



人权理事会

第三十九届会议

2018 年 9 月 10 日至 28 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

本报告依据人权理事会第 37/40 号决议提交；该决议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，并向理事会第三十九届会议提交一份有关该决议的最新动态和执行情况的书面报告。理事会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。

高级专员在报告中介绍了自 2017 年提交关于这一主题的第一份报告(A/HRC/36/65)以来，人权高专办为加强格鲁吉亚促进和保护人权所提供的技术援助的最新情况。他还强调了人权方面的主要发展和需要进一步解决的主要挑战。

在本报告所述期间，在准许人权高专办或国际人权机制进入阿布哈兹和(或)南奥塞梯方面没有取得任何进展。因此，报告所载关于这些地区人权状况的最新情况依据的是人权高专办收到的信息和可信开源文件中提供的信息。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 技术援助和人权发展状况.....	3
A. 联合国人权事务高级专员办事处提供技术援助的主要领域.....	4
B. 进入阿布哈兹和南奥塞梯.....	7
C. 境内流离失所者和难民的状况.....	9
D. 关于阿布哈兹和南奥塞梯的人权框架和关键问题.....	9
三. 结论	16

一. 导言

1. 本报告依据人权理事会第 37/40 号决议提交；理事会在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。理事会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。¹
2. 理事会请高级专员向理事会第三十八届会议口头报告第 37/40 号决议的最新后续进展情况，² 并向理事会第三十九届会议提交书面报告，说明该决议的最新动态和执行情况，
3. 在本报告中，高级专员介绍了人权高专办在格鲁吉亚提供技术援助的最新情况，以及自 2017 年提交关于这一主题的第一份书面报告以来的主要人权发展情况。³ 因此，本报告所述期间为 2017 年 6 月 1 日至 2018 年 5 月 31 日。
4. 2018 年 4 月，人权高专办在其网站上发布呼吁，吁请各利益攸关方根据第 37/40 号决议提交材料，以便为高级专员的口头更新和报告提供信息。因此，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”类国家人权机构)、国际和区域组织以及非政府组织提供的资料和可信开源文件的资料。
5. 在资源有限和仍无法进入阿布哈兹和南奥塞梯的限制下，人权高专办依然恪尽职守，努力确认所收到的资料的有效性。在报告中，高级专员根据人权高专办收到的资料强调了相关的关键人权问题和发展情况，但不试图全面说明与格鲁吉亚有关的人权问题。

二. 技术援助和人权发展状况

6. 人权高专办负责南高加索地区的高级人权顾问自 2007 年以来一直部署在第比利斯，并得到格鲁吉亚和阿塞拜疆国家工作人员的支持，在东道国的充分合作下，继续向格鲁吉亚政府和机构、民间社会组织和其他行为者提供咨询意见和技术援助。他继续侧重于支持使相关立法、政策和惯例符合国际人权标准，弥补各自差距，并协助执行《国家人权战略》和相关行动计划。

¹ 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/南奥塞梯被称为阿布哈兹和南奥塞梯。

² 口头更新的日期是 2018 年 8 月 4 日，存档网播可查阅 <http://webtv.un.org/meetings-events/watch/item10-general-debate-34th-meeting-38th-regular-session-human-rights-council/5805366324001/?term=>。

³ 根据人权理事会 2017 年 3 月通过的第 34/37 号决议，2017 年 6 月 21 日和 9 月 28 日向理事会首次提交了高级专员关于同一主题的口头更新和书面报告(A/HRC/36/65)。口头更新的存档网播可查阅 <http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/regular-sessions/35th-session/watch/item10-general-debate-32nd-meeting-35th-regular-session-human-rights-council/5478270539001>。

A. 联合国人权事务高级专员办事处提供技术援助的主要领域

7. 人权高专办与其他联合国实体一道，协助格鲁吉亚政府制定和执行 2018 年 4 月通过的《2018-2020 年国家人权行动计划》，包括在由欧洲联盟资助的联合国联合倡议“人人享有人权”方案框架内提供协助。这种支持包括根据联合国和区域人权机构的建议更新《行动计划》，并建设国家多方对应人员的能力，如会议员和工作人员、国家人权秘书处工作人员、地方自治机构代表、法官和法院工作人员、警察、法律专业人员、记者、民间社会组织、大学生和青年团体等。2017 年 6 月 1 日至 2018 年 5 月 31 日，人权高专办在格鲁吉亚开展了 44 项能力建设活动，包括研讨会、讲习班和讲座。这些活动大部分是在与格鲁吉亚政府行政部门下设的国家人权秘书处密切协商下规划的，是应格鲁吉亚政府的请求并与政府合作举办的。

8. 在人权高专办的支持下，格鲁吉亚议会对相关法规进行了修订，并加强了议会在履行国家人权义务方面的监督作用。自 2017 年以来，议会相关委员会⁴举行了几次听证会，听取行政部门执行国际和区域人权机制、公设辩护人所提建议以及欧洲人权法院裁决的情况。

9. 然而，2014 年设立、负责协调执行《国家人权行动计划》的机构间理事会仍未召开会议。

10. 本报告这一小节重点介绍人权高专办在报告所述期间通过技术援助着眼的关键人权领域。

1. 司法

11. 人权高专办继续支持司法部门，重点是提高包括最高法院、上诉法院和初审法院的法官和法院工作人员适用国际人权标准的认识和能力。人权高专办与高等司法学校密切合作，对法官进行培训，重点是平等权利以及打击歧视和仇恨言论；意见自由、言论自由和宗教或信仰自由；私生活和家庭生活权；以及残疾人诉诸司法的机会。人权高专办开发了两个法官培训单元，一个关于禁止酷刑，另一个关于私生活和家庭生活权。人权高专办还举办了相关的培训员培训讲习班。

12. 人权高专办继续与格鲁吉亚律师协会开展长期合作。人权高专办提供的培训继续被列入执业律师专业课程清单。

13. 格鲁吉亚政府称，在本报告所述期间，格鲁吉亚正在实施第四轮司法改革，并制定了 2017-2021 年司法战略。

14. 与此同时，人权高专办注意到格鲁吉亚公设辩护人提交的材料中提供的信息，即“法院的独立性存在问题”。公设辩护人引述了缺乏内部制衡、上诉法院大量冗长诉讼、违反公平原则等问题，以及使用不可接受的证据和法院裁决推理过程等令人关切的问题。

15. 公设辩护人监督了主牧师 Giorgi Mamaladze 案(所谓的“氰化物案”)的诉讼程序，他被控策划谋杀，该案引起社会巨大关注。公社辩护人在 2017 年 9 月发

⁴ 法律问题委员会和人权与公民融合委员会。

布的报告中指出了对 Mamaladze 先生审判中的各种程序缺陷，如诉讼手段不平等，公开审判的权利受到限制，违反无罪推定原则，以及判决的理由不明。⁵

16. 另一个引人注目的案件是阿塞拜疆记者 Afgan Mukhtarli 于 2017 年 5 月 29 日在第比利斯市中心失踪的案件。2017 年 6 月 15 日，欧洲议会强烈谴责绑架 Mukhtarli 先生的行为，并敦促格鲁吉亚当局“确保对 Afgan Mukhtarli 在格鲁吉亚遭到强迫失踪以及被非法转移到阿塞拜疆的情况进行迅速、彻底、透明和有效的调查，并将肇事者绳之以法”。⁶ 根据各种消息来源，包括人权观察提交的材料，据称在事件发生一年后，该案的调查仍然没有结果。

17. 2017 年 11 月，欧洲人权法院大审判庭就 Merabishvili 诉格鲁吉亚案作出裁决，该案涉及格鲁吉亚前总理 Ivane Merabishvili 被拘留一事。法院得出结论认为，虽然对 Merabishvili 先生的拘留最初符合《保护人权与基本自由公约》第 5 条第(1)款(人身自由和安全权)，涉及基于合理怀疑的犯罪调查，但拘留的主要目后来发生了变化。法院认为，改变拘留目的原因是为了获得关于前高级政治领导人的信息，因此“主要是出于《公约》没有规定的不可告人的目的”。因此，法院认定拘留行为违反与《公约》第 5 条第(1)款一并解读的第 18 条(使用权利限制措施的限度)。⁷

2. 遏制酷刑和虐待

18. 格鲁吉亚在遏制监狱系统中的酷刑和其他形式的虐待方面取得了重大进展，得到多个国家和国际机制的认可。⁸

19. 然而，多个国际和国家行为者，包括公设辩护人和人权观察社向人权高专办提交的材料指出，对实施酷刑或有辱人格待遇的人缺乏问责仍然是一个严重问题。⁹ 据人权观察社称，2018 年 5 月提交报告时，检察官办公室应监察员的请求，对 2014 年以来的 63 起酷刑和虐待指控展开了调查，但没有提起一桩刑事起诉。

20. 国际机制多次建议格鲁吉亚政府设立一个独立机构，调查执法人员据称违法的行为。人权高专办多年来一直倡导建立这一机制。2018 年 2 月，政府批准了一项关于国家监察员的法案，并将其提交议会。如果该法案通过，监察员办公室将吸收个人数据保护监察员目前的职能，并有权调查执法人员和其他公职人员

⁵ 见“公设辩护人对所谓氰化物案的监督结果”，2017 年 11 月 15 日，可查阅 <http://ombudsman.ge/uploads/other/4/4916.pdf>。

⁶ 见 www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0267+0+DOC+XML+V0//EN。

⁷ 见 [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{\"itemid\": \[\"003-5927865-7571644\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{\)。

⁸ 例如，见如酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员关于访问格鲁吉亚的报告(A/HRC/31/57/Add.3)。

⁹ 例如，见，欧洲委员会防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会的报告，CPT/Inf (2015) 42 号文件；格鲁吉亚《2016-2017 年国家人权行动计划》；以及《格鲁吉亚公设辩护人关于 2017 年格鲁吉亚保护人权和自由情况的报告》，第 65 页，可查阅 www.ombudsman.ge/uploads/other/5/5301.pdf。

严重侵犯人权的指控，但无权起诉。该法案预计选出一名国家监察员，任期六年，对议会负责。

21. 人权高专办认为该案文向前迈出了一步。人权高专办对该法案提出了意见，大多数意见反映在提交议会的版本中。人权高专办还建议从现有案文中删除内政部长和国家安全局局长免受调查的条款，限制检察机关在调查阶段的作用，使国家监察员能够获得许可，直接通过国家法院开展调查行动。

3. 遏制歧视

22. 遏制歧视依然是人权高专办在格鲁吉亚能力建设活动的优先事项。公设辩护人在提交的材料中指出，实现权利平等仍然是一项挑战，私营部门频发歧视现象。她强调其办公室于 2015 年向议会提交了修正现行反歧视立法以消除其缺陷的草案，需要及时通过。提出的修正包括：在私营部门执法，以及延长向法院提出歧视指控的最后期限。公设辩护人还强调，现行法律不承认骚扰、性骚扰和拒绝为残疾人提供合理便利是歧视的表现形式。

23. 公设辩护人在提交的材料中报告说，其办公室 2017 年审理了 162 起新的据称歧视案件。数量最多的投诉涉及基于残疾、性别、族裔、不同意见、宗教、性取向和性别认同、公民身份和政治观点的歧视指称。公设辩护人称，在实现平等权利方面最弱势的群体仍然是妇女、残疾人、儿童、男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者及宗教少数群体成员。据称歧视最经常发生在合同前和劳动关系等领域，还是社会福利分配方面的一个问题。

24. 与 2017 年一样，应格鲁吉亚政府邀请，人权高专办于 2018 年 5 月 17 日在第比利斯观察了男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者社区在反对仇视同性恋、跨性别者和双性者国际日举行的集会。尽管一些男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者组织因担心可能出现反示威和暴力威胁而决定不参加集会，但警方给予的极大保护使得集会成为可能。高级官员出现在集会现场被认为是政府承诺确保所有个人和平集会权利的一个强烈信号。

25. 人权高专办继续通过能力建设活动长期处理基于宗教原因的歧视问题。人权高专办在关于与格鲁吉亚合作的第一份报告中强调了巴统市穆斯林的情况，他们因清真寺面积小而被迫露天祈祷，并且在获得建造新清真寺的许可证方面遇到了困难。¹⁰ 根据为本报告向人权高专办提供的资料，政府拒绝向 2016 年购买土地建造新清真寺的巴统新清真寺建设基金会发放建筑许可证。基金会随后在法院启动了上诉程序。在本报告所述期间，人权高专办未能确认现有清真寺的重建或扩建项目是否已经开始。

4. 促进两性平等，遏制家庭暴力

26. 人权高专办继续协助联合国驻格鲁吉亚国家工作队开展宣传，以促进两性平等和遏制家庭暴力。2017 年，格鲁吉亚批准了《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》，并通过一揽子立法，使国内法与《公约》相一

¹⁰ 见 A/HRC/36/65，第 22 段。

致。人权高专办对这些发展表示欢迎，格鲁吉亚随后于 2018 年 4 月 11 日通过了《2018-2020 年遏制暴力侵害妇女和家庭暴力措施国家行动计划》。

27. 此外，2017 年 11 月，公设辩护人办公室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，发布了第一份关于杀害妇女问题的监测报告。内政部于 2018 年 1 月设立了一个专门的人权司，负责监督性暴力和家庭暴力案件的调查，查明挑战并提出建议，等等。继妇女署和格鲁吉亚当局开展提高认识运动之后，联合国国家工作队报告称，2014-2017 年期间，暴力侵害妇女和家庭暴力案件的披露和刑事起诉数量有所增加。

28. 然而，公设辩护人办公室在提交人权高专办的材料中强调了杀害妇女案件高发的问题。该机构引用检察长办公室的数据称，2017 年启动了对 26 起杀害妇女案件(包括证据表明有家庭暴力的案件)和 15 起谋杀未遂案件(包括证据表明有家庭暴力的案件)的调查。据公设辩护人称，杀害妇女的案件高发，除其他外，与缺乏暴力侵害妇女和家庭暴力风险的监测和评估机制有关。

29. 公设辩护人在提交的材料中指出，2018 年妇女担任内阁职位的比例仍然很低。截至 2018 年 5 月，14 名部长中有 3 名是女性。虽然妇女在各部委的雇员中占大多数，但她们在管理职位中所占的份额很低。此外，只有一个部委设有性别问题顾问；8 个部委根本没有这样的职位，在 6 个部委中，性别咨询职能由负有其他职责的官员履行。公设辩护人还强调，妇女对地方自治的参与有限，参加 2017 年地方选举的女性候选人人数很少，市议会的代表人数较少。截至 2018 年 5 月，格鲁吉亚只有一名女市长。

5. 工商业与人权

30. 根据人权高专办收到的几份报告，格鲁吉亚的工作场所安全和其他工人保护措施薄弱，工作场所事故经过调查后很少有人被问责。采矿业和建筑业的工人受到的影响尤甚。人权高专办一直密切关注格鲁吉亚不安全工作条件导致死亡的报告，并强调迫切需要关注这一问题，包括通过更广泛地发动企业参与人权事务。据公设辩护人称，2011-2016 年期间，工作条件不安全造成 252 人死亡。2017 年，工作场所事故导致 47 人死亡，106 人受伤。据政府称，2011-2016 年期间，234 人因违反工作场所安全规则而被起诉，2017 年起诉 43 人，2018 年 1 月至 6 月起诉 23 人。

31. 人权高专办注意到格鲁吉亚于 2018 年 3 月通过《职业安全法》。除其他外，该法引入了一个机制，即劳动、卫生和社会事务部劳动条件监察司，其任务是强制执行工作场所安全方面的适用义务，包括酌情实施制裁。公设辩护人欢迎这一发展。然而，她对新法的一些缺点表示关切，特别是其范围有限，将艰苦、有害和危险的工作排除在外。

B. 进入阿布哈兹和南奥塞梯

32. 在本报告所述期间，在根据人权理事会第 37/40 号决议允许人权高专办和国际人权机制进入阿布哈兹和(或)南奥塞梯方面没有取得任何进展。

33. 2018 年 4 月 17 日，人权高专办根据该决议致函阿布哈兹和南奥塞梯的控制当局，寻求不受限制地进入这些地区，以收集关于当地人权状况的事实和可靠信息。

34. 2018 年 4 月 18 日，人权高专办收到阿布哈兹控制当局的答复，称当局不打算邀请人权理事会专家，因为当局认为无法在相关国际论坛上表达自己的立场。在本报告定稿时，南奥塞梯控制当局尚未答复人权高专办的上述函件。

35. 秘书长在 2018 年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情况的报告中，再次呼吁允许人权高专办不受限制地进入，使其能够评估人权保护需求并支持当地的相关机制。¹¹

36. 欧洲委员会秘书处未得到访问阿布哈兹和南奥塞梯，从而编写关于格鲁吉亚最新综合报告的许可。因此，该机构表示没有机会评估实地的人权状况。然而，欧洲委员会获准进入阿布哈兹执行建立信任措施，但不能进入南奥塞梯。¹² 欧洲委员会部长理事会在 2018 年 5 月 2 日的决定中对该组织人权事务专员、监测机构和编写秘书长综合报告的秘书处代表团未获准进入这些区域深表遗憾。¹³

37. 在本报告所述期间，两位独立专家 Thomas Hammarberg 和 Magdalena Grono 在此前访问阿布哈兹后¹⁴ 编写的关于阿布哈兹人权状况的报告已经公开发表。¹⁵ 这两位作者强调，就人权问题对阿布哈兹开展进一步的国际访问将使各方受益。¹⁶

38. 在本报告所述期间，若干联合国发展和人道主义行为体仍可进入阿布哈兹开展业务。阿布哈兹控制当局和格鲁吉亚政府除其他外，允许联合国难民事务高级专员办事处(难民署)提供第二辆穿梭巴士，¹⁷ 运送人们通过因古里桥，该桥是阿布哈兹和第比利斯控制领土之间的主要过境点。

39. 然而，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在越过行政边界线之前，必须遵守阿布哈兹控制当局提出的要求，这限制了他们行动的灵活性。¹⁸

40. 在允许联合国发展和人道主义机构及其人权机制进入南奥塞梯方面没有任何进展。

¹¹ 见 A/72/847, 第 10 段。

¹² 例如，见“关于格鲁吉亚冲突的综合报告(2017 年 10 月-2018 年 3 月)”，SG/Inf (2018)15 号文件，第 5 和第 73 段。

¹³ 见 CM/Del/Dec(2018)1315/2.1 号决定第 11 段，可查阅 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807c117a。

¹⁴ 另见 A/HRC/36/65, 第 33 段。

¹⁵ Thomas Hammarberg 和 Magdalena Grono, “Human rights in Abkhazia today”, 2017 年 7 月，可查阅 www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2017/07/Human-Rights-in-Abkhazia-Today-report-by-Thomas-Hammarberg-and-Magdalena-Grono.pdf。

¹⁶ 同上，第 10 和第 76 页。

¹⁷ 关于第一辆穿梭巴士服务的情况，除其他外见 A/HRC/36/65, 第 35 段。

¹⁸ 见 A/72/847, 第 51 段。

41. 人权高专办重申，必须审查并在必要时调整或补充格鲁吉亚《被占领土法》，以便利人道主义和发展行为者不受阻挠、可预测和可持续地进入阿布哈兹和南奥塞梯和提供服务。¹⁹ 根据人权高专办掌握的信息，该法的一些条款继续使业务环境更趋复杂，而替代提案或缓解方案被认为不够充分。²⁰ 在此方面，欧洲委员会回顾，格鲁吉亚议会仍在审议此前根据欧洲法治民主委员会的建议提出的相关立法修正案草案。²¹

C. 境内流离失所者和难民的状况

42. 人权理事会在第 37/40 号决议中表示关切的是，境内流离失所者和难民仍然得不到安全和有尊严地返回家园的权利。根据大会第 71/290 号决议，秘书长编写了关于阿布哈兹和南奥塞梯境内流离失所者和难民状况的年度报告(A/72/847)，所述期间为 2017 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日。因此，本报告将不讨论这个问题。

D. 关于阿布哈兹和南奥塞梯的人权框架和关键问题

43. 阿布哈兹和南奥塞梯的控制当局有责任维护其控制之下所有人的基本自由和人权，因为任何影响到相关个人人权的行为都必须得到处理，这与领土和实体地位方面的问题无关。²²

44. 本节介绍本报告所述期间阿布哈兹和南奥塞梯的主要人权事项。由于人权高专办无法进入，相关内容基于人权高专办收到的信息，以及从可信的公开来源文件中获得的信息。高级专员关于本主题的第一份报告中强调的一系列国际人权标准继续适用。²³

45. Thomas Hammarberg 和 Magdalena Grono 在本报告所述期间发表的阿布哈兹人权报告补充了阿布哈兹人权方面的现有资料。南奥塞梯的人权状况没有可比的独立基线评估。

46. Hammarberg 先生和 Grono 女士在其报告中叙述了阿布哈兹查明的人权问题，并提出了解决各种缺陷的建议。这两位专家以及欧洲对外行动署提交的材料指出，当地存在某些与人权保护相关的机制。Hammarberg 先生和 Grono 女士还表示，若干现有的人权问题“可以在达成全面政治协议之前得到处理，甚至得到解决”。²⁴

¹⁹ 另见 A/HRC/36/65，第 37 段。

²⁰ 除其他外见 A/72/847，第 47–48 段。

²¹ 见 SG/Inf(2018)15，第 26 段。

²² 另见 A/HRC/36/65，第 40 段。

²³ 同上，特别是第 46、第 48、第 51、第 61、第 66、第 67、第 71、第 72 和第 80 段。

²⁴ Hammarberg 和 Grono，第 76 页。

47. 在本报告所述期间，一直缺乏政治和法律解决办法，加上由此产生的各种决定和做法的政治分歧，继续削弱阿布哈兹和南奥塞梯的人权保护工作，并对当地居民产生不利影响。

1. 真相和问责

真相与问责进程

48. 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 日在南奥塞梯及其周围发生的国际武装冲突背景下所犯的罪行，其中包括危害人类罪和战争罪。²⁵

49. 2018 年 5 月 23 日，欧洲人权法院大审判庭举行听证会，审理格鲁吉亚政府就 2008 年 8 月武装冲突及其后果提出的第 38263/08 号申诉。在该案中，法院审理的问题涉及生命权，酷刑、不人道和有辱人格的待遇，自由和安全权，尊重私人和家庭生活的权利，获得有效补救的权利，保护财产，受教育权，以及行动自由等。²⁶

失踪人员

50. 红十字国际委员会(红十字委员会)继续在为澄清 1990 年代和 2008 年武装冲突中失踪人员的下落及其后果而设立的协调机制下开展工作。根据截至 2018 年 4 月 23 日的现有资料，2,400 多人因这些冲突仍然下落不明。²⁷

51. 在 1990 年代阿布哈兹冲突的问题上，红十字委员会报告了逐渐发掘遗骸及其身份确认和移交家人的情况。²⁸ 南奥塞梯也进行了发掘工作，但身份确认仍然困难。2018 年 2 月，有关方面在协调机制下讨论了澄清失踪人员命运和下落的进一步必要步骤。²⁹

52. 在本报告所述期间，在日内瓦国际讨论中继续提出失踪人员问题。据报告，欧洲安全与合作组织委托的一名专家正在继续工作，重点关注南奥塞梯失踪人员。³⁰

53. 根据欧洲对外行动署提供的资料，欧洲联盟南高加索和格鲁吉亚危机问题特别代表鼓励格鲁吉亚政府在设立失踪人员委员会方面实现进展。

²⁵ 见 www.icc-cpi.int/Georgia。

²⁶ 见 www.communications-unlimited.nl/wp-content/uploads/2018/05/Grand-Chamber-hearing-Georgia-v.-Russia-II-1.pdf。

²⁷ 见 www.icrc.org/en/document/remains-another-22-persons-missing-1992-93-armed-conflict-abkhazia-identified。

²⁸ 见红十字委员会，新闻稿，2018 年 4 月 23 日、2017 年 10 月 16 日和 2017 年 11 月 9 日。

²⁹ 见 www.icrc.org/en/document/georgia-south-ossetia-meeting-find-those-missing-connection-conflicts-1990s-and-august-0。

³⁰ 除其他外见 A/72/847，第 11 段。

2. 侵犯生命权

54. 虽然过去几年来侵犯生命权的事件仍然很少发生，但南奥塞梯茨欣瓦利的一名格鲁吉亚族人 Archil Tatunashvili 据称于 2018 年 2 月 22 日被拘留并在拘留期间死亡，以及随后对这一事件的处理令人极为关切。Tatunashvili 先生死亡的情况仍然不清楚，从各种来源收到的信息相互矛盾。据报告，南奥塞梯控制当局声称 Tatunashvili 先生的死因是心脏衰竭，但格鲁吉亚政府表示死因是酷刑。根据现有资料，截至 2018 年 5 月，格鲁吉亚当局仍在对此案进行调查和司法审理。

55. 过去几年，调查和(或)为其他两起据称非法死亡或杀人事件伸张正义的工作缺乏进展，仍然引起人们的重大关切。据称 2016 年在阿布哈兹行政边界线杀害格鲁吉亚族人 Giga Otkhozoria 的凶手仍然在逃。据格鲁吉亚公设辩护人称，南奥塞梯阿哈尔戈里镇居民 David Basharuli 于 2014 年失踪和死亡，为该案伸张正义的工作没有任何进展。这些事件助长了这两个地区有罪不罚的氛围。

3. 限制行动自由

56. 各种报告表明，限制行动自由，主要是在行政边界线周围限制行动自由，依然是阿布哈兹、南奥塞梯和邻近地区令人特别关切的问题。Hammarberg 先生和 Grono 女士在关于阿布哈兹人权问题的报告中提到，行动自由方面的情况是“一个严峻问题”。³¹ 行动自由除构成人权本身之外，还是行使其他权利的必要条件，是一项重要的建立信任的措施。必须立即注意确保按照国际人权规范和标准尊重人权。

57. 根据人权高专办收到的资料，阿布哈兹和南奥塞梯继续开展所谓的“边界化”进程，进一步限制行动自由，严重影响当地生计。有关方面继续在行政边界线上安装刀片和带刺铁丝网、壕沟、“边界标志”和其他障碍物，此外还部署监视设备。根据格鲁吉亚政府提交的材料，该进程在这两个地区导致大约 25 个村庄被隔离，800 个家庭无法进入农田和获得供水，20 个家庭因安装的铁丝网直接穿过其财产而受到影响。

58. 据报道，由于跨越行政边界线的开放和有效过境点非常有限，当地居民的处境更加脆弱。阿布哈兹共有六个过境点，在本报告定稿时只有两个仍在运作。根据各种消息来源，虽然自此前的过境点被关闭以来跨越行政边界线的总人数没有减少，但关闭这些过境点对下加利区居住人口的流动造成影响。

59. 根据格鲁吉亚政府提供的资料，与南奥塞梯的行政边界线上只有两个过境点正在运作；据报告，这两个过境点因各种原因而定期关闭。据报告，在 Mosabruni/Odzisi 过境点设立了一个“海关站”，这给过境过程增加了一层难度。³²

60. 据报道，阿布哈兹和南奥塞梯控制当局继续剥夺人身自由并(或)对跨越行政边界线征收高额罚款，特别是在他们认为的“未经授权的过境点”上。剥夺自由

³¹ Hammarberg 和 Grono, 第 10 页。

³² 除其他外，见 A/72/847, 第 19 段；以及 SG/Inf(2018)15, 第 53 段。

通常是短期的，但在这种背景下，阿布哈兹也发生过长期剥夺人身自由的情况(见下文第 D.4 节)。

61. 人权高专办继续收到信息，涉及阿布哈兹和南奥塞梯控制当局在拥有个人证件方面适用的各种条例、制度和做法产生的各种影响。其中包括所谓《阿布哈兹共和国出入境程序法》和所谓《阿布哈兹外国人法律地位法》，其中除其他外规定实行“外国人居留证”，以管理格鲁吉亚族人在阿布哈兹的居留情况，特别是在加利、特克瓦尔切利和奥恰姆奇拉的居留情况。据报告，南奥塞梯控制当局采用了类似的出入境程序。³³

62. 在本报告所述期间，虽然加利和邻近地区据说在某种程度上颁发了“外国人居留证”，但据报告，由于各种原因，绝大多数人不愿意申请这种“许可证”。据报告，申请人必须接受外国人的身份，这样一来，阿布哈兹的一部分当地居民尽管世代居住在阿布哈兹，但被迫申报自己为“外国人”，并以外国人身身份注册。欧洲对外行动署在其提交的材料中强调，最重要的是，加利的格鲁吉亚族人不希望在自己的祖国被当作外国人。各种消息来源，包括向人权高专办提交的材料也报告称，令人关注的是，按照这些证件享受政治权利和财产权利，须满足严格的资格要求，且面临相关的不确定性。

63. 根据各种消息来源，在这种背景下，加利、特克瓦尔切利和奥恰姆奇拉的大量居民及其子女没有必要的身份证件，这进一步影响了他们跨越行政边界线或获取阿布哈兹服务的能力。由于上述的当地居民不愿申请“外国人居留证”以及据说签发过程缓慢的情况，阿布哈兹控制当局继续延长“9 号表格”的有效期，该表是允许居民越过行政边界线的临时文件。根据欧洲对外行动署提交的材料，阿布哈兹控制当局表示，他们正在审查所谓的“《阿布哈兹外国人法律地位法》”和关于“外国人居留证”的规定。

64. 格鲁吉亚政府依然认为阿布哈兹和南奥塞梯控制当局颁发的上述证件无效。

65. 所谓的“边境化”的相关措施、实际运作的过境点有限以及必要的身份证件不够明确，继续加剧当地人口的孤立和脆弱状况。这些措施特别影响到受教育权、健康权和财产权，详情如下。

66. 2017 年 11 月，格鲁吉亚公设辩护人发表了一份关于关闭过境点对阿布哈兹行政边界线沿线居民权利影响的特别报告，其中提供了这种状况的进一步细节。³⁴

4. 剥夺自由及虐待指控

67. 人权高专办继续收到与跨越行政边界线有关的剥夺自由案件的报告，特别是在控制当局认为的“未经授权的过境点”过境。在这种情况下被逮捕或拘留的许多人被要求支付数额可观的罚款。格鲁吉亚政府在提交人权高专办的材料中报

³³ 见 A/72/847, 第 29 段。

³⁴ 可查阅 www.ombudsman.ge/en/reports/specialuri-angarishebi/special-report-of-the-public-defender-of-georgia-on-the-impacts-of-the-closure-of-crossing-points-on-the-rights-of-the-population-living-along-abkhazias-administrative-boundary-line.page。

告说，2017 年 5 月至 2018 年 5 月期间，它登记有 115 人因所谓“非法越境”而被拘留在南奥塞梯，有 47 人在阿布哈兹被拘留。

68. 格鲁吉亚公设辩护人将“俄罗斯边防人员在行政边界线沿线侵犯行动自由和非法拘留”定性为“行政边界线两侧地方社区面临的主要安全挑战之一”。公设辩护人办公室报告说，2017 年，南奥塞梯行政边界线沿线有 514 名居民被拘留，阿布哈兹行政边界线沿线有 1,000 人被拘留。

69. 欧洲委员会具体指出，没有关于南奥塞梯此类拘留数量的全面统计数据，因为现有信息仅限于格鲁吉亚族被拘留的案件，这些人随后被送回第比利斯控制的领土。目前还不清楚关于留在茨欣瓦利和据称也受到影响的个人的数据可用程度。³⁵

70. Hammarberg 先生和 Grono 女士的报告也提到了阿布哈兹此类拘留做法的问题。更广泛地说，他们强调需要有新的和更人道的拘留设施，需要采取临时措施改善囚犯的条件。³⁶

71. 格鲁吉亚公设辩护人办公室报告说，该机构记录到阿布哈兹和南奥塞梯拘留设施中几起被拘留者遭受人身暴力的案件。它提到了格鲁吉亚安全局提供的 2014 年至 2016 年的数据，当时有 37 人报告说在一条行政边界线沿线被拘留期间遭到身体虐待。

5. 健康权

72. 人权高专办收到的资料表明，由于上述对行动自由的限制，阿布哈兹和南奥塞梯的健康权，包括获得医疗保健的权利继续受到严重影响。据报告，病人不得不花费比以前更多的钱和时间到第比利斯控制地区的医院接受医疗服务。一个严重后果是提供医疗保健受到拖延，这在医疗紧急状况下尤其令人关切。保健质量下降据报告是另一个令人关切的问题。

73. 阿布哈兹存在的令人担忧的情况是，据报告，证件不全和过境点运作有限对医疗急救车辆通过行政边界线产生影响，从而延误治疗。有人提到，在没有证件的情况下难以组织应对医疗紧急状况。³⁷ 欧洲对外行动署称，“边界化”不断发展，已经危及当地居民按照格鲁吉亚政府 2017 年为阿布哈兹和南奥塞梯居民提供免费治疗的倡议免费获得丙型肝炎治疗的机会。

74. 据报告，在南奥塞梯，由于跨越行政边界线受到限制，病人和医疗急救车辆面临相关困难。据报告 2017 年 11 月出台的规则尤其限制应急车辆在夜间和周末的行动。

75. 健康权也受到控制当局其他决定的影响。各种消息来源报告称，2016 年阿布哈兹全面禁止堕胎服务引起严重关切。联合国格鲁吉亚国家工作队还报告说，阿布哈兹人民仍然无法获得基本生殖健康服务，包括计划生育，这在禁止堕胎的情况下尤为重要。联合国人口基金目前正在这一领域提供支持，实施旨在改善受

³⁵ 见 SG/Inf(2018)15，第 54 段。

³⁶ Hammarberg 和 Grono，第 8 和第 68 页。

³⁷ 同上，第 66 页。

冲突影响的妇女和青年的生殖健康和权利，加强复原力和促进跨越行政边界线人与人互动的项目。

6. 受教育权

76. 据报告，在本报告所述期间，阿布哈兹继续实行限制使用格鲁吉亚语作为教学语言的措施，南奥塞梯也开始实行这种限制。据各种消息来源称，这些限制尤其影响到居住在阿布哈兹的加利以及南奥塞梯的阿哈尔戈里和其他地区的格鲁吉亚族社区。

77. 阿布哈兹继续用俄语取代格鲁吉亚语，作为低年级课程的教学语言。根据各种消息来源，事实证明，这种做法是阻碍教师和学生提供优质教育或从中受益的障碍，据报告，这与学生的愿望背道而驰。格鲁吉亚政府称，自 2015 年采取这些措施以来，4,000 名学生被剥夺了用母语格鲁吉亚语接受教育的权利。Hammarberg 先生和 Grono 女士在报告中指出，“加利的教学语言问题已经变成产生分化的重要问题，急需关注”。³⁸

78. 对行动自由的多方面限制使情况更加复杂。据报告，由于旅行时间大量延长，跨越行政边界线去上学或参加格鲁吉亚语课外活动的儿童和青年发现，他们很难甚至不可能跨越行政边界线继续接受教育和参加相关活动。

79. 南奥塞梯控制当局同样决定将俄语作为格鲁吉亚学校的教学语言，从 2017/18 学年的低年级开始。格鲁吉亚公设辩护人称，这些措施适用于阿哈尔戈里的六所小学，那里现在只把格鲁吉亚语作为外语教授。格鲁吉亚政府表示，阿哈尔戈里、兹诺里和西纳古里大约有 100 名学童受到影响。

7. 财产问题

80. 在阿布哈兹和南奥塞梯，财产权仍然是一个复杂的问题；在本报告所述期间，境内流离失所者留下的财产的恢复原状和赔偿工作没有任何进展。所谓的“边界化”产生诸多影响，并且跨越行政边界线的人经常遭到逮捕，这些情况阻碍当地居民跨越行政边界线获得财产。缺乏必要的身份证件导致财产权遭到进一步侵犯，据报告，阿布哈兹的“外国人居留证”不授予财产权。格鲁吉亚政府称，蓄意焚烧和摧毁格鲁吉亚族人房屋的做法仍然经常发生。

81. 据报告，南奥塞梯控制当局于 2017 年恢复了拆除境内流离失所者残损房屋的做法。格鲁吉亚政府在提交的材料中提到 2017 年在阿哈尔戈里记录到的几起案件，格鲁吉亚族人遗弃的房屋被烧毁和洗劫。人权高专办收到的信息对 Eredvi 村表示格外关切，该村 268 所残损房屋在 2017 年底被铲平和拆除，其中大部分属于流离失所的格鲁吉亚族人；据说这样做的目的是准备农业用地。在此方面，欧洲对外行动署指出，当局虽然已经制定了请求不拆除这些房屋或其废墟的程序，但必须在茨欣瓦利提出此类请求，从而阻碍了逃离该地区的流离失所格鲁吉亚族人诉诸这一渠道。

³⁸ 同上，第 9 页。

8. 基于性别的暴力和家庭暴力

82. Hammarberg 先生和 Grono 女士在报告中提到了一些对话者，他们说家庭暴力是一个现实存在的问题，但在阿布哈兹很难讨论。他们还提到对最近出现的名誉杀人行为的关切。³⁹

83. 根据联合国格鲁吉亚国家工作队收到的信息，妇女署在难民署的支持下，在阿布哈兹建立了一个主要侧重于基于性别的暴力的方案机制。妇女署和难民署通过一个联合项目，支持非政府组织为暴力侵害妇女和家庭暴力行为受害者提供服务，支持妇女非政府组织的能力发展，开展旨在促进对暴力侵害妇女和家庭暴力零容忍的提高认识活动，并提供健康咨询。2018 年 5 月收到的联合国国家工作队提交的材料表示，该项目记录了 83 起暴力侵害妇女案件。然而，妇女署指出，受害者往往选择不披露虐待或暴力行为。

9. 民间社会的作用

84. 人权高专办收到的报告表明，自 2014 年出台关于“外国代理人”的地方条例以来，南奥塞梯民间社会的工作空间大大缩小。南奥塞梯的一些非政府组织自 2014 年以来已经停止活动，而其他组织，特别是那些参与建立信任和建设和平项目以及与国际组织互动的组织，据报道受到压力和言语攻击。

85. 人权高专办收到了关于阿哈尔戈里的格鲁吉亚族民间社会活动人士 Tamara Mearakishvili 据称 2017 年受到恐吓的信息，她一直与国际社会合作，报告侵犯人权的情况。据格鲁吉亚公设辩护人和欧洲对外行动署称，她多次被“非法拘留”和(或)审问，并被剥夺身份证件。截至 2018 年 5 月，媒体提供的信息表明，在两起针对她的案件中，其中一起宣告她无罪。⁴⁰

86. 关于阿布哈兹的状况，Hammarberg 先生和 Grono 女士注意到，当地存在许多非政府团体，它们的运作通常未遇到限制性要求或控制措施。与此同时，他们提到，有报告称，近年来许多非政府组织的业务空间和外部资金减少，以及非政府组织受到社会压力的案例。⁴¹ 欧洲委员会还报告称，外国捐助者资助的当地非政府组织继续面临严苛的条件。⁴²

10. 建立信任措施

87. 欧洲委员会继续根据受影响人口的具体人权需求，在阿布哈兹实施建立信任措施，同时指出，由于缺乏准入以及当地环境总体上不利于国际社会参与该地区事务，无法在南奥塞梯制定和实施此类措施。⁴³

88. 2018 年 4 月，格鲁吉亚政府推出了题为“迈向更美好未来的一步”的一揽子建议，其目的是在行政边界线沿线社区之间建立信任等。这些举措侧重于加强

³⁹ 同上，第 47 至第 48 页。

⁴⁰ 例如，见“South Ossetian court acquits civil activist Tamara Mearakashvili”，JAM News, 4 May 2018。

⁴¹ Hammarberg and Grono, 第 8 页。

⁴² 见 SG/Inf(2018)15, 第 29 段。

⁴³ 同上，第 67 至第 73 段。

和简化行政边界线沿线的贸易，在内部和外部创造新的教育机会，为获取证件提供便利；并建立提供和简化获取格鲁吉亚在国际上享有的福利和制度的机制(例如与欧洲联盟的免签证制度)。

89. 秘书长欢迎格鲁吉亚政府最近的声明和立法倡议，以加强跨越行政边界线的经济和人与人的交流。⁴⁴ 鉴于这些建议可能对阿布哈兹和南奥塞梯受影响人口的人权产生积极影响，人权高专办与秘书长同样希望，应将这些努力转化为改善这两个地区人民状况的具体步骤。

三. 结论

90. 高级专员重申，他赞赏格鲁吉亚政府与其办事处之间持续合作，这表明政府致力于人权。在这一强有力的伙伴关系的基础上，人权高专办继续致力于进一步支持政府和其他国家利益攸关方不断改进促进和保护格鲁吉亚所有人各项人权的工作，包括通过执行《2018-2020 年人权行动计划》。

91. 人权高专办欢迎本报告所述期间取得的各种成就，例如关于国家监察员的法律草案取得进展，制定遏制家庭暴力的政策以及通过《职业安全法》。需要进一步关注的领域有：解决司法领域持续存在的挑战，确保平等和遏制歧视，加强宗教或信仰自由，确保对执法人员的违法行为问责，并切实减少基于性别的暴力和家庭暴力。新出现的挑战，如不安全的工作条件也急需关注。

92. 高级专员感到遗憾的是，在根据人权理事会第 37/40 号决议允许人权高专办和其他国际人权机制进入阿布哈兹和南奥塞梯的方面没有取得进展。人权高专办欢迎阿布哈兹控制当局继续向一些联合国发展和人道主义行为者提供准入，但再次呼吁给予人权支柱同等待遇。人权高专办感到关切的是，人权高专办和国际人权机制无法进入南奥塞梯，关于当地人权状况的信息也很少。人权高专办再次呼吁南奥塞梯控制当局定期向从事人权工作的行为者提供准入。进入这些地区将使人权高专办和其他行为者能够开展评估，以便更好地了解人权需求，调整援助，并促进建立信任，从而加强对受影响人口的人权保护。

93. 现有的几份报告指出了阿布哈兹和南奥塞梯的严重人权问题，并强调需要可信和经核实的信息。缺乏政治解决办法，加上由此产生的关于各种决定和做法的政治分歧，这些情况继续对当地居民的权利产生不利影响。越来越多的行动自由限制和其他措施对受教育权、健康权和财产权产生负面影响。格鲁吉亚族人似乎也经常面临各种形式的歧视。Archil Tatunashvili 于 2018 年 2 月在茨欣瓦利被拘留期间死亡，以及其他未决的据称非法死亡或杀人案件都需要解决，以便确立事实和应对机制，从而避免紧张局势，最终确保正义和问责。

94. 人权高专办强调必须继续努力促进人与人的接触，并欢迎这方面的举措。人权高专办还重申支持在日内瓦国际讨论中做出的各种努力，这是一个至关重要的因素，为改善阿布哈兹、南奥塞梯和邻近地区受影响人民人权状况创造必要条件。

⁴⁴ 见 A/72/847，第 61 段。