



## 人权理事会

### 第四十五届会议

2020年9月14日至10月2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

## 联合国人权事务高级专员关于与格鲁吉亚合作的报告\*

### 概要

本报告根据人权理事会第43/37号决议提交，概述了联合国人权事务高级专员办事处2019年6月1日至2020年5月31日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。报告着重介绍这一时期的人权发展情况和需要应对的挑战。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主要人权问题的最新情况。

\* 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. 联合国人权事务高级专员办事处提供的人权技术援助和 人权发展情况.....	4
A. 支持执行《国家人权行动计划》.....	4
B. 司法和执法.....	5
C. 打击酷刑和其他形式的虐待.....	6
D. 遏制歧视.....	7
E. 促进性别平等和打击家庭暴力.....	8
F. 工商业与人权.....	8
四. 阿布哈兹和南奥塞梯及其周围地区的人权状况.....	9
A. 进入阿布哈兹和南奥塞梯的问题.....	9
B. 阿布哈兹和南奥塞梯及其周围地区的主要人权问题.....	10
C. 境内流离失所者和难民的境况.....	15
五. 结论和建议.....	15

## 一. 导言

1. 人权理事会第 43/37 号决议请联合国人权事务高级专员向理事会第四十四届会议口头汇报该决议的最新后续进展，<sup>1</sup> 并向理事会第四十五届会议提交书面报告，说明决议的相关动态和执行情况。在该决议中，理事会还请高级专员继续通过其在格鲁吉亚第比利斯的办事处提供技术援助，并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>2</sup>
2. 根据第 43/37 号决议，本报告介绍了 2019 年 6 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日期间人权高专办在格鲁吉亚提供技术援助的最新情况，以及主要的人权发展情况。根据该决议序言部分重点关切的问题，报告还讨论了阿布哈兹和南奥塞梯及其周边地区的主要人权问题。
3. 人权高专办采用了和高级专员此前关于与格鲁吉亚合作的报告<sup>3</sup> 相同的编写方法。除了联系相关利益攸关方，人权高专办还公开呼吁<sup>4</sup> 根据第 43/37 号决议提交书面材料。
4. 本报告基于人权高专办掌握的信息，包括格鲁吉亚政府、格鲁吉亚公设辩护人(“A”类国家人权机构)、国际和区域组织、非政府组织提交的材料以及案头研究。与前几次报告一样，由于无法进入阿布哈兹和南奥塞梯，本报告没有全面说明两地的人权状况。
5. 人权高专办希望再次提请人权理事会注意，仍然缺乏支持格鲁吉亚报告任务的专项预算，<sup>5</sup> 这继续限制着人权高专办执行该决议的效力。人权高专办鼓励会员国为今后的请求提供充分的所涉方案预算。

## 二. 背景

6. 2019 年 6 月 20 日，一名俄罗斯议员在格鲁吉亚议会议长的席位上主持了议会间东正教大会，随后在第比利斯的议会外爆发了抗议活动。抗议起初和平进行，但后来一些参与者试图强行进入议会。虽然大多数执法人员坚守岗位，但有些执法人员近距离向抗议者发射橡皮子弹，造成一些人严重受伤，其中有两人失去了一只眼睛。公设辩护人称，冲突持续到 6 月 21 日上午，有 200 多人受伤。<sup>6</sup> 这些事件对政治环境产生了重大影响，导致执政党和反对党之间相互指责，并导致两派分化。

<sup>1</sup> 口头汇报的录音可查阅 <http://webtv.un.org/search/hc-oral-update-on-georgia-26th-meeting-44th-regular-session-human-rights-council-/6172106912001/?term=&lan=english&cat=Human%20Rights%20Council&sort=date&page=3>。

<sup>2</sup> 格鲁吉亚阿布哈兹和格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯，以下简称阿布哈兹和南奥塞梯。

<sup>3</sup> A/HRC/36/65，第 3-5 段；A/HRC/39/44，第 4-5 段；A/HRC/42/34，第 3-4 段。

<sup>4</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/GeorgiaRes43L7.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/GeorgiaRes43L7.aspx)。

<sup>5</sup> A/HRC/42/34，第 4 段。

<sup>6</sup> 《格鲁吉亚公设辩护人关于格鲁吉亚保护人权和自由情况的报告》，可查阅 <http://ombudsman.ge/res/docs/2020070407523954521.pdf>，第 184 页。

7. 格鲁吉亚首例冠状病毒病(COVID-19)于2020年2月26日确诊。格鲁吉亚总统于2020年3月21日宣布紧急状态,随后于4月21日将紧急状态延长至5月23日。政府立即向联合国秘书长通报了宣布和延长紧急状态的情况,以及因此对格鲁吉亚根据《公民及政治权利国际公约》第九、第十二、第十七和第二十一条承担的某些义务的克减。<sup>7</sup> 格鲁吉亚总统明确承诺在紧急状态期间保障媒体自由和表达自由。由于当局及时采取了措施,卫生专业人员不懈努力,格鲁吉亚是欧洲和中亚地区记录的人均感染率最低的国家之一。<sup>8</sup>

### 三. 联合国人权事务高级专员办事处提供的人权技术援助和人权发展情况

8. 人权高专办高级人权顾问自2007年被派到第比利斯以来,持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技术援助。

#### A. 支持执行《国家人权行动计划》

9. 高级人权顾问继续重点支持使立法、政策和做法符合国际人权规范和标准,以及支持执行《国家人权战略(2014-2020年)》和《国家人权行动计划(2018-2020年)》。人权高专办与其他联合国实体一道,为正在实施的《国家人权行动计划》提供支持,包括在“人人享有人权方案”框架内的实施。<sup>9</sup> 这种支持涉及建设各种国家相应机构的能力,包括格鲁吉亚政府行政部门的人权秘书处、<sup>10</sup> 公设辩护人办公室和国家监察局、法官和法院工作人员、警察、法律专业人员、记者和民间社会(包括学生和青年团体)。人权高专办还支持人权秘书处制定下一个国家人权战略,暂定期为2021-2030年。

10. 在本报告所述期间,人权高专办在格鲁吉亚开展了19项能力建设活动,并编写了关于以下问题的材料:国家当局调查与剥夺生命、酷刑和其他形式虐待有关的犯罪指称的义务;在秘密监视和通信窃听等调查行动中有效保护人权;性别认同与国家当局的义务;以及执行联合国和欧洲委员会相关机构就在格鲁吉亚境内开展有效调查的案件作出的裁定/判决的具体措施。

11. 机构间人权理事会和人权秘书处的内部规章发生了显著变化。人权高专办和联合国开发计划署协助起草了机构间人权理事会章程修正案,该修正案于2020年2月获得格鲁吉亚政府批准。参加该机构会议的非政府组织数量因此翻了一番,从6个增加到12个。由于人权高专办的支持,机构间人权理事会和人权秘书处的任务和职能得以澄清和转变。

<sup>7</sup> 第19/9860号通知(2020年3月21日)和第19/11359号通知(2020年4月22日),可分别查阅 <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.125.2020-Eng.pdf> 和 <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.142.2020-Eng.pdf>。

<sup>8</sup> 例如,见世界卫生组织欧洲区域办事处,“COVID-19 weekly surveillance report: data for the week of 25-31 May 2020”,可查阅 [www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/445920/Week-22-COVID-19-surveillancer-eport-eng.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/445920/Week-22-COVID-19-surveillancer-eport-eng.pdf)。

<sup>9</sup> 这是一项由欧洲联盟(近期由挪威政府)资助的联合国联合倡议。

<sup>10</sup> 为确保机构间人权理事会的业务连续性和日常支助,政府设立了人权秘书处,作为格鲁吉亚政府行政部门的一个组成单位。理事会负责制定和执行格鲁吉亚政府在人权保护领域的统一国家政策。

12. 2020年2月,在与代表男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和双性者等群体(LGBTQI+)的非政府组织协商后,《国家人权行动计划》中拖延已久的关于性取向和性别认同的章节得以完成。《国家人权行动计划》成为格鲁吉亚第一份将打击基于性取向和性别认同的歧视的国家活动纳入其中的政府文件。

13. 在宣布紧急状态之前,人权高专办及其他国际行为体和民间社会组织定期参加议会各委员会关于人权相关立法的听证会。在联合国儿童基金会(儿童基金会)的协助下,人权和公民融合事务议会委员会在制定《儿童权利法》方面发挥了主导作用。议会于2019年9月20日通过该法,这是格鲁吉亚在履行《儿童权利公约》规定的法律义务方面向前迈出的一大步。

14. 在本报告所述期间,政府向人权事务委员会提交了格鲁吉亚的第五次定期报告。<sup>11</sup> 报告提交之前,人权高专办于2019年6月11日和12日为参与起草报告的部委和国家机构举行了一次会议。民间社会组织参加了这次会议,并就报告提出了评论和意见。据格鲁吉亚政府称,这份报告也被送交公设辩护人、非政府组织和国际组织,征求它们的意见和建议。根据2016年议会议事规则修正案,议会审查并批准了该报告。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,这两份报告均已逾期。<sup>12</sup>

## B. 司法和执法

15. 人权高专办继续支持司法部门,重点是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规范和标准的意识和能力。人权高专办向司法机构提供了关于国际和区域人权机构在各种问题上的判例和判例法研究,包括性别认同和当局在确保有效保护跨性别者人权方面的作用,以及关于保护少数群体的标准。

16. 公设辩护人在提交的材料中指出,她对最高法院法官空缺职位候选人遴选工作的观察<sup>13</sup> 显示出包括程序缺陷在内的若干令人关切的问题。<sup>14</sup> 公设辩护人就关于规范最高法院法官候选人遴选工作的法律向宪法法院提出审查请求。在本报告定稿时,法院尚未作出裁定。

17. 人权高专办继续与格鲁吉亚律师协会合作。人权高专办关于司法方面国际人权标准的培训继续被纳入执业律师的专业课程。在紧急状态期间,人权高专办通过视频会议持续开展能力建设活动。

<sup>11</sup> CCPR/C/GEO/5。

<sup>12</sup> 这两个委员会对格鲁吉亚的最近一次审议分别于2002年和2006年进行。见 [www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/GEIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/GEIndex.aspx)。

<sup>13</sup> 面试候选人的程序从2019年7月17日开始,至2019年9月4日遴选完成时结束,随后议会于2019年12月12日进行了投票。

<sup>14</sup> 公设辩护人表示,虽然议会法律委员会对被提名人的听证是公开和透明的,但“高等司法委员会的程序未能让客观的观察者相信,最终提交格鲁吉亚议会的候选人就是符合国内法要求的最称职尽责的候选人”。见格鲁吉亚公设辩护人,“Monitoring report on the selection of Supreme Court judicial candidates by the High Council of Justice of Georgia”,可查阅 <https://bit.ly/2Ytowz1>。

18. 2019年6月24日，总检察长办公室宣布，它已对2019年6月20日至21日的事件展开调查；在本报告定稿时，调查仍在进行。公设辩护人办公室在其提交的材料中指出，对抗议期间执法人员滥用权力的调查往往侧重于确定个别执法人员的犯罪行为，而不是为了确定上级官员的责任范围，也没有确定或排除因不作为或渎职而犯罪的可能性。公设辩护人指出，当局尚未采取保证有效调查所需的若干步骤，例如获取手持对讲机中的记录。格鲁吉亚政府称，调查的结果是内务部的三名官员受到了刑事起诉。

19. 关于高级专员在2018年和2019年提交人权理事会的报告中着重提到的案件，<sup>15</sup> 人权高专办收到的资料表明，2019年10月31日，格鲁吉亚东正教圣主教公会请格鲁吉亚总统赦免以谋杀未遂而被定罪和监禁的大祭司 Giorgi Mamaladze。这一请求未获批准，Mamaladze 先生仍受到监禁。人权高专办还收到消息称，阿塞拜疆记者 Afgan Mukhtarli 已于2020年3月从阿塞拜疆监狱获释。Mukhtarli 先生仍指称，他于2017年3月在第比利斯被任意拘留，并在格鲁吉亚高级官员的参与下被越境转移到阿塞拜疆。格鲁吉亚政府称，格鲁吉亚总检察长办公室与 Mukhtarli 先生进行了沟通，并表示愿意在他亲赴格鲁吉亚的情况下与他面谈，并开展所有相关调查行动。

### C. 打击酷刑和其他形式的虐待

20. 格鲁吉亚在打击酷刑和其他形式的虐待方面不断取得进展。国家监察员的调查任务因预算问题而被延迟后，终于在2019年11月1日生效。<sup>16</sup> 人权高专办协助组织了该任务的启动活动。在这次活动上，格鲁吉亚总理和司法部长等强调，设立这一机构反映了格鲁吉亚致力于解决在警察、总检察长办公室和监狱官员侵犯人权行为方面长期存在的调查不力问题，这一问题已经造成了有罪不罚的感觉，破坏了公众对执法机构的信任。在2020年1月21日提交议会的一份特别报告中，公设辩护人对囚犯在某些监狱管理部门的许可下实施的“地下治理”表示关切，指出这增加了暴力和虐待的风险。<sup>17</sup>

21. 在本报告所述期间，人权高专办支持国家监察局制定相关战略和行动计划，以落实其调查任务。人权高专办为国家监察局的调查人员开展了能力建设活动，并协助拟定立法修正案草案，以确保国家监察局独立于总检察长办公室并提高其调查的有效性。

22. 人权高专办与司法部领导的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委员会合作，帮助发展酷刑受害者康复和重返社会的新服务，并积极参与制订落实这些服务的2021-2022年新行动计划。

<sup>15</sup> A/HRC/39/44，第15-16段；A/HRC/42/34，第16段。

<sup>16</sup> 2018年7月21日通过的《国家监察局法》将已撤销的数据保护监察局的职责赋予该部门。它还授权国家监察局调查涉及执法人员的严重侵犯人权的指称。人权高专办自2014年以来一直倡导建立这一实体。

<sup>17</sup> 若干人权机制认为，由囚犯管理监狱的做法是助长囚犯间暴力的主要因素；见 A/HRC/42/20，第20段。

## D. 遏制歧视

23. 公设辩护人在其提交的材料中指出，格鲁吉亚的歧视往往源于成见和误解，国家未能采取适当措施予以克服。公设辩护人说，LGBTQI+群体仍然是格鲁吉亚最脆弱的群体。她指出，对性别歧视的指称占 2019 年提交该机构审查的 155 起歧视案件的大多数。<sup>18</sup>

24. 如上所述，《国家人权行动计划》纳入了关于性取向和性别认同的章节。2019 年 6 月 18 日至 23 日，第比利斯举办了一个“自豪周”活动，<sup>19</sup> 其中包括一次关于格鲁吉亚性少数群体状况的会议，人权高专办参加了这次会议。7 月 8 日，由于担心恐惧同性恋团体可能煽动暴力，在第比利斯郊区举行了一场过程简短、规模较小的“争取尊严自豪游行”。格鲁吉亚政府称，2020 年前五个月，总检察长办公室对四人基于性取向和性别认同的仇恨犯罪启动了刑事起诉。

25. 尽管取得了这些进展，但民间社会行为体提交的材料强调，依然存在对格鲁吉亚 LGBTQI+群体的脆弱性以及他们遭受暴力的比例较高的关切。公设辩护人强调，虽然虐待是由私人实施的，但在大多数情况下，国家并未采取保护个人和纠正此类虐待的必要措施。

26. 在 2020 年 5 月 17 日国际不再恐惧同性恋、跨性别与双性恋日发表的联合声明中，联合国和格鲁吉亚境内的其他国际社会成员欢迎政府通过机构间人权委员会以及总理人权和性别平等顾问，在疫情期间努力帮助 LGBTQI+群体以及其他弱势和边缘化群体。声明还敦促各级当局下决心为 LGBTQI+人士行使各项权利创造有利条件，包括在没有风险或恐惧的情况下表达身份的权利。<sup>20</sup>

27. 人权高专办在此前的报告中强调了巴统穆斯林的状况，由于当地的清真寺规模较小，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设基金会启动的上诉程序的最新情况，当局拒绝批准该基金会建造新的清真寺。<sup>21</sup> 2019 年 9 月 30 日，巴统市法院支持新清真寺建设基金会的部分主张，并认定巴统市政厅驳回建造申请的决定具有歧视性。法院将此案发回巴统市政厅复议。后者将法院的裁定上诉至库塔伊西市上诉法院。2019 年 12 月 4 日，新清真寺建设基金会也提出上诉，要求判令巴统市政厅为第一阶段的建造工作发放许可证。库塔伊西市上诉法院的第一次庭审于 2020 年 2 月 18 日举行，后续庭审因 COVID-19 而延期。

28. 高级专员 2019 年关于与格鲁吉亚合作的报告提到，2018 年 7 月 3 日，宪法法院支持了两个非政府组织提出的主张，即《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

<sup>18</sup> 格鲁吉亚公设辩护人关于遏制和防止歧视以及平等状况的特别报告，第 30-31 页，可查阅 <https://bit.ly/3drmVOp>。

<sup>19</sup> A/HRC/42/34，第 22 段。

<sup>20</sup> 声明可查阅 <https://georgia.un.org/en/46430-lgbtqi-rights-need-attention-during-covid-19-crisis-and-beyond>，声明还回顾了防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家在 2018 年 9 月 25 日至 10 月 5 日访问格鲁吉亚后向该国提出的建议(见 A/HRC/41/45/Add.1)。

<sup>21</sup> A/HRC/36/65，第 22 段；A/HRC/39/44，第 25 段；A/HRC/42/34，第 23 段。

对其他宗教组织具有歧视性。<sup>22</sup> 法院要求在 2018 年 12 月 31 日之前执行该裁定，然而在本报告定稿时，尽管人权和公民融合事务议会委员会讨论了这一议题，议会仍未启动立法修正案以执行该裁定。

29. 公设辩护人在提交议会的 2019 年年度报告中指出，<sup>23</sup> 当局没有采取任何执行《残疾人权利公约》的重大步骤。格鲁吉亚尚未指定负责协调这一进程的国家机构(《公约》第三十三条提到的协调机制)，也没有批准《公约任择议定书》。公设辩护人认为，国家无法确保残疾成年人获得康复服务，在精神保健领域采取的措施不足以保护精神健康障碍者的权利。她还说，社区服务的数量和地域覆盖面都不够。公设辩护人指出，在实现残疾人参与政治和公共生活的权利方面，情况没有改善。人权高专办积极参与了设立负责协调执行《残疾人权利公约》的国家机构的进程。在人权高专办的协助下，人权秘书处拟定了一项关于设立残疾人权利问题机构间委员会的法令草案，该委员会将作为协调机制。在本报告即将完成时，该法令尚未定稿。公设辩护人欢迎对规范残疾人空间安排的立法进行修订并使其与《残疾人权利公约》相一致的进程，特别是 2019 年起草的《精神援助法》修正案。

## E. 促进性别平等和打击家庭暴力

30. 人权高专办继续支持联合国国家工作队努力促进性别平等和打击家庭暴力。

31. 总检察长办公室确定，2019 年有 19 起杀害妇女案件。在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支持下，公设辩护人对 2014 年至 2018 年发生的与性别问题相关的杀害妇女案件进行了全面分析。该报告于 2020 年 5 月定稿，<sup>24</sup> 记录了在处理性别暴力案件方面持续存在的不足，例如确定性别动机方面的缺陷。它强调需要加强防止暴力侵害妇女的机制。与此同时，报告注意到，由于采取了识别系统性暴力模式的做法，实施的制裁越来越相称。

## F. 工商业与人权

32. 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，并向人权理事会第四十四届会议提交了报告。<sup>25</sup> 鉴于青年对这一主题有高度兴趣，高级人权顾问小组一直在为高年级大学生筹备一个 2020 年夏季为期一周的工商业与人权在线课程。

33. 工作中发生死伤的情况仍然令人严重关切，内务部的数据显示，2019 年有 49 人死亡，142 人受伤。不过，公设辩护人指出，与前一年相比，2019 年工作场所事故略有下降。<sup>26</sup>

<sup>22</sup> A/HRC/42/34，第 24 段。

<sup>23</sup> 可查阅 <http://ombudsman.ge/res/docs/2020070407523954521.pdf>。

<sup>24</sup> 可查阅 <http://ombudsman.ge/res/docs/2020070314085774956.pdf>。

<sup>25</sup> A/HRC/44/43/Add.1。

<sup>26</sup> 格鲁吉亚公设辩护人 2019 年年度报告，可查阅 <http://ombudsman.ge/res/docs/2020070407523954521.pdf>，第 209 页。



## 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的问题

34. 在本报告所述期间，在根据人权理事会第 43/37 号决议准许人权高专办进入阿布哈兹和南奥塞梯方面没有进展。

35. 人权高专办根据该决议，于 2020 年 6 月 23 日致函阿布哈兹和南奥塞梯控制当局，寻求立即和不受阻碍地进入这些地区，以收集关于人权状况的事实和最新信息。2020 年 6 月 26 日，人权高专办收到阿布哈兹控制当局的答复，除其他外，该机构称如给予其参加人权理事会即将举行的届会的机会，则愿意考虑准入请求。在本报告定稿时，南奥塞梯控制当局尚未回复人权高专办的信函。

36. 联合国秘书长在向大会第七十四届会议提交的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的境况的报告中<sup>27</sup>重申此前的呼吁，即应允许人权高专办不受阻碍地进入，以便评估受影响人口的人权保护需求。<sup>28</sup>

37. 几个联合国实体仍可以开展行动的方式进入阿布哈兹。自 COVID-19 爆发以来，阿布哈兹控制当局与国际社会在遏制病毒传播的措施方面开展了合作。然而，人权高专办获悉，冗长的审批程序和对进入阿布哈兹的各种限制妨碍了行动的灵活性，并对国际组织执行当前方案施加了更多障碍，特别是那些处理 COVID-19 相关需求的方案。联合国秘书长呼吁尽快取消所有相关障碍，包括对联合国和其他国际代表进入阿布哈兹的护照盖章的新要求。<sup>29</sup> 国际社会无法进入南奥塞梯提供类似的援助。

38. 在本报告所述期间，欧洲委员会秘书处没有获得为编写欧洲委员会秘书长关于格鲁吉亚的合并报告而访问阿布哈兹和南奥塞梯的许可。同时，欧洲委员会秘书处和相关专家仍可进入阿布哈兹执行建立信任措施，但无法进入南奥塞梯。<sup>30</sup>

39. 尽管国际对话者不断呼吁放宽《格鲁吉亚被占领土法》的规定，以便让国际和地方组织能够更直接、不受阻碍和有效地进入阿布哈兹和南奥塞梯开展行动，但在该法的修订方面没有报告任何进展。<sup>31</sup>

<sup>27</sup> A/74/878。

<sup>28</sup> 同上，第 11 段。

<sup>29</sup> 同上，第 55 和 61 段。

<sup>30</sup> 欧洲委员会关于格鲁吉亚冲突的合并报告：SG/INF(2019)32，第 5 和 68 段；SG/Inf(2020)10，第 5 和 67 段。

<sup>31</sup> 欧洲委员会关于格鲁吉亚冲突的合并报告：SG/Inf(2019)32，第 26 段；SG/Inf(2020)10，第 24 段。

## B. 阿布哈兹和南奥塞梯及其周围地区的主要人权问题

40. 阿布哈兹和南奥塞梯的控制当局负责保护其控制下所有居民的人权，并处理任何侵犯其人权的行为，而与这两个地区及其实体的地位问题无关。高级专员关于与格鲁吉亚合作的第一份报告中强调的国际人权框架和标准仍然有效。<sup>32</sup> 人权高专办收到的信息持续表明，民间社会和地方机制的活动对在阿布哈兹和南奥塞梯保护人权具有现实意义。人权高专办鼓励它们在促进和保护这两个地区的人权方面发挥积极作用。

41. Thomas Hammarberg 和 Magdalena Grono 2017 年撰写的报告仍是关于阿布哈兹人权状况的最新的可靠参考资料。<sup>33</sup> 人权高专办继续鼓励落实他们的建议，并强调有必要根据过去三年的新情况，包括与 COVID-19 有关的新情况，对实际状况进行独立和全面的最新评估。阿根廷监察员办公室(具有“A”类地位的国家人权机构)在提交的材料中强调，应在阿布哈兹推广符合上述 2017 年报告的各项措施。人权高专办重申需要对南奥塞梯的状况进行类似的独立人权评估，并随时准备为这一进程提供支助。

42. 人权高专办收到的报告表明，在本报告所述期间，阿布哈兹和南奥塞梯及周围地区持续存在人权挑战。其中包括基于族裔理由的歧视所导致的侵犯人权行为，特别是影响格鲁吉亚族的行为，如行动自由、获取个人证件的机会以及受教育权和财产权受到各种限制。在无法进入阿布哈兹和南奥塞梯的情况下，虽然这两个地区的控制当局报告说感染人数较少，但 COVID-19 的挑战加剧了人们对这两个地区的人权和人道主义状况的关切。

43. 依旧缺乏政治解决办法、建立信任进展缓慢以及对行动自由的限制越来越多，使得这些地区的人民愈发孤立和脆弱。人权高专办赞同一些可信专家提出的在达成全面政治协议之前，可以解决部分人权问题的建议。<sup>34</sup>

### 1. 生命权

44. 根据现有信息，没有任何人因 2014 年至 2019 年期间在阿布哈兹和南奥塞梯发生的四起任意剥夺生命的案件而被问责。<sup>35</sup> 这助长了有罪不罚的风气，可能导致进一步的紧张局势和暴力。人权高专办呼吁所有相关行为体确保对这些案件进行独立、公正和彻底的调查，伸张正义，并采取一切必要措施防止类似事件的发生。

<sup>32</sup> A/HRC/36/65，特别是第 46、48、51、61、66-67、71-72 和 80 段。

<sup>33</sup> Thomas Hammarberg and Magdalena Grono, *Human Rights in Abkhazia Today* (Stockholm, Olof Palme International Center, July 2017).

<sup>34</sup> 同上，第 76 页。

<sup>35</sup> 受害者是 David Basharuli (2014 年)，Giga Otkhozoria (2016 年)，Archil Tatunashvili (2018 年)和 Irakli Kvaratskhelia (2019 年)。见 A/HRC/36/65，第 46-47 段；A/HRC/39/44，第 54-55 段；以及 A/HRC/42/34，第 47-49 段。

45. 人权高专办掌握的信息表明，阿布哈兹于 2019 年 4 月规定对毒品相关犯罪处以死刑，2020 年 3 月开始适用。这与世界范围内日益明显的逐步废除死刑的趋势背道而驰，也有悖于国际人权法；国际人权法除其他外明确规定，在没有废除死刑的情况下，只能依照具体的保障措施对“最严重的罪行”，即涉及故意杀人的极严重罪行判处死刑。<sup>36</sup>

## 2. 行动自由权

46. 在本报告所述期间，对行动自由的不必要和不相称的限制仍然是阿布哈兹和南奥塞梯及周围地区令人关切的主要问题，特别是在行政边界线沿线。这种限制对多项人权，包括健康权、家庭生活权、受教育权、财产权、适足生活水准权和不受歧视权产生了负面影响，影响到相关社区的整体福祉。对行动自由的限制也阻碍人道主义援助和发展，并破坏建立信任的工作。

47. 在过去一年里，包括在 COVID-19 危机期间，继续经常沿阿布哈兹和南奥塞梯的行政边界线实施所谓的“边界化”进程。除其他措施外，该进程还包括安装带刺铁丝网和“边界标志”，挖掘壕沟，以及实施监控和严格控制。格鲁吉亚政府称，自 2019 年 7 月以来，这一进程已影响到这两个地区及其周围的约 50 个村庄，造成紧张局势加剧，并使相关村庄数百个家庭本已贫困的社会经济状况恶化。事实上，由于这一进程，许多人无法获得其主要生计来源，包括农田、供水和市场。除了行动限制之外，“边界化”还影响到家庭生活、文化和宗教自由权，禁止人们越过行政边界线去探访亲属，前往宗教场所或墓地。人权高专办收到的各种材料显示，2019 年 8 月，Gugutiantkari 全村都受到了“边界化”活动的影响，尤其是设置的障碍物穿过了居住在该村的两个家庭的财产，他们因此被迫放弃了他们的房屋，陷入流离失所状态。据报道，这两个家庭被限期三天内搬到第比利斯控制的地区。

48. 阿布哈兹和南奥塞梯控制当局频繁和长期关闭过境点，包括在 2020 年初据称旨在遏制 COVID-19 扩散的措施内实施的关闭，限制了当地居民获得教育、医疗保健、养老金以及前往市场和享受第比利斯控制区内的其他服务的机会，下文将作详细说明。有报告称，在 Chorchana 村设立警察岗哨后，南奥塞梯控制当局于 2019 年 9 月无限期完全关闭了行政边界线。格鲁吉亚政府称，这些限制尤其加剧了阿哈尔戈里市的人道主义局势，当地居民已经面临食物、药品和其他基本必需品短缺的情况。

49. 人权高专办收到的信息还强调，阿布哈兹和南奥塞梯控制当局对获取个人证件实施的措施和做法继续产生负面影响。据报告，自 2020 年 2 月起，阿布哈兹居民必须更新事实上的阿布哈兹“护照”，而且除非该人申请了“外国居留证”，否则不再允许持“9 号表格”过境。绝大多数格鲁吉亚族人因其格鲁吉亚公民身份而没有资格获得事实上的“护照”。根据现有资料，截至 2020 年 4 月，加利市和邻近几个区的近 27,000 人申请了“外国居留证”。据报告，受影响的居民尽管世代居住在阿布哈兹，但仍然对他们的“外国人”身份感到担忧，而且“居留证”并没有赋予他们一系列人权，包括公民、政治和财产相关权利。限制性和不明确的资格标准使相当多的人无法获得“居留证”，包括潜在的未来往返

<sup>36</sup> A/67/275，第 66 段；A/73/260，第 63 段；以及人权理事会第 42/24 号决议，第 4 段。

者；而拒发理由各种各样，可以作任意解释。在本报告所述期间，南奥塞梯于 2019 年 2 月实施的要求仍然有效，即阿哈尔戈里市居民必须申请额外的“许可证”才能越过行政边界线，否则有关人员不得越境。

### 3. 剥夺自由以及对酷刑和其他形式虐待的指称

50. 人权高专办继续收到关于据称在阿布哈兹和南奥塞梯因“非法越境”而被剥夺自由，包括受到任意拘留的报告。人们被逮捕或拘留的主要原因是据称他们试图在没有携带必要“证件”的情况下越过行政边界线，或者在正式过境点之外越境。根据人权高专办收到的材料，由于缺乏信息以及界线的实际位置并不确定，这些人不知道他们已接近或侵犯了这些界线。

51. 据格鲁吉亚政府记录，2019 年在南奥塞梯拘留了 86 人，在阿布哈兹拘留了 26 人，2020 年上半年在南奥塞梯拘留了 6 人，在阿布哈兹拘留了 24 人。据报告，被拘留者中包括妇女、老人和儿童。有报告称，在行政边界线阿布哈兹和南奥塞梯一侧，登记的拘留人数更多。

52. 各种报告都重点提到格鲁吉亚著名医生 Vazha Gaprindashvili 于 2019 年 11 月 9 日被南奥塞梯控制当局以“非法越境”的指称为由拘留的标志性案例，以及 2019 年 7 月不顾 Aleksandre Kapanadze 患有精神疾病而在阿布哈兹将其拘留的案件。在民间社会、格鲁吉亚政府和国际组织的积极参与下，Gaprindashvili 医生于 2019 年 12 月获释。Kapanadze 先生则被关押在阿布哈兹的一个拘留所，一直到 2019 年 12 月。

53. 2019 年 10 月 22 日，关于在南奥塞梯临时拘留设施殴打和虐待囚犯的信息和视频片段在社交媒体上传播，<sup>37</sup> 引起人们对拘留设施条件和被拘留者待遇的关切。<sup>38</sup>

### 4. 健康权

54. 根据现有资料，阿布哈兹和南奥塞梯缺乏合格的专科和全科医生，医院设备和能力不足，药品供应有限。鉴于无法进入，COVID-19 大流行使得人们对这两个地区的人权和人道主义局势更加关切。向人权高专办提交的各种材料重点说明了过境点频繁和长时间关闭，包括在 COVID-19 大流行背景下实施的某些关闭，对当地社区造成了何种影响，尤其是对患有慢性病或急性疾病的个人的影响，他们所需的及时和/或定期的医疗援助只有在第比利斯控制地区才能获得。

55. 自 COVID-19 爆发以来，格鲁吉亚政府以及国际、区域和国家组织和实体向阿布哈兹运送了医疗设备和用品、个人防护装备、消毒剂和宣传材料，送达最脆弱的社区。它们还促进在线咨询，包括向格鲁吉亚国家疾病控制和公共卫生中心咨询，并对医疗和实验室人员进行培训，以加强应对 COVID-19 的工作。第比利斯控制地区的因古里桥附近开设了 Rukhi 野战医院，为从阿布哈兹转移过来的人提供医疗援助(包括 COVID-19 的诊治)。格鲁吉亚政府还以阿布哈兹语和奥塞梯语提供关于 COVID-19 的信息，以方便这两个地区的人口获取信息。2020 年 3 月

<sup>37</sup> 公设辩护人声明，2019 年 10 月 25 日，可查阅 <http://bit.do/fygsa>。

<sup>38</sup> 在提交的材料中，公设辩护人回顾了 2018 年 Archil Tatumashvili 在南奥塞梯拘留设施中据称因遭受酷刑而死亡的事件。

18 日至 20 日，世界卫生组织和联合国的代表和专家访问了阿布哈兹，检查了当地的实验室和医护设施，并与控制当局讨论了控制大流行的预防和缓解措施。对阿布哈兹进行了两次后续访问，以监测在应对 COVID-19 方面的进展并解决相关差距。

56. 向人权高专办提交的材料还强调了加利在 COVID-19 应对措施方面所面临的严峻挑战，即缺乏信息、医务人员的防护不足、人道主义援助分配不足以及紧急应对措施延迟。人权高专办还获悉，有报告称尤其是在医疗设施设备不太好的阿布哈兹农村地区，由于道路条件差或救护车陈旧，人们面临急救反应迟缓的问题，而且没有任何医疗设施有条件治疗有特殊需要的人。

57. 公设辩护人表示关切的是，阿布哈兹缺乏性健康和生殖健康服务，2016 年实施的全面堕胎禁令继续产生负面后果。她说这种情况造成了非法堕胎，危及妇女的健康和生命。

58. 在本报告定稿时，国际社会无法进入南奥塞梯向民众提供援助。格鲁吉亚政府称，南奥塞梯控制当局从药店没收了格鲁吉亚生产的药品，阿哈尔戈里市的病人和医疗急救车辆在穿越行政边界线时仍遇到各种困难。

## 5. 受教育权

59. 向人权高专办提交的各种材料表明，阿布哈兹和南奥塞梯继续限制使用格鲁吉亚语作为教学语言，这尤其影响到居住在阿布哈兹加利市以及南奥塞梯阿哈尔戈里、兹诺里和西纳古里的格鲁吉亚族人。

60. 公设辩护人称，加利和阿哈尔戈里完全禁止在小学用格鲁吉亚语教学，而这两个地区的一些学校将格鲁吉亚语作为外语教学。人权高专办还收到资料称，阿布哈兹招聘学校教师的标准不是基于他们的资质或经验，而是基于他们的俄语水平。格鲁吉亚政府估计，这两个地区每年有多达 5,000 名学童受到这种做法的影响。它认为这有损教育质量，并可能形成受教育水平低的一代人，这将产生消极的社会经济影响。

61. 根据现有资料，一些家庭选择将孩子送到第比利斯控制地区的学校，以便他们能够接受母语教育。然而有报告称，对行动自由的限制和经常关闭过境点进一步阻碍了必须经常跨越行政边界线的儿童接受教育。人权高专办收到的各种材料称，2019 年 7 月，由于恩古里桥关闭，希望在第比利斯控制地区接受高等教育的学童无法参加全国统一考试。格鲁吉亚政府称，当局因此作出了一项决定，所有已注册学生无需参加任何考试便可入学。格鲁吉亚政府在提交的材料中提到，2020 年，阿布哈兹和南奥塞梯的控制当局不鼓励具有格鲁吉亚族裔背景的学校毕业生考虑在第比利斯控制地区的大学学习，并威胁称否则他们将无法返回本地。

## 6. 财产问题

62. 据报告，在归还或赔偿流离失所者丢失或留下的财产方面没有任何进展。持续的所谓“边界化”和对行动自由的限制，以及与过境有关的任意拘留风险，进一步阻碍进入行政边界线另一侧的财产。

63. 在阿布哈兹，个人证件方面的问题仍然没有可持续的解决办法，这导致财产权受到侵犯，因为“外国居留证”并不赋予财产权。格鲁吉亚政府强调，阿布哈兹于 2019 年推出的相关举措<sup>39</sup>一旦生效，将剥夺过去冲突中格鲁吉亚一方战斗人员的亲属主张财产的权利。

64. 有报告称，在南奥塞梯的阿哈尔戈里地区，拆毁属于境内流离失所者的财产并在被拆毁的房屋所在地建造垃圾填埋场的做法仍在持续。格鲁吉亚政府在提交人权高专办的材料中，对南奥塞梯代表 2019 年 12 月的公开声明，以及阿哈尔戈里“行政当局”计划将属于流离失所者的公寓分配给该地区需要住房的人表示关切。

## 7. 性别暴力

65. 妇女署称，维护性别不平等和性别歧视的社会文化规范是造成家庭暴力等暴力侵害妇女和女孩行为的根源，这仍然是阿布哈兹一个令人关切的主要问题。妇女参与决策进程的程度较低、基于性别的犯罪率高以及经济困难加大了妇女的脆弱性，而缺乏促进和保护妇女权利的能力又使情况更为严重。

## 8. 民间社会

66. 阿布哈兹和南奥塞梯的民间社会都报告说，它们仍面临困难的运作环境，特别是对表达自由、和平集会自由权和结社自由权的限制。民间社会还依然面临各种压力，特别是在参加涉及国际组织的会议时。因此，当地的活动人士往往单独开展工作。人权高专办获悉，对 Tamar Mearakishvili 的“刑事诉讼”仍在进行，她在南奥塞梯仍面临恐吓和行动自由限制。<sup>40</sup>

## 9. 问责制

67. 国际刑事法院继续调查据称 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>41</sup>

68. 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 号国家间请诉书作出裁决。与这次冲突有关的针对格鲁吉亚、针对俄罗斯联邦以及针对两国的近 600 份个人申诉的程序也在进行中。与此同时，格鲁吉亚政府于 2018 年 8 月提出的第 39611/18 号国家间请诉书仍在审理之中，该请诉书涉及第比利斯控制地区与阿布哈兹和南奥塞梯之间的行政边界线沿线的人权状况据称出现恶化的情况。<sup>42</sup>

<sup>39</sup> A/HRC/42/34，第 74 段。

<sup>40</sup> Mearakishvili 女士是阿哈尔戈里市的一名格鲁吉亚族民间社会活动人士，她一直与国际社会合作，报告侵犯人权的情况。自 2017 年以来，她曾多次被“非法拘留”和/或审讯，并被剥夺了身份证件。此前提交给人权理事会的报告中曾提到她的案件；见 A/HRC/39/44，第 85 段；A/HRC/42/34，第 78 段。

<sup>41</sup> 见 [www.icc-cpi.int/georgia](http://www.icc-cpi.int/georgia)。

<sup>42</sup> 见 [www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Georgia\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Georgia_ENG.pdf)。

## 10. 失踪人员

69. 红十字国际委员会(红十字委员会)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冲突后果而设立的协调机制下的工作进展。红十字委员会称,截至 2020 年 6 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。

70. 2019 年 10 月 24 日,格鲁吉亚政府设立了一个机构间委员会,负责协调搜寻和移交因武装冲突而失踪的人员的遗体,并为其家属提供支持。该委员会于 2020 年 2 月举行了第一次会议。<sup>43</sup>

## 11. 日内瓦国际讨论

71. 在本报告所述期间,第四十九轮和第五十轮日内瓦国际讨论分别于 2019 年 10 月和 12 月举行。第五十一轮讨论原计划于 2020 年 3 月 31 日和 4 月 1 日举行,但因 COVID-19 而推迟。<sup>44</sup>

72. 人权高专办对加利和埃尔格涅蒂事件预防和应对机制暂停运作表示遗憾,这些机制为联合讨论各种问题、事件和个案提供了一个平台。虽然埃尔格涅蒂于 2019 年 7 月和 8 月举行了第九十四次和第九十五次机制会议,但加利机制自 2018 年 6 月以来一直处于暂停状态。

## C. 境内流离失所者和难民的境况

73. 根据大会第 73/298 号决议,秘书长向大会第七十四届会议提交了关于 2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期间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的年度报告(A/74/878)。在本报告定稿时,其中所载信息仍然具有现实意义。

## 五. 结论和建议

74. 联合国人权事务高级专员赞赏格鲁吉亚政府与人权高专办之间的持续合作,并欢迎该国政府致力于促进和保护人权。高级专员赞扬格鲁吉亚努力遏制 COVID-19,并且在紧急状态期间注意保护人权。人权高专办依然致力于支持该国政府和其他国家利益攸关方在格鲁吉亚进一步促进和保护人权。

75. 人权高专办欢迎在报告所述期间取得的一些重要成就,包括启动国家监察员的调查任务,在打击虐待和家庭暴力方面取得进展,以及在《国家人权行动计划》中纳入处理基于性取向和性别认同的歧视的内容。

76. 除上一份报告中提出的建议(这些建议对于解决本报告中指出的持续存在的人权差距和挑战仍然有效)之外,<sup>45</sup> 人权高专办向格鲁吉亚政府提出以下建议:

<sup>43</sup> 见 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4687847>。

<sup>44</sup> 见日内瓦国际讨论共同主席新闻公报,2020 年 3 月 16 日,可查阅 <https://dppa.un.org/en/press-statement-co-chairs-of-geneva-international-discussions>。

<sup>45</sup> A/HRC/42/34, 第 91 段。

(a) 继续改革司法机关，以增强其独立性；落实区域组织的建议，确保关于任命最高法院法官的立法框架和程序符合国际人权标准。

(b) 继续将人权置于应对 COVID-19 的核心位置。

(c) 确保实施新的《儿童权利法》。

(d) 在包括民间社会的透明和参与式进程的基础上，完成制定《国家人权战略(2021-2030 年)》的工作。

(e) 加紧努力打击性别暴力，包括家庭暴力和杀害妇女行为。

(f) 落实公设辩护人关于调查 2019 年 6 月 20 日至 21 日第比利斯事件的建议。

(g) 加强与联合国人权机制，包括与各条约机构的合作。

77. 高级专员感到遗憾的是，人权高专办和联合国人权机制仍然无法进入阿布哈兹和南奥塞梯，同时注意到阿布哈兹的控制当局一直在向一些联合国发展和人道主义行为体提供准入，包括在 COVID-19 的背景下。

78. 缺乏政治解决办法继续对阿布哈兹和南奥塞梯人民的权利造成不利影响。人权高专办掌握的信息表明，这两个地区都持续存在人权挑战，基于族裔理由的歧视以及对行动自由的限制据称影响享有其他权利，从而造成侵犯人权的情况。人权高专办再次呼吁允许人权高专办和国际及区域人权机制立即不受阻碍地进入阿布哈兹和南奥塞梯，以便能够客观评估人权状况，并协助所有相关行为体解决任何问题，包括促进建立信任措施。

79. 人权高专办支持在日内瓦国际讨论框架内以及在加利和埃尔格涅蒂事件预防和应对机制下，努力创造必要条件，解决悬而未决的问题，改善阿布哈兹和南奥塞梯及周围地区所有人的人权状况。

80. 除上一份报告中提出的建议<sup>46</sup>以及境内流离失所者人权问题特别报告员 2017 年访问格鲁吉亚的报告中所载的财产方面问题的相关建议<sup>47</sup>之外，高级专员向所有相关各方提出以下建议：

(a) 在阿布哈兹和南奥塞梯及其周围地区的人权状况方面：

(一) 迅速彻底调查所有关于酷刑和虐待及相关死亡事件的指称，并加紧努力建立问责制，消除有罪不罚现象，防止发生类似行为。

(二) 采取一切必要措施，确定关于“个人身份”和“越境”证件的可持续解决方案，以确保这两个地区的所有居民在充分行使和享有人权方面人人平等。

(三) 根据联合国秘书长最近发出的呼吁，在 COVID-19 大流行期间搁置分歧，团结一致，保护这两个地区所有人的健康权。

<sup>46</sup> 同上，第 94 段。

<sup>47</sup> A/HRC/35/27/Add.2，第 38-39 段。



- (b) 在阿布哈兹及其周围地区的人权状况方面：

取消限制国际组织行动灵活性和阻碍其方案执行工作的措施，包括在 COVID-19 危机背景下实施的这类限制措施。

- (c) 在南奥塞梯及其周围地区的人权状况方面：

便利包括人道主义行为体和发展行为体在内的国际社会进入该地区提供援助，不仅是在 COVID-19 大流行的情况下，并保证为所有人提供及时的医疗援助和进行紧急撤离。

---