利益攸关方协助积极促进南奥塞梯不受阻碍的经常性准入，以便人道主义机构和发展机构继难民署人道主义评估团后，向民众提供援助并支助流离失所者当中特别脆弱的人群。

22. 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，讨论继难民署评估团后，人道主义组织是否有可能恢复向该区域派出任务团，以满足民众的人道主义需求。

23. 难民署仍愿意就流离失所者重返阿布哈兹和南奥塞梯恢复磋商，以确保任何此种活动安全而自愿。此外，有必要进一步采取措施放宽过境程序，不仅让人们保持接触，了解家乡社区的动态，而且能自由、知情地选择回返或在流离失所地或其他地方就地安置。

24. 我遗憾地注意到，2019年1月初，阿布哈兹和南奥塞梯控制当局在与格鲁吉亚第比利斯管理领土的主要过境点实施临时限制措施，据称是为了保护居民免受流感疫情的影响。这些限制措施遭到联合主席和国际社会的质疑。根据世界卫生组织的指导意见，联合主席断言，关闭过境点没有任何公共卫生益处。虽然在一些例外情况下允许过境获得紧急保健，但封锁对受影响民众的生活产生了重大影响，特别是慢性病患者。我鼓励所有相关行为体使用包括热线在内的事件预防和应对机制来处理此类问题。

25. 我敦促立即恢复加利事件预防和应对机制的正常运作，不设任何先决条件。此外，我呼吁所有有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进一步的行动自由障碍，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。

27. 在行动自由方面，缺乏适当的证件、持续的“边界化”进程、2016和2017年关闭六个过境点中的四个过境点都进一步限制了阿布哈兹的一些民众、特别是住在前述过境点毗邻地区的民众跨越行政边界线。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 过境点使跨越行政边界线极为复杂，不仅对行动自由的基本权利产生了负面影响，而且在社交上孤立了阿布哈兹东部地区的格鲁吉亚裔居民。我重申先前呼吁，即重新开放关闭的过境点，日内瓦国际讨论的与会者不采取可能负面影响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。为了减轻对民众的生存机制和生计的最有害影响，格鲁吉亚政府设立的“满足行政边界线沿线村庄受影响社区需要的临时委员会”继续调动国家资金投资于受围栏影响的村庄，以发展用于灌溉和饮水、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回返权，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 2018 年年底，仅为 43% 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，境内流离失所者对所获住房的不满程度有所降低。上述不满情绪的缓解源自重要措施，包括改善立法，规定在城市和经济中心而不是在偏远农村地区提供住房。然而，对受惠人甄选程序仍存在关切，即能否保障最需要者享有救助机会。被占领土境内流离失所者、劳工、卫生和社会事务部继续完善难民署支助的热线，以便境内流离失所者远程联系该部官员。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. 尽管正在努力协助境内流离失所者，鉴于流离失所的规模，安置方面依然存在重大挑战。格鲁吉亚政府认为，仍需投入 8 亿多美元以满足境内流离失所者的未决住房需求。这一数额是为 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。格鲁吉亚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。居住在私人住所的民众的生活条件往往同样欠缺。尽管这些人通常拥有这些财产，但缺乏经济机会有时迫使他们回到收容中心的不达标住房条件，以便有资格继续获得援助。

32. 提供持久住房十分重要，但不是安置工作的唯一方面。还必须处理社会经济问题，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的供资水平产生了不利影响。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，对国内流离失所者的援助以需要和脆弱性为基础，而不是以数据库中的登记情况为基础。这个做法符合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通过的建议。我敦促格鲁吉亚政府对这些建议采取后续行动，包括在难民署的支持下，围绕社会援助改革实施一项宣传战略。我敦促格鲁吉亚政府也进行社会援助改革，加倍努力，为包括国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社会方面取得了进展，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，因此，有资格获得援助。格鲁吉亚政府的这一财政援助和其他援助不应阻碍阿布哈兹控制当局向回返者提供适当的身份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返社会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返社会挑战。当地居民虽然总的来说对收到的援助表示赞赏，但继续报告有不安全感，特别是对未来有不安全感。加利、特克瓦尔切利和奥恰姆奇拉地区很大一部分人口没有有效证件。过去九年未发放适当证件，这对父母因自己缺乏有效证件而无法为孩子获得必要证件的那些儿童产生了严重的负面影响。回返者所述保护方面的其余具体关切涉及：(a) 行动自由，尤其是从较长期的角度来看，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) 能否可靠使用高质量保健(在行政边界线两侧)；(e) 遭受歧视情况，包括与证件和税务有关的歧视；(f) 缺乏保护回返者免受犯罪活动之害的有效措施，对性暴力和性别暴力缺乏适足的应对措施。

## 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表示关切对行动自由的限制、这种限制对与住在因古里河对岸的亲友保持联系的影响，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。我敦促所有有关方面采取务实步骤，从速解决这一反复发生的问题，并特别允许儿童在方便和安全的地点过境。

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。境内流离失所者返回家园的个人权利源于国际人权文书中规定的自由行动权。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。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。

39. 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因此有效监测所有这些要素的能力，是需要考虑的另一方面。

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，在人道主义和发展伙伴之间建立的、由联合国协调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. 联合国系统最初只侧重于回返者，该侧重继续由针对阿布哈兹所有弱势人口的战略和行动为补充。在联合国驻地协调员的全面协调下，这些努力将以下战略伙伴聚在一起：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、消除饥饿行动、丹麦难民理事会和世界宣明会等国际非政府组织以及其他一些有观察员身份的人道主义行为体。总体而言，在多个部门提供支助：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；为民间社会提供支助。

42. 难民署与当地和国际非政府组织及控制当局合作，继续消除可持续回返的各种障碍，为此向易受伤害的家庭提供一次性个人现金赠款、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。难民署为年轻的女性回返者提供就业机会，并为因古里大桥日常通勤者中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。难民署仍然致力于提供基于社区的支助，特别是加强对弱势群体的保护，促进惠及回返者和收容社区的和平共存项目。

43. 为了解决收成不佳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南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。对阿布哈兹东部回返人口中的 1 024 户家庭进行脆弱性评估后，向 362 户家庭提供了现金援助(是上一报告所述期间的三倍)。然而，大多数弱势家庭住在乡村，在那里开展基于社区的地方发展举措相较于不可持续的个人财政援助而言，有更好的长期前景。

44. 2018 年，开发署对回返和受冲突影响社区的青年提供了支助，阿布哈兹 31 所农村学校估计有 1 900 名受益者(学生和教师)获得了有所改善的信息和通信技术、设备和互联网接入。在农村学校提倡以学生为中心的外语学习方法。在本报告所述期间，218 名教师提高了英语教学专业技能，有 640 堂课采用了新的外语教学方法。开发署还继续支持电子图书馆和信息技术举措，向年轻人提供英语课程，颁发证书，使他们能够在国外接受研究生教育，还建立了大学语言学习中心，提供五种外语的免费课程。

45. 2018 年，儿基会与国际和地方行为体合作，继续支持阿布哈兹各地最弱势儿童、包括残疾儿童更好地获取保健和教育相关服务。儿基会还继续为教师开展以学生为中心的教学及基于母语的多种语文教育方法和生活技能教育方面的培训方案。儿基会支持建立教师资源中心，并继续支持 28 个青年俱乐部开展青年参与和发展活动。

46. 在难民署的支持下，妇女署通过一个当地非政府组织开展的医疗、法律和心理学社会咨询及提高认识运动，继续加强预防和应对性暴力和性别暴力的工作。此外，妇女署继续支持妇女参与和平进程的各个方面，定期组办平台，让妇女组织、境内流离失所妇女和受冲突影响的妇女以及住在行政边界线附近的妇女与参加日内瓦国际讨论及事件预防和应对机制的格鲁吉亚人交流信息。这些会议的主要目标是让妇女了解政治对话情况，为她们提供一个表达其需求和优先事项的论坛。

47. 跨越行政边界线的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，将凭证越过行政边界线事宜进一步正规化。

48. 平均每天有 750 人经常在现已关闭的 Nabakevi/Nabakia 和 Otobaia-2/Bgoura 过境点越过行政边界线。就此，我敦促阿布哈兹控制当局为那些住得更远的人们提供其他交通办法，以便加快因古里大桥的过境速度。我极为重视难民署运营的两辆穿梭巴士继续穿越因古里大桥，为弱势群体提供服务。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，放宽过境程序(如果有这种程序的话)。

49. 有需要的人员应能在以最快速度及最高可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，改善过境点的条件，包括为弱势群体采用快速通道程序。

50. 格鲁吉亚裔学童如果愿意，应该能够受益于母语教学。要为其获取这种教学提供便利，安排合理的路上通行时间，让其尽可能以最短距离越过行政边界线。

#### 四. 禁止强制改变人口组成

51. 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

52. 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，各方都必须履行各自义务，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，牵涉到实现若干项人权，包括生命权、体面生活水准权和免受歧视权。此外，在联合国各人权条约机构所作工作的基础上，

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。

53. 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，必须尽可能简化救济人员所涉安排，因此，我鼓励采取措施，使这种努力成为可能，并为之提供便利。

## B. 业务挑战

54. 联合国继续支持所有旨在加强人与人之间的接触和改善“分界线”两边居民日常生活的举措。为此，我欢迎格鲁吉亚政府于2018年4月通过了关于主题“迈向更美好未来的步骤”的和平倡议，该倡议旨在增加阿布哈兹和南奥塞梯居民的贸易和教育机会；我敦促继续对话，拿出政治意愿，确保执行该倡议，造福所有有关各方。值得赞扬的是，特别注重采取具体措施，鼓励和便利货物、服务、人员和资金在格鲁吉亚阿布哈兹、南奥塞梯和第比利斯管理的格鲁吉亚部分地区之间的自由流动。尽管有这些积极事态，但现行立法含糊其辞，“被占领土法”与“被占领土国家战略”表述不清，继续致使从事人道主义、建设和平及其他活动的国际和地方行为体的业务环境更加复杂，限制了建立有利于更直接有效互动的环境。本着建设性参与的精神，我鼓励格鲁吉亚政府便利和促进这些努力，允许人道主义合作伙伴不受阻碍的可持续的人道主义准入和提供服务，允许这些合作伙伴在非格鲁吉亚政府控制的领土内进行财务和行政交易。

55. 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促进展开包容各方的对话。

56. 2015年1月30日，阿布哈兹控制当局正式告知，其同意让在加利、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开展工作，并允许联合国机构不受地域限制地开展。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。这种做法应继续始终如一地予以实施。

57. 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当地工作人员在越过行政边界线前与阿布哈兹“安全局”进行会谈。该要求继续限制了那些机构和非政府组织的业务灵活性，那些机构和非政府组织的本国工作人员不被允许进入阿布哈兹，本已造成现有业务困难，而这种要求更是加大了业务难度。此外，2019年初，阿布哈兹和南奥塞梯控制当局关闭了过境点，

其理由是公众健康问题，这不仅对受影响人口的生活条件产生了负面影响，而且限制了向弱势群体提供补充食品、药物或财政支助。我呼吁所有有关各方确保所有联合国机构和国际人道主义非政府组织各类人员的准入不受阻碍。

58. 鉴于需要从人道主义援助经恢复适当过渡到长期可持续发展，应避免在过渡进程中出现缺口，确保其余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，采用务实方法和措施。还必须继续与所有利益攸关方协商，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

59. 与财产相关的问题仍属于日内瓦国际讨论第二工作组的范围。正如我 2013 年 5 月 20 日的报告所述(见 A/67/869, 第 58-60 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《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基本国际法准则的呼吁依然有效。境内流离失所者人权特别报告员在 2016 年 9 月访问期间指出, 境内流离失所者对其失去的财产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。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

60. 鉴于当前的环境, 也由于当事各方之间继续进行讨论, 目前尚未制订所有难民和境内流离失所者自愿回返的协议或时间表。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作为未决事项加以解决。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, 在难民和境内流离失所者自愿回返问题摆上第二工作组会议桌时不要离开会场。

61. 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。它们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)概述的所有各方面问题。

## 八. 结论

62. 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。我还注意到日内瓦国际讨论的所有相关利益攸关方和与会者承诺，必须确保这一重要进程、包括加利和埃尔格涅蒂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、国际安全安排以及其他重要问题的讨论缺乏进展。

63. 令人遗憾的是，安全、人道主义援助、人权和发展方面的若干关键挑战、包括有关创造有利于流离失所者回返的条件的挑战仍未解决。我仍感到关切的是所谓“边界化”方面的持续不利趋势、行动自由限制和其他单方面行动，包括抑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。在这方面，我特别关切的是，对沿“分界线”的过境点实行长期限制。这些前所未有的限制增加了受冲突影响人口的负担，剥夺了他们获得生计、医疗和其他服务的机会。如联合主席所述，关闭过境点或大幅度减少过境点并不被认为是对公共卫生问题的恰当回应。我敦促日内瓦国际讨论的所有有关参与者不要采取这种影响民众安全和福祉的措施。

64. 我再次呼吁日内瓦国际讨论参与者和所有相关利益攸关方表现出更大的政治意愿，做出务实和建设性的努力，帮助重振这一重要进程。我欢迎联合主席积极努力，明确与会者应对未决问题的办法。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和人道主义问题取得切实进展，使安全和人权局势得以改善，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。

65. 我感到遗憾的是，2018年2月和2019年3月在“分界线”发生了不幸的拘留案件，特别是有人惨死。我与日内瓦国际讨论的联合主席一道，敦促所有相关利益攸关方利用既定平台，包括加利和埃尔格涅蒂事件预防和应对机制，处理涉及最近和过去事件的任何未决问题，并将这种平台作为防止今后发生类似事件、缓和紧张局势和避免有罪不罚现象的工具。自2018年6月起暂停加利事件预防和应对机制令人严重关切，这有可能破坏该机制的关键预防功能，而这一功能对于维护稳定和促进参与者之间的信任仍然不可或缺。为了确保日内瓦国际讨论的有效运作，加利事件机制必须立即恢复正常运作。

66. 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，包括对加利和埃尔格涅蒂事故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区域和平与安全、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。

67. 我鼓励进一步采取具体步骤，根据格鲁吉亚政府最近的外联举措，促进阿布哈兹和南奥塞梯居民加大参与。联合国重申随时准备视需要支持这种努力。

68. 与会者仍然对日内瓦国际讨论的有效运作、包括在处理和平与安全以及人道主义相关问题方面负有最终责任。在日内瓦国际讨论开始 10 多年后，参与者和相关利益攸关方不要让这一进程更加旷日持久，而是充分利用这一独特的平台，在所有关切问题上取得有意义的进展，这符合受冲突影响的民众的利益。联合国，包括通过在实地的联合国国家工作队、参加日内瓦国际讨论的联合国代表和日内瓦国际讨论联合主席，随时准备继续支持这种努力，条件是相关利益攸关方有明确和明显的意愿，为了受影响民众的利益在这些问题上取得进展。

---