



## 人权理事会

### 第四十二届会议

2019年9月9日至27日

议程项目2和10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

技术援助和能力建设

## 与格鲁吉亚的合作

### 联合国人权事务高级专员的报告\*

#### 概要

本报告根据人权理事会第40/28号决议提交，概述了联合国人权事务高级专员办事处在2018年6月至2019年5月期间为加强在格鲁吉亚促进和保护人权而提供的技术援助。报告重点阐述人权方面的主要发展情况和有待应对的突出挑战。报告还介绍了格鲁吉亚阿布哈兹和格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯及其周围地区最新人权状况。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 背景.....	3
三. 技术援助和人权发展状况.....	3
A. 支持执行《国家人权行动计划》.....	4
B. 司法和执法.....	5
C. 打击酷刑和虐待.....	5
D. 反对歧视.....	6
E. 促进性别平等和打击家庭暴力.....	7
F. 工商业与人权.....	8
G. 公民空间.....	8
四. 阿布哈兹和南奥塞梯及其周围地区的人权状况.....	8
A. 进入阿布哈兹和南奥塞梯.....	8
B. 与阿布哈兹和南奥塞梯有关的主要人权问题.....	9
C. 境内流离失所者和难民的境况.....	15
五. 结论和建议.....	15

## 一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 40/28 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员继续通过其第比利斯办事处向格鲁吉亚提供技术援助。该决议还呼吁立即允许联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)以及国际和区域人权机制不受阻碍地进入格鲁吉亚阿布哈兹和格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯。<sup>1</sup> 理事会还请高级专员向第四十一届会议口头介绍第 40/28 号决议后续行动的最新情况，并向第四十二届会议提交关于决议及其执行情况的书面报告。<sup>2</sup>
2. 本报告介绍了 2018 年 6 月 1 日至 2019 年 5 月 31 日期间人权高专办在格鲁吉亚提供的技术援助以及格鲁吉亚有关人权的主要最新情况。<sup>3</sup>
3. 人权高专办在编写本报告时采用的方法与 2017 年和 2018 年编写的方法相同。<sup>4</sup> 本报告参考了格鲁吉亚政府、格鲁吉亚公设辩护人办公室(A 级国家人权机构)、国际和区域组织以及非政府组织提供的信息以及可信公开获取的文件。
4. 人权高专办提请理事会注意在执行第 40/28 号决议中报告任务方面的持续制约因素，这方面一直没有专门的预算。人权高专办鼓励成员国为今后的请求提供充分的所涉方案预算。<sup>5</sup>

## 二. 背景

5. 2018 年 10 月 28 日和 11 月 28 日，格鲁吉亚举行了总统选举。欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权办公室对选举进行了评估，认为选举具有竞争性且管理良好，同时报告了在整个选举活动中滥用行政资源的事件。该组织认为，收集选民数据、摸底政治偏好以及在选举日跟踪选民等活动令人关切，因为这有可能起恐吓作用，影响选民在不害怕受报复的情况下投票的能力。此外，欧安组织民主制度和人权办公室指出，“竞选活动中使用负面、严厉的言辞，有时使用暴力性言辞，其声势大大压倒了竞选本身”，而当局对此不予处理。<sup>6</sup>

## 三. 技术援助和人权发展状况

6. 人权高专办一位南高加索问题高级人权顾问自 2007 年以来一直派驻第比利斯，得到格鲁吉亚的充分合作。他得到了格鲁吉亚和阿塞拜疆国家工作人员的支持。

<sup>1</sup> 就本报告目的而言，格鲁吉亚阿布哈兹和格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯在下文被称为阿布哈兹和南奥塞梯。

<sup>2</sup> 2019 年 7 月 10 日口头介绍了最新情况。可查看网播 <http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/regular-sessions/watch/item10-general-debate-36th-meeting-41st-regular-session-human-rights-council/6057827136001#player>。

<sup>3</sup> 根据人权理事会第 34/37 号和第 37/40 号决议，高级专员提交了关于 2017 年(A/HRC/36/65)和 2018 年(A/HRC/39/44)与格鲁吉亚合作的书面报告。

<sup>4</sup> A/HRC/36/65, 第 3 至 5 段；以及 A/HRC/39/44, 第 4 至 5 段。

<sup>5</sup> 声明详细说明了通过一项决议草案将带来的行政、财务和方案方面的变化。

<sup>6</sup> 见 [www.osce.org/odihr/elections/georgia/412724](http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/412724)。

持。高级人权顾问继续向格鲁吉亚政府和机构、民间社会组织和其他行为体提供咨询和技术援助。他继续侧重于支持使相关立法、政策和做法符合国际人权标准，并协助执行《国家人权战略》。

#### A. 支持执行《国家人权行动计划》

7. 人权高专办与其他联合国实体一道，支持格鲁吉亚政府持续执行《2018-2020 年国家人权行动计划》，包括在欧洲联盟资助的联合国联合倡议“人人享有人权方案”<sup>7</sup> 的框架内执行。这种支持包括建设国家相应机构的能力，涉及议会成员和工作人员、格鲁吉亚政府行政部门国家人权秘书处的工作人员、<sup>8</sup> 地方自治机构的代表、公设辩护人办公室、法官和法院工作人员、警官、法律专业人员、记者、民间社会组织、学生和青年团体。

8. 2018 年 6 月 1 日至 2019 年 5 月 31 日期间，人权高专办在格鲁吉亚开展了 30 项能力建设活动，并编写了以下材料：警察学院用于培训调查员的人权课程；公务员人权手册；以及关于国家立法与国际言论自由标准兼容性的分析。大部分活动系与国家人权秘书处密切协商规划，应政府的要求并与政府合作开展。

9. 2019 年 4 月 23 日，机构间人权理事会自 2015 年 4 月以来首次召开会议，这是负责协调《国家人权行动计划》的拟订和执行工作的政府机构，由总理担任主席。大多数部委都派部长级或副部长级代表参加会议。人权高专办和联合国开发计划署(开发署)代表参加了这次会议，并概述了联合国各机构为支持主管机关而开展的主要活动。几个非政府组织代表就格鲁吉亚的主要人权挑战发了言。

10. 在本报告所述期间，议会相关委员会就行政部门执行国际和区域人权机制的建议、公设辩护人的建议以及欧洲人权法院裁决的情况举行了几次听证会。2018 年 10 月 15 日，人权高专办参加了议会人权和公民融合委员会就政府关于普遍定期审议所提建议执行情况的中期报告举行的听证会。听证会向民间社会组织开放。<sup>9</sup>

11. 在本报告所述期间，政府提交了一份关于格鲁吉亚在第二轮普遍定期审议期间收到的建议执行情况的中期报告。防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家和与人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组分别于 2018 年 9 月底 10 月初以及 2019 年 4 月访问了格鲁吉亚。<sup>10</sup> 格鲁吉亚尚未向经济、社会及文化权利委员会和禁止酷刑委员会提交下一次定期报告，这两份报告都已逾期未提交。在这些委员会审查之前，对格鲁吉亚进行的近期审查分别在 2002 年和 2006 年进行。

<sup>7</sup> 这一联合倡议旨在支持格鲁吉亚国家人权战略和行动计划的执行和监测。

<sup>8</sup> 在总理办公室领导下，国家人权秘书处负责协调《国家人权行动计划》的起草、执行和相关报告，并在这方面支持机构间人权理事会。

<sup>9</sup> 自 2016 年以来，就国际和区域人权机制以及公设辩护人所提建议的执行情况举行了议会听证会。

<sup>10</sup> 自 2012 年以来，格鲁吉亚接待了 9 名特别程序任务负责人的访问。

## B. 司法和执法

12. 人权高专办继续为司法部门提供支持，侧重于提高法官和法院工作人员(特别是最高法院工作人员)适用国际人权标准的意识和能力。活动侧重于经济权利、平等和打击歧视(特别是基于宗教和性取向的歧视)以及残疾人诉诸司法的机会。

13. 人权高专办根据内政部的援助请求，与其代表密切合作，为警察学院制定了一套全面的人权课程。在内政部进行内部改革的背景下，计划自 2019 年 2 月起，将有 1,200 名调查员参加基于这一课程的培训。此外，人权高专办为警察和检察官办公室举办了关于有效识别和调查仇恨动机犯罪的培训班。

14. 人权高专办还继续保持与格鲁吉亚律师协会的良好合作关系，将其培训纳入执业律师的专业课程。

15. 同时，人权高专办注意到格鲁吉亚公设辩护人向其提交的资料，其中表明司法机构缺乏内部制衡，并具体说明公设辩护人办公室一直在记录违反正当程序保障的情况。公设辩护人指出，辩护处主张进行机构改革，以加强司法机构的独立性。

16. 人权高专办提交理事会的 2018 年报告中对大主教 Giorgi Mamaladze 被控策划谋杀以及阿塞拜疆记者 Afgan Mukhtarli 被绑架的案件表示关切，尚不知悉在解决这些关切方面有任何进展。<sup>11</sup> 在本报告所述期间，高级人权顾问还注意到其他案件，这些案件也引起对格鲁吉亚司法工作的关切。

## C. 打击酷刑和虐待

17. 各国家机制和国际机制承认，<sup>12</sup> 格鲁吉亚在打击监狱系统内的酷刑和其他类型的虐待方面继续取得进展。在这方面，设立国家监察员办公室是报告所述期间最重要的成就。2018 年 7 月 21 日通过的《国家监察局法》将数据保护监察员以前的任务赋予监察局，并授权其调查涉及执法人员的严重侵犯人权指控。这反映了该国有意愿解决关于警察、检察官办公室和监狱官员侵犯人权行为的无效调查这一久拖未决的问题，该问题滋生了有罪不罚的氛围，并损害了公众对执法机构的信任。自 2014 年以来，人权高专办一直倡导设立国家监察员办公室，并参加了关于设立该办公室的各种会议和讨论。人权高专办认为《国家监察局法》是向前迈出的重要一步，并强调需要为国家监察员办公室分配充足的财力和人力资源，以确保其依法有效运作。

18. 2019 年 5 月 17 日，禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚机构间协调理事会<sup>13</sup> 通过了新的《2019-2020 年禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚国家行动计划》。人权高专办参加了理事会的工作，并就行动计划草案提出了意见，其中大部分意见被接受。除其他事项外，《行动计

<sup>11</sup> A/HRC/39/44, 第 15-16 段。

<sup>12</sup> 例如，见 A/HRC/31/57/Add.3。

<sup>13</sup> 隶属司法部。

划》要求监狱机构的视频监控保存更长时间，并要求改进关于虐待残疾人等某些弱势群体的指控的统计数据汇编工作。

#### D. 反对歧视

19. 公设辩护人在提交人权高专办的材料中强调了反歧视立法的改进，即 2019 年 2 月将骚扰和性骚扰列为歧视形式，2019 年 5 月 3 日通过修正案，加强了私营部门的反歧视机制，并延长了就指称歧视案件向法院提起诉讼的期限。立法修订扩大了公设辩护人的任务范围，并将更普遍地提高反歧视机制的效力。<sup>14</sup>

20. 与此同时，公设辩护人强调，根深蒂固的社会成见、负面观念和误解依然存在，加剧了对弱势群体的歧视。2018 年，公设辩护人办公室审议了 158 起新提交的涉嫌歧视的案件，其中 22 起案件经确认存在歧视或煽动歧视的情况，63 起案件基于各种合法理由结案。比例最高的投诉涉及据称基于性别、宗教、政治或不同意见、族裔、性取向和性别认同、残疾状况和公民身份的歧视。歧视在公共部门以及在合同前和劳资关系中最常见。公设辩护人报告说，在实现平等权利方面最弱势的群体仍然是妇女、残疾人以及男女同性恋、双性恋和跨性别者。宗教少数群体也经常就指称的仇恨犯罪向公设辩护人办公室求助。

21. 如前所述，在报告所述期间，防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家于 2018 年 9 月 25 日至 10 月 5 日访问了格鲁吉亚。他在任务结束时的声明中指出，访问期间进行的几乎所有对话都使他认为，格鲁吉亚普遍存在针对男女同性恋、双性恋和跨性别者的身心暴力和歧视。<sup>15</sup> 妇女倡议支持小组在提交人权高专办的材料中指出，非政府组织记录的针对男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和双性者的仇恨犯罪案件数量超过官方统计数字许多倍。该小组指出，《消除家庭暴力、保护和支持家庭暴力受害者法》不承认亲密伴侣是家庭成员，因此未对此类伴侣实施的暴力行为作出规定。<sup>16</sup> 该小组还指出，跨性别者不能更改其身份证件上的性别标识，因为法律上并未对性别认同的法律承认机制作出规定。

22. 近年来，男女同性恋者、双性恋者和跨性别者群体在 5 月 17 日国际不再恐惧同性恋、跨性别与双性恋日之际举行年度集会，但他们决定取消 2019 年的集会，因为格鲁吉亚东正教宣布 5 月 17 日为家庭日神圣不可侵犯。该群体中有部分人表示有兴趣在 2019 年晚些时候举办第比利斯“自豪周”活动，包括公众游行，但对参与者的安全表示关切。

23. 人权高专办在关于与格鲁吉亚合作的以往报告中强调了巴统穆斯林的状况，由于清真寺规模小，他们被迫在户外祈祷。人权高专办还提供了代表巴统新清真寺建筑基金会启动的上诉程序的最新情况，该基金会会被拒绝授权建造新清真寺。<sup>17</sup> 截至 2019 年 5 月底，该案已开庭三次，最终裁决尚未做出。

<sup>14</sup> 反歧视机制有两条轨道，受害者可以向公设辩护人办公室或法院提出申诉。

<sup>15</sup> 见 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23682&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23682&LangID=E)。

<sup>16</sup> 根据格鲁吉亚政府提供的资料显示，如果亲密伴侣与受害者共同生活在一个屋檐下，他们可被视为家庭成员。

<sup>17</sup> A/HRC/36/65, 第 22 段；以及 A/HRC/39/44, 第 25 段。



24. 两个非政府组织向宪法法院提出申诉，称《税法》和《国家财产法》中关于格鲁吉亚东正教享有专属免税并能够免费接收国家财产的某些规定违宪，因为这对其他宗教组织具有歧视性。2018 年 7 月 3 日，宪法法院认可这一指称。法院裁定，应该消除歧视，要么取消优惠待遇，要么让其他宗教组织也享有特权。尽管法院要求在 2018 年 12 月 31 日前执行其决定，但议会尚未启动必要的立法修正。关于这个问题的讨论一直持续到 2019 年，包括在议会人权和公民融合委员会中讨论。人权高专办和其他国际行为体以及非政府组织和宗教组织参加了讨论。

25. 公设辩护人在提交议会的 2018 年年度报告中指出，<sup>18</sup> 在平等和有效落实残疾人权利方面仍然存在许多挑战，并且没有采取任何重大举措来执行《残疾人权利公约》。她还指出，政府没有指定任何国家实体来协调《公约》的执行。2019 年 4 月 15 日，在公设辩护人办公室和人权高专办共同组织的纪念格鲁吉亚批准《公约》五周年的活动中，人权高专办高级人权顾问提交了一份简报文件，概述了格鲁吉亚在执行《公约》方面面临的挑战。除了缺乏协调机制和充足的资源之外，挑战还包括缺乏符合《公约》的全面立法、缺乏可靠和适当分类的统计数据、持续对残疾人采用医疗模式以及普遍存在对残疾人的负面成见和污名化现象。

#### E. 促进性别平等和打击家庭暴力

26. 人权高专办继续协助联合国国家工作队促进性别平等和打击家庭暴力的工作。

27. 在本报告所述期间，部长级职位中的妇女人数增加，在 11 个职位占了 4 个，但妇女参加地方自治的人数没有增加。截至 2019 年 5 月，格鲁吉亚只有一名女市长。<sup>19</sup>

28. 2018 年 11 月 30 日，经与发展伙伴和公设辩护人办公室广泛协商，议会通过了内政部提交的《刑法》修正案。现在《刑法》将性别因素列为谋杀罪、煽动自杀罪和故意伤害罪的加重情节，并规定对这些案件采取更严厉的处罚。这些修正案遵循公设辩护人、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和其他发展行为体的建议，引入了关于杀害妇女的具体条例。

29. 据妇女署称，政府、发展伙伴和民间社会共同努力取得的具体可衡量的成果包括 2018 年披露并处理的暴力侵害妇女和家庭暴力事件有了增加。近年来，针对包括家庭暴力和性暴力在内的暴力侵害妇女案件的限制令和保护令及起诉数量大幅增加，2014 年至 2018 年期间，国家对家庭暴力服务国家基金的预算拨款增加了 84%。

<sup>18</sup> 更多英文资料和格鲁吉亚文报告副本可查阅 <http://agenda.ge/en/news/2019/906>。

<sup>19</sup> 另见 A/HRC/39/44, 第 29 段。

## F. 工商业与人权

30. 在提交人权高专办的材料中，公设辩护人认为劳动安全法规无效以及工业事故增加是格鲁吉亚最严重的问题之一。

31. 如前所述，在报告所述期间，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组于 2019 年 4 月 3 日至 12 日访问了格鲁吉亚。工作组在其任务结束时的声明中指出，工人的职业安全和健康是格鲁吉亚最严重的人权关切之一。缺乏关于职业安全和健康的全面监管框架，加上工人普遍缺乏对自身权利的认识，导致各部门发生的事故数量惊人。根据工作组的数据显示，2010 年至 2018 年期间，有 418 名工人死亡，1,183 名工人受伤。

32. 工作组还注意到，2018 年 3 月为强化劳动监察员的任务而出台的新《劳动法》的范围仍然有限，仅涵盖被认定为特别困难、有风险和危险的部门。工作组对 2019 年 2 月新的《职业安全组织法》的通过表示欢迎。该法规定劳动监察局为独立的法律实体，并规定它有权检查所有部门，包括公共部门和私营部门，而无需法院命令或事先通知。相关修正案将于 2019 年 9 月 1 日生效。然而，工作组认为，监管框架仍然不足，因为新法律没有涵盖所有劳工权利。更具体而言，涵盖所有劳工权利的强制性检查虽然计划从 2020 年开始，但仅限于有风险、繁重、危险和有害的活动。

## G. 公民空间

33. 人权高专办在其活动中与民间社会密切合作。国际公平选举和民主学会在提交人权高专办的材料中指出，格鲁吉亚的民间社会充满活力，随着时间的推移，民间社会已为该国民主进程作出重大贡献。然而，该学会报告称，最近几个月，主管机构和执政党官员对民间社会组织进行了前所未有的协调一致的攻击，并在社交媒体上开展诽谤运动，这表明民间社会空间出现令人担忧的恶化迹象。例如，一些非政府组织对 2018 年 12 月任命新的最高法院法官表示关切，并对缺乏任何遴选程序、缺乏透明度表示遗憾，此后便遭到口头攻击，包括遭到议会主席的攻击。

# 四. 阿布哈兹和南奥塞梯及其周围地区的人权状况

## A. 进入阿布哈兹和南奥塞梯

34. 2019 年，秘书长再次呼吁允许人权高专办不受限制地进入阿布哈兹和南奥塞梯，使其能够评估人权保护需求，支持实地相关机制，并促进建立信任，以期加强对受影响居民人权的保护。<sup>20</sup>

35. 然而，在本报告所述期间，在根据人权理事会第 40/28 号决议允许人权高专办进入阿布哈兹和南奥塞梯方面没有取得任何进展。2019 年 4 月 12 日和 18 日，根据该决议，人权高专办致函阿布哈兹和南奥塞梯控制主管机构，寻求不受

<sup>20</sup> A/73/880, 第 10 段。



限制地进入这些地区，以收集关于人权状况的真实可靠信息。与 2017 年和 2018 年的情形不同，在本报告定稿之前，人权高专办没有收到阿布哈兹主管机构的答复。南奥塞梯主管机构于 2019 年 4 月 17 日转达了程序性意见，但未对人权高专办的请求做出实质性答复。

36. 若干联合国发展和人道主义行为体继续通过行动通道进入阿布哈兹，实施人道主义援助和发展方案及活动。然而，在获准进入南奥塞梯方面没有任何进展。<sup>21</sup>

37. 欧洲委员会人员可以继续进入阿布哈兹，以执行建立信任的措施，却不能为了同样的目的进入南奥塞梯。<sup>22</sup> 与此同时，为编写欧洲委员会秘书长关于格鲁吉亚的综合报告，欧洲委员会秘书处想要访问阿布哈兹和南奥塞梯，但仍未获准。<sup>23</sup> 欧洲委员会部长理事会在其 2019 年 5 月 2 日的决定中再次对欧洲委员会人权专员、其监测机构和编写综合报告的秘书处代表团未获准进入这些地区表示遗憾。<sup>24</sup>

38. 欧安组织少数民族事务高级专员于 2018 年 9 月访问了阿布哈兹，这是备受欢迎的一步。<sup>25</sup>

39. 获准进入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还必须满足主管机构提出的要求才能越过行政边界线，这限制了他们的行动灵活性。<sup>26</sup>

40. 联合国秘书长强调指出，2019 年初阿布哈兹和南奥塞梯的主管机构关闭过境点对人道主义供应和援助产生了负面影响(另见第 53-54 段和下文第 66 段)。<sup>27</sup>

41. 尽管有人一再表示关切格鲁吉亚《被占领土法》的一些条款模棱两可，对在阿布哈兹和南奥塞梯开展活动的国际和地方行为体的运营环境有负面影响，但据报在审查或调整该法方面没有取得任何进展。<sup>28</sup>

## B. 与阿布哈兹和南奥塞梯有关的主要人权问题

42. 由于人权高专办人员无法进入阿布哈兹和南奥塞梯，本节的内容是基于其收到的资料或可信的公开获取的文件中提供的信息。高级专员关于与格鲁吉亚合作的第一次报告中概述的国际人权框架仍然有效。<sup>29</sup>

43. 在与南奥塞梯有关的冲突发生十多年后，政治和法律解决方案的缺失继续影响着阿布哈兹和南奥塞梯及其周围的当地居民及其人权。据若干消息来源称，在

<sup>21</sup> 同上，第 21 和 40 段。

<sup>22</sup> 例如，见“关于格鲁吉亚冲突的综合报告(2018 年 10 月—2019 年 3 月)”，SG/Inf (2019)12 号文件，2019 年 3 月 27 日，第 5 和 71 段。

<sup>23</sup> 同上，第 5 和 33 段。

<sup>24</sup> 部长理事会，CM/Del/Dec(2019)1345/2.1 号决定，第 18 段。

<sup>25</sup> 见 [www.osce.org/permanent-council/401942?download=true](http://www.osce.org/permanent-council/401942?download=true)。

<sup>26</sup> A/73/880，第 57 段。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 同上，第 54 段；以及欧洲委员会，SG/inf(2019)12 号文件，第 30 段。

<sup>29</sup> A/HRC/36/65，特别是第 46、第 48、第 51、第 61、第 66、第 67、第 71、第 72 和第 80 段。

本报告所述期间，这两个地区的人权状况都在恶化，特别是由于行动自由受到越来越多的限制。<sup>30</sup> 格鲁吉亚政府和一个非政府组织提交的材料显示，格鲁吉亚族人在阿布哈兹和南奥塞梯继续面临各种形式的歧视。人权高专办重申，且不论关于领土和实体地位的问题如何，阿布哈兹和南奥塞梯的主管机构都有责任维护其管辖的所有人的基本自由和人权，并处理任何影响其人权的行为。

44. 人权高专办掌握的资料表明，阿布哈兹和南奥塞梯仍有与人权保护相关的地方机制。人权高专办鼓励这些机制在这两个地区及其周围积极促进和保护人权。

45. 鉴于国际人权机制无法提供全面的人权状况报告，Thomas Hammarberg 和 Magdalena Grono 于 2017 年 7 月发表的关于阿布哈兹人权问题的报告<sup>31</sup> 仍然是与阿布哈兹有关的人权问题的重要参考。<sup>32</sup> 人权高专办鼓励对他们的建议采取后续行动，并重申其可以在这一进程中提供支持。

46. 人权高专办还重申，需要对南奥塞梯的人权进行一项可比的独立基线研究。

## 1. 侵犯生命权

47. 在本报告所述期间，一名在押人员的死亡令人严重关切。该案件涉及一名格鲁吉亚族人 Irakli Kvaratskhelia，据报他因试图越过与阿布哈兹的行政边界线而被羁押在俄罗斯边防部队的设施中，他于 2019 年 3 月死亡。关于他死亡的情况仍不清楚，阿布哈兹主管机构称他是自杀。2019 年 3 月 13 日，死者尸体被移交给格鲁吉亚主管机构，截至 2019 年 5 月，仍在进行法医检查和调查。据报俄罗斯联邦主管机构也完成了对此案的调查。

48. 关于 2018 年 2 月另一名格鲁吉亚族人 Archil Tatumashvili 在南奥塞梯死亡一事，格鲁吉亚政府向人权高专办通报了法医局的检查结论，该局发现有遭受酷刑的伤痕。格鲁吉亚政府还报告称，现已对格鲁吉亚主管机构查明的肇事者提出了指控。在本报告所述期间，该案中没有为受害者伸张正义，据称在 Giga Otkhoshoria 和 David Basharuli 非法死亡或被杀害的案件中也没有为死者伸张正义。<sup>33</sup>

49. 上述事件和缺乏问责的情况继续助长阿布哈兹和南奥塞梯的有罪不罚现象。人权高专办呼吁所有相关各方尽最大努力查清这些死亡事件的真相，并防止在这两个地区及其周围再发生任意剥夺生命的事件。

50. 人权高专办收到信息称，阿布哈兹于 2019 年 4 月决定对毒品相关犯罪处以死刑，并将从 2020 年开始适用。人权高专办强调，这种做法与废除死刑的全球趋势背道而驰。此外，在没有废除死刑的情况下，国际人权法和标准规定死刑只能施加于“最严重罪行”，仅限对蓄意杀人罪实施死刑。<sup>34</sup>

<sup>30</sup> 格鲁吉亚政府提交的材料；以及欧洲委员会，SG/inf(2019)12 号文件，第 16 和 34 段。

<sup>31</sup> Human Rights in Abkhazia Today(斯德哥尔摩，奥洛夫·帕尔梅国际中心，2017 年 7 月)。

<sup>32</sup> 另见 A/HRC/39/44，特别是第 37、第 45、第 46、第 56、第 70、第 73、第 77、第 82 和第 86 段。

<sup>33</sup> 同上，第 54-55 段。

<sup>34</sup> 例如，见 A/67/275 号文件。另见大会第 69/186 号决议。

## 2. 限制行动自由

51. 在本报告所述期间，对行动自由的限制主要是围绕行政边界线，这仍然是阿布哈兹和南奥塞梯及邻近地区令人特别关切的问题。人权高专办回顾说，行动自由除了构成一项人权外，是行使其他权利的先决条件，也是在阿布哈兹和南奥塞梯范围内建立信任的一项重要措施。人权高专办再次呼吁所有相关行为体根据国际人权规范和标准，紧急确保尊重行动自由。

52. 在本报告所述期间，阿布哈兹和南奥塞梯继续进行所谓的“边界化”进程，安装了更多围栏、“边界标识”和设备，经常进行管制，并加强了监控。根据格鲁吉亚政府提供的信息，这两个地区的“边界化”进程尤其影响到行政边界线附近的村庄，800多个家庭因此被剥夺了进入其房屋、农田和其他地点的权利，有些人自家房地里被装上了带刺铁丝网。

53. 2019年1月初，据报在第比利斯控制的领土上爆发了流感，引发对公众健康的关切，所以阿布哈兹和南奥塞梯的主管机构同时关闭了行政边界线沿线的过境点，行动自由进一步受到限制。虽然允许一些例外情况，但阿布哈兹的封闭持续了近一个月，南奥塞梯则持续了两个多月。在世界卫生组织的指导下，国际社会对这些封闭做法提出质疑，认为封闭的做法在遏制流感传播方面效率低下，并剥夺了公共利益。<sup>35</sup>

54. 各种报告表明，封闭对这两个地区及其周围人口造成了严重影响，使他们的社会经济状况恶化，加剧了孤立状态。关于阿布哈兹，人权高专办收到的资料显示，在封闭期间，每日过境人数下降了90%。据格鲁吉亚政府和欧洲委员会称，由于时逢严冬季节且国际人道主义组织无法进入，南奥塞梯居民还面临食品和药品严重短缺。<sup>36</sup>

55. 行政边界线沿线开放和正常运作的过境点数量仍然非常有限。在本报告最后定稿时，只有两个过境点在与阿布哈兹的行政边界线上保持开放，人们过境要绕更远的路，因此要花费更多的钱。关于南奥塞梯，在某个过境点设立的“海关检查站”使过境流程更加复杂，在贸易方面特别如此。<sup>37</sup>

56. 人权高专办继续收到资料，涉及阿布哈兹和南奥塞梯主管机构适用的关于个人证件的各种条例、制度和做法产生的影响。在阿布哈兹，报告所述期间出台的新规则据报进一步阻碍了行动自由，特别是格鲁吉亚族人的行动自由。阿布哈兹实际使用的旧版“旅行证件”和前苏联护照已被宣布无效，因此跨越行政边界线时此类证件不再被接受。

57. 由于阿布哈兹的大多数格鲁吉亚族人据报没有资格获得阿布哈兹实际使用的新版“旅行证件”，如果他们希望继续在阿布哈兹居住并能够越过行政边界线，就需要申请“外国居留证”。尽管仍在继续发放“外国居留证”，但人权高专办收到的信息表明这方面持续存在问题。特别是，据报当地居民仍然感到关切的是，尽管他们世代居住在阿布哈兹，但申请“外国居留证”将迫使他们接受

<sup>35</sup> 例如，见 A/73/880，第 24 段。

<sup>36</sup> 见 SG/Inf(2019)12 号文件，第 51 段。

<sup>37</sup> A/73/880，第 20 段。

外国人的身份，并登记为外国人。其他关切涉及获得“外国居留证”的严格资格标准(该标准排除了很多群体)，持有“外国居留证”不可能享有全部权利，特别是政治和财产相关权利，而且申请过程时间长、费用高。

58. 与此同时，阿布哈兹主管机构继续延长“9号表格”的有效期，该表格是允许当地居民越过行政边界线的临时文件。然而，自2019年1月起推出了新的规则，据报要求人们在申请或延长“第9号表格”的同时申请“外国居留证”。

59. 鉴于目前的情况，估计数千名格鲁吉亚族人没有任何证件，无法越过行政边界线，也无法享有相关权利并获得服务。

60. 关于南奥塞梯，格鲁吉亚政府和格鲁吉亚公设辩护人提交的材料提到主管机构在2019年推行的新规则。新规则要求阿哈尔戈里地区的居民申请特别“许可证”才能越过行政边界线，而以前他们仅凭南奥塞梯实际使用的“旅行证件”即可过境。

61. 格鲁吉亚政府认为阿布哈兹和南奥塞梯主管机构签发的上述证件无效。

62. 采取与所谓的“边界化”相关的措施、临时关闭行政边界线、限制实际运作的过境点数量以及不明确规定过境所需身份证件和其他文件，这些做法继续加剧当地居民的孤立和脆弱状况。自由权、健康权、受教育权和财产权仍然特别受到这些措施的影响，详情如下。

### 3. 剥夺自由

63. 人权高专办继续收到报告称有人因跨越行政边界线而被剥夺自由，在主管机构认为是“未经授权的过境点”的地点特别如此。据报在大部分案件中过境者被羁押数天，而长达数年的长期羁押的情况仍在继续发生。许多被拘捕或羁押的人被要求支付相当高的罚款才能获释。

64. 格鲁吉亚公设辩护人在提交人权高专办的材料中提到格鲁吉亚政府关于在本报告所述期间沿阿布哈兹行政边界线羁押28人的报告，还提到了阿布哈兹消息来源提到300起此类案件的资料。公设辩护人指出，在本报告所述期间，根据格鲁吉亚政府的登记，沿南奥塞梯行政边界线有96人被羁押，南奥塞梯消息来源称有607起案件。

65. 格鲁吉亚政府和非政府组织提供的资料显示，儿童、妇女和老人也被羁押。非政府组织提交的材料强调，被羁押者缺乏正当程序和公平审判保障，不得与家人联系，羁押条件恶劣。

### 4. 健康权

66. 据报，对行动自由的限制继续影响阿布哈兹和南奥塞梯人民的健康权。患者和医疗急救车辆在穿越行政边界线时仍然面临困难。2019年初关闭路线时情况尤为严重。在阿布哈兹，如果有人需要过境送医院，可予例外通行，但据报两个地区都出现了延误。在南奥塞梯，据报关闭过境点导致药品供应急剧减少。

67. 更广泛而言，人权高专办收到的资料表明，这两个地区的医疗服务和基础设施很糟糕，医务人员的资质很差。

68. 联合国人口基金(人口基金)继续对阿布哈兹的性健康和生殖健康状况表示关切，该地区缺乏相关服务、方案和信息，现代避孕方法普及率较低。人口基金强

调了自 2016 年以来在阿布哈兹全面禁止堕胎带来的持续的负面影响。提交的材料显示，由于避孕方法的使用率较低，预计这项禁令将导致非法堕胎数量增加，从而带来产妇死亡和发病的风险。人口基金强调必须在该区域广泛提供计划生育服务和避孕方法。

## 5. 受教育权

69. 人权高专办收到的许多材料显示目前限制使用格鲁吉亚语作为教学语言，这些限制继续对生活在阿布哈兹的加利和南奥塞梯的阿哈尔戈里且自称为格鲁吉亚族人的群体产生特别影响。

70. 在阿布哈兹和南奥塞梯，据报格鲁吉亚学校持续采取措施，用俄语取代格鲁吉亚语作为教学语言。格鲁吉亚政府称，阿布哈兹仍有 4,000 名学生受影响，南奥塞梯有 100 名学生受影响。据报这种做法继续阻碍教师提供优质教育，也阻碍学生从教育中受益。人权高专办收到的一份材料指出，这可能会使阿布哈兹和南奥塞梯的格鲁吉亚儿童的学习成绩显著下降，而且从长远来看，可能导致这两个地区这一代人的受教育水平较低。

71. 对行动自由的多方面限制进一步阻碍了受教育的机会。人权高专办继续收到材料表明，有儿童被迫越过与阿布哈兹的行政边界线去以格鲁吉亚语教学的学校上学，虽然这样做不是不可能，但由于路程耗费时间长得多，再加上其他要求，他们这样做是很困难的。格鲁吉亚公设辩护人称，由于 2019 年初行政边界线关闭，在年终假期访问阿布哈兹和南奥塞梯的学生和学童无法按时返回第比利斯控制的领土，从而错过了上课和考试。

72. 一些非政府组织认为，由于上述情况，格鲁吉亚族人可能会忘记自己的母语，或者被迫离开有关领土。

## 6. 财产问题

73. 据报告，在归还或赔偿境内流离失所者留下的财产方面没有任何进展。所谓的“边界化”产生诸多影响，跨越行政边界线的人经常被拘捕，这继续阻碍当地居民进入行政边界线另一边或沿行政边界线的地产。

74. 在阿布哈兹，关于必要身份证件的规定不明确，继续导致财产权受到进一步侵犯，因为“外国居留证”并不赋予财产权。格鲁吉亚政府在其提交的材料中提到最近在阿布哈兹的一项倡议，该倡议将剥夺那些在过去冲突中格鲁吉亚一方作战人员的亲属申索财产的权利。

75. 根据人权高专办收到的两份材料，在南奥塞梯，特别是在 Eredvi 和 Ksuisi 村，拆毁属于境内流离失所者的房屋的残垣断壁的行动在继续。

## 7. 性别暴力和家庭暴力

76. 据妇女署称，在阿布哈兹，暴力侵害妇女行为和家庭暴力仍是难以讨论的问题，因为人们否认这些问题的存在，并认为这是私人问题，不是犯罪和侵犯人权行为。妇女署向人权高专办通报了其正在阿布哈兹开展的工作，侧重于预防和应对暴力侵害妇女行为和家庭暴力。

## 8. 民间社会的作用

77. 人权高专办获得的资料表明，阿布哈兹的民间社会持续发声，在艰难的环境中运作。人权高专办收到了关于 2018 年 6 月 1 日颁布的规则的报告，这些规则禁止阿布哈兹主管机构的代表参加非政府组织安排的任何国际活动。

78. 在南奥塞梯，据报环境对民间社会限制很大。据称，创建一个自愿协会，要受到严格的审查和控制，这导致人们选择单打独斗，那些参加国际组织会议的人员据称受到压力。若干提交的材料显示，阿哈尔戈里的格鲁吉亚裔民间社会活动人士 Tamara Mearakishvili 继续遭受恐吓，包括威胁对她提起“刑事诉讼”。<sup>38</sup>

## 9. 真相和问责

### 真相和问责程序

79. 在本报告所述期间，国际刑事法院继续调查 2008 年 7 月 1 日至 10 月 10 日期间在南奥塞梯及其周边地区发生的国际武装冲突背景下所犯罪行。<sup>39</sup>

80. 截至本报告定稿时，欧洲人权法院仍未就格鲁吉亚政府提交的关于 2008 年 8 月武装冲突及其后果的第 38263/08 号申诉做出裁决。与该冲突有关的一系列个人申诉的程序也还在进行中。<sup>40</sup>

### 失踪人员

81. 红十字国际委员会(红十字委员会)继续开展工作，并报告了为查明 1990 年代和 2008 年武装冲突中失踪人员的下落及遗留问题而建立的协调机制的进展情况。红十字委员会称，截至 2019 年 3 月，仍有 2,300 多人下落不明，其中 2,200 人与 1990 年代阿布哈兹的武装冲突有关。<sup>41</sup>

82. 红十字委员会建议格鲁吉亚政府设立一个机构，负责协调寻找失踪人员以及向其家人提供协助的工作，类似于其他国家的失踪人员调查委员会。<sup>42</sup>

83. 格鲁吉亚政府在向人权高专办提供的资料中报告称，已经开始对失踪人员启动新的调查。

84. 失踪人员问题继续在日内瓦国际讨论中提出。欧安组织委托的一名专家继续开展重点关注南奥塞梯失踪人员的工作。

<sup>38</sup> 高级专员 2018 年的报告提到了 Mearakishvili 女士的案件(A/HRC/39/44, 第 85 段)。人权高专办为编写本报告而收到的几份材料表明，截至 2019 年 5 月底，针对 Mearakishvili 女士的两项“刑事诉讼”正在进行，其中一项诉讼的审理不断推迟。据报 Mearakishvili 女士的身份证件一直被剥夺，因此无法越过行政边界线。

<sup>39</sup> 见 [www.icc-cpi.int/Georgia](http://www.icc-cpi.int/Georgia)。

<sup>40</sup> 欧洲委员会，SG/inf(2019)12 号文件，第 24 段。据欧洲人权法院 2018 年 8 月 31 日的新闻稿(ECHR 287 (2018))，与冲突有关的近 2,000 项个人申诉尚待处理，其中一些已分送相关方。

<sup>41</sup> 见红十字委员会新闻稿，“Missing in connection with 1990s, 2008 conflicts remains of 23 more people identified”，2019 年 3 月 12 日；以及“Missing since 1992–1993 Abkhazia conflict: Speeding up identification process”，2019 年 4 月 15 日。

<sup>42</sup> 见 [www.messenger.com.ge/issues/4354\\_march\\_15\\_2019/4354\\_icrc.html](http://www.messenger.com.ge/issues/4354_march_15_2019/4354_icrc.html)。另见 A/HRC/39/44, 第 53 段。



## 10. 建立信任措施

85. 2018 年 6 月，格鲁吉亚议会批准了政府提交的题为“迈向更美好未来”的一揽子建议，其中提出跨越行政边界线的社区间建立信任措施。<sup>43</sup> 2019 年 3 月，政府启动了相关的小额赠款方案（“企业创造更美好的未来”），旨在支持跨边界线的联合企业生产和合作项目。秘书长赞扬格鲁吉亚注重通过具体措施鼓励和便利货物、服务、人员和资金跨线自由流动，秘书长敦促该国继续对话，拿出政治意愿，以确保这些措施得到实施。<sup>44</sup>

86. 欧洲委员会也继续在阿布哈兹执行建立信任措施，同时指出在南奥塞梯不可能制定和执行此类措施。<sup>45</sup>

## 11. 事件预防和应对机制

87. 在本报告所述期间，日内瓦国际讨论继续定期进行，但人权高专办感到遗憾的是，Gali 和 Ergneti 地区事件预防和应对机制暂停运作，该机制为联合讨论一系列问题、事件和个案提供了平台。Ergneti 地区机制最终于 2018 年 12 月恢复，但截至本报告定稿之日，Gali 地区机制仍处于暂停状态。

## C. 境内流离失所者和难民的境况

88. 根据大会第 72/280 号决议，秘书长向大会第七十三届会议提交了关于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境况的年度报告(A/73/880)，涵盖 2018 年 4 月 1 日至 2019 年 3 月 31 日期间的情况。因此，本报告不讨论这个问题。

## 五. 结论和建议

89. 联合国人权事务高级专员对格鲁吉亚政府与人权高专办的持续合作表示赞赏，这表明格鲁吉亚政府致力于促进和保护人权。人权高专办仍然致力于继续支持政府和其他国家利益攸关方进一步改善格鲁吉亚促进和保护人权的工作。

90. 人权高专办对格鲁吉亚在本报告所述期间取得的成就表示欢迎，包括设立了国家监察员这一职位，在打击虐待和家庭暴力方面取得了进展，同时继续与联合国特别程序任务负责人合作。

91. 人权高专办向格鲁吉亚政府提出以下建议：

- (a) 继续改革司法机构，特别是加强其独立性；
- (b) 加强努力打击歧视，包括基于性别、性取向、宗教或信仰和残疾的歧视，特别是通过以下方式：
  - (一) 打击污名和仇恨言论；

<sup>43</sup> 另见 A/HRC/39/44，第 88 段。

<sup>44</sup> A/73/880，第 54 段。

<sup>45</sup> SG/inf(2019)12 号文件，第 64 和 71 段。

- (二) 开展人权教育和提高认识活动；
- (三) 确保每个人，包括男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者，都享有和平集会权；
- (四) 加紧努力执行《残疾人权利公约》；
- (五) 执行宪法法院 2018 年 7 月 3 日关于给予格鲁吉亚东正教特权的法律规定的裁决；
- (c) 加紧努力，让妇女更多参与政治和公共生活；
- (d) 在已取得进展的基础上继续努力打击家庭暴力；
- (e) 保护并拓展充满活力的公民空间，包括采取措施防止对非政府组织的口头攻击；
- (f) 迅速使国家监察员办公室投入运作，特别是为其有效执行任务分配充足的资源；
- (g) 执行公设辩护人和国际机制关于 Giorgi Mamaladze 案和 Afgan Mukhtarli 案的建议；
- (h) 执行访问过格鲁吉亚的联合国特别程序任务负责人的建议，包括在报告所述期间访问过格鲁吉亚的任务负责人；
- (i) 向联合国条约机构提交逾期未交的报告。

92. 现有信息表明，阿布哈兹和南奥塞梯持续存在严重的人权挑战，突显需要可靠和经过核实的信息。缺乏政治解决方案，再加上随之产生的政治分歧，影响了决策和做法，这继续对当地居民的权利产生不利影响。

93. 因此，高级专员感到遗憾的是，在人权高专办和联合国人权机制获准进入阿布哈兹和南奥塞梯方面缺乏进展，同时注意到阿布哈兹的主管机构继续允许联合国的一些发展行为体和人道主义行为体进入阿布哈兹。进入这些区域将使人权高专办和其他行为体能够独立、客观地评估人权状况和差距，量身定制援助措施，并促进建立信任，以期加强对受影响人口的人权保护。因此，高级专员再次呼吁让人权高专办和联合国人权机制不受限制地进入阿布哈兹和南奥塞梯。

94. Hammarberg 先生和 Grono 女士在其关于阿布哈兹人权的报告中认为，在达成全面政治协定之前可以处理若干人权问题(第 76 页)。考虑到这一结论，人权高专办根据阿布哈兹和南奥塞梯局势向所有相关各方提出以下建议，以期在落实人权方面取得进展：

- (a) 关于阿布哈兹和南奥塞梯及其周围地区的人权状况：
  - (一) 取消对行动自由的所有限制，以便利受影响人口享有人权和服务，并避免采取会导致他们更加脆弱和孤独的措施；
  - (二) 终止与跨越行政边界线有关的羁押做法；
  - (三) 在两个地区及其周边地区防止进一步任意剥夺生命的行为，并确保在近年来发生的所有所称非法死亡或杀人的案件中为受害者伸张正义、追究责任并提供补救；

- 
- (四) 支持与人权保护相关的地方机制，并为民间社会营造有利的环境；
  - (五) 促进人与人之间的联系和专业人员之间的交流；
  - (六) 防止基于任何理由的歧视，包括基于种族和性别的歧视；
  - (七) 促进妇女权利并采取措施打击暴力侵害妇女行为，包括家庭暴力；
  - (八) 确保包括格鲁吉亚族人在内的所有族裔群体有权以其母语接受教育；
  - (九) 酌情寻求国际社会的援助，以处理本报告中概述的所有问题。
- (b) 关于阿布哈兹及其周围地区的人权状况：
    - (一) 就 Hammarberg 先生和 Grono 女士在 2017 年报告中提出的建议采取后续行动；
    - (二) 废除死刑；
    - (三) 取消堕胎禁令，确保人们能获得性健康和生殖健康服务。
  - (c) 关于南奥塞梯及其周围地区的人权状况，允许进行关于南奥塞梯人权的独立基线研究。

95. 人权高专办再次表示支持在日内瓦国际讨论背景下作出的努力，认为这是为改善阿布哈兹和南奥塞梯及邻近地区受影响人民的人权状况创造必要条件的关键。

---