



第六十八届会议

议程项目 34

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

格鲁吉亚阿布哈兹以及格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯的
境内流离失所者和难民的状况

秘书长的报告

目录

	页次
一. 导言	2
二. 背景	2
三. 重返权利	4
A. 流离失所、重返和就地安置的范围	4
B. 体制框架和运作措施	9
四. 禁止强制改变人口组成.....	12
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	13
六. 难民和境内流离失所者的财产权.....	14
七. 所有难民和境内流离失所者自愿重返的时间表.....	
八. 结论	



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 67/268 号决议提交的,大会在该决议中请秘书长向大会第六十八届会议提交一份关于决议执行情况的全面报告。本报告所述期间为 2013 年 4 月 1 日至 2014 年 3 月 31 日,文内采用了联合国若干实体提供的资料。

2. 依照上述决议的规定,本报告重点说明以下方面:(a) 无论族裔如何,所有难民和境内流离失所者及其后裔都有权重返;(b) 禁止强制改变人口组成;(c) 人道主义援助准入;(d) 必须保护难民和境内流离失所者的财产权;(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 年冲突升级,造成大量平民流离失所。其后,当事各方于 1994 年 5 月 14 日在莫斯科签署《停火和部队脱离接触协定》(见 S/1994/583 和 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 日签署了《关于难民和流离失所者自愿重返的四方协定》(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 日的《索契协定》结束了格鲁吉亚和南奥塞梯的武装敌对行动,建立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,格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯开始出现敌对行动。其后,各方于 2008 年 8 月 12 日订立了六点计划,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欧洲联盟、欧洲安全与合作组织(欧安组织)和联合国的代表共同主持的国际讨论(见 S/2009/69 和 Corr.1,第 5 至 7 段)。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。截至本报告所述期间结束,已经举行了 27 轮日内瓦国际讨论,与会者分两个平行工作组进行讨论。

5. 2011 年 6 月,大会第 65/288 号决议核准了联合国派驻日内瓦国际讨论的代表的预算。设立了特别政治任务,促使联合国持续参与日内瓦进程。联合国代表及其团队负责与共同主席协商,筹备日内瓦国际讨论会。2013 年 12 月,大会第 68/248 A 号决议为 2014-2015 两年期特别政治任务的方案预算批款,其中包括联合国派驻日内瓦国际讨论的代表的预算。此外,我在关于大会和(或)安全理事会授权的特别政治任务、斡旋和其他政治举措的费用估计数的报告(A/68/327)中,在 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间拟议所需资源项下,列入了联合国派驻日内瓦国际讨论的代表所需资源,该代表的任务没有期限。

6. 联合国派驻日内瓦国际讨论的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 和第 6 段)。该机制最近一次(第 35 次)会议于 2012 年 3 月 23 日举行, 此后再未复会。遗憾的是, 截至本报告所述期间结束时, 为该机制复会而作出的多次努力仍没有结果。我呼吁各参与方搁置政治问题, 集中讨论该机制所具有的预防冲突的性质, 以期尽速恢复举行机制会议。只要事件预防和应对联合机制仍然处于暂停状态, 在当地就存在事件升级的风险。与此同时, 在恢复举行机制会议之前, 联合国代表将继续与所有利益攸关方进行双边接触, 以保持信息交流畅通, 并继续开展事件预防努力。

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当地安全局势, 他们就沿行政边界线安置栅栏和挖掘沟渠行为、拘留、过境程序及实施绑架以索要赎金等犯罪活动表达了关切。他们还继续讨论不使用武力及国际安全安排等关键问题。《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。还讨论了为达到不使用武力的目的而需采取的步骤, 包括所有相关利益攸关方发表单边声明。我鼓励所有相关与会者就不使用武力问题开展建设性的讨论。

8. 本报告所述期间, 第二工作组继续讨论流离失所者的境况, 包括重返权和其他持久解决方案, 以及所有受影响民众的人道主义需求和可能的人道主义措施。该工作组继续寻求就一项框架文件达成共识, 其中将确认有关流离失所者待遇、人道主义援助准入需要及安全和有尊严的自愿重返的重要性的国际公认基本原则。遗憾的是, 第二工作组的某些与会者退出了有关框架文件的工作和关于重返问题的讨论。但我赞赏地注意到, 所有参与讨论者均承诺尊重人权。令我仍感到鼓舞的是, 所有与会者就行动自由、获得基本社会服务和提供其他援助以支持弱势民众等问题进行了建设性讨论。

9. 第二工作组还系统性地审查了当地局势, 并讨论了满足境内流离失所者具体需要的可能人道主义措施。几名与会者介绍了他们开展的人道主义、基础设施和发展方案和项目。

10. 与会者继续就当地人权状况交换意见。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)仍致力于落实其提出的建议, 即按照我在上一份报告中阐述的宗旨和原则(见 A/67/869, 第 10 段), 建立一个技术特派团。我注意到, 只有格鲁吉亚政府对人权高专办的提议做出了积极回应。我促请所有利益攸关方确保人权高专办和人权理事会特别程序任务负责人能够获得并向其提供相关信息, 并维护所有相关民众的基本自由和人权。人权高专办继续收到有关阻碍境内流离失所者等民众的行动自由、享受财产权、进出宗教和文化场所及接受教育、在邻近行政边界线地区实施任意拘捕以及在指称的非法过境点拘留条件恶劣等各种指控。联合国人权事务高级专员将于 2014 年 5 月 19 日至 21 日访问格鲁吉亚。

11. 所有与会者持续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，第二工作组所有与会者都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(红十字委员会)的相关工作。虽然许多人道主义问题尚未解决，但日内瓦国际讨论仍为与会者提供机会，以建设性方式讨论这些问题，并与设在日内瓦的联合国人道主义机构、基金和方案联络。

12. 为了在掌握较多信息的情况下进行辩论，日内瓦正式国际讨论期间还举办了特别信息通报会，使与会者能借鉴联合国、非政府组织和其他专家的经验 and 意见。与会者有机会深入了解人道主义需求评估、单边承诺的价值和功能以及公共卫生等问题。

13. 虽然某些与会者对日内瓦国际讨论进程目前的形式和效率仍持保留意见，但为了增强区域稳定，并在应对安全、人道主义和其他剩余挑战方面取得进展，绝对有必要持续进行结构式对话。我重申，日内瓦国际讨论仍是相关利益攸关方齐聚一起商讨第 67/268 号决议所述事项的唯一论坛。

三. 重返权利

A. 流离失所、重返和就地安置的范围

14. 在本报告所述期间，格鲁吉亚的被占领土境内流离失所者、收容和难民部(MRA)对 253 392 名境内流离失所者进行全面登记，与先前的登记数据相比，查明少了 19 563 名个人，但增加了 1 500 至 2 000 个家庭群体。这一数据表明，虽然在政府控制地区的境内流离失所者人口有所减少，但留下的人在结婚建立家庭。在没有持久解决办法的情况下境内流离失所的传宗接代问题也令人关切。在登记延续至 2013 年 12 月底的主要阶段期间，58 个市镇开展了登记工作。机动小组到以下地点探访无法到登记中心的境内流离失所者：私人住所(3 414 家)、教养所(13 个)及医疗机构(8 个)。在第比利斯和祖格迪迪登记的境内流离失所者人数最多。该部在第比利斯的中心办事处将继续进行重新登记，直至 2014 年 5 月 31 日。

15. 虽然境内流离失所者的就地安置和异地安置取得了实质性进展，但应该指出的是，对于是否重返或采用其他持久解决办法，他们一般都不能作出自由好知情的选择。

16. 以前季节性往返于加利和祖格迪迪之间的一些家庭现已回加利定居，但没有确切数据量化这种个人重返加利区或阿布哈兹其他部分的情况。控制当地的当局仍继续拒绝格鲁吉亚裔境内流离失所者重返加利区、奥恰姆奇拉区、特克瓦尔切利区境内认可重返区域以外的其他地点。

17. 关于重返茨欣瓦利地区/南奥塞梯问题,有迹象表明一些人已从俄罗斯联邦重返,特别是从北奥塞梯重返,但尽管努力促成更多人重返,特别是从俄罗斯联邦重返,却尚未取得重大成果。控制当地的当局通常拒绝境内流离失所者从格鲁吉亚重返,但对阿卡哥里区例外,有时允许从该地流离失所的人员重返。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)继续观察进出阿卡哥里区的人员正常流动情况。管制当局打算对跨越行政边界线的所需证件推出新做法,境内流离失所者由于担心以后无法过境而产生各种流言蜚语和不确定性。由于没有跨越行政边界线的所需证件,这仍然妨碍阿卡哥里区约 1 000-1 500 名境内流离失所者的通行,并将他们隔离起来。管制当局已原则上同意根据难民署提供的名单,逐案审查这些人的情况,以期考虑发放跨越行政边界线的通行证。

18. 难民署愿意随时就有关人员重返阿卡哥里区问题恢复磋商,以保证任何此种迁移活动安全而自愿。鼓励各利益攸关方继续开放各种重返方式,不采取任何限制措施。此外,有必要进一步采取措施放宽该地的过境程序,使人们不仅能保持相互接触,了解原居地社区的情况,而且能自由、知情地选择是重返还是在流离失所地或其他地方就地安置。

19. 2008 年冲突期间流离失所的十多万人已重返家园,其中大多数人在冲突结束后不久便已重返,但 20 272 人仍处于流离失所状态。难民署针对什达-卡尔特利区域已重返的境内流离失所者重返社会的情况开展了一项参与式评估,表明已重返这些相邻地区的约 34 000 人仍需要某些具体的保护措施,因此仍属难民署负责的范围。除了行政边界线一带加强围栏措施的负面影响之外,包括重返者在内的当地居民的人身安全和安保仍相对稳定。然而,短期拘留情况仍有发生,原因是农民有意或无意跨越这些地区,例如为了上坟,找回走失的牛只,照看灌溉渠道,或往返田间从事农活。我感到高兴的是,在埃尔格涅蒂举行的事件预防和应对事件预防和应对联合机制会议有时还协助谈判迅速释放此类案件被捕的农民。

20. 在提供保护和重返社会方面,剩下的主要挑战是需要修复住房和谋生机会有限。俄罗斯联邦边防军采取包括使用围栏和增加巡逻在内的其他措施,使灌溉渠道的维护复杂化,封锁了传统的进出道路和小路,并造成人们普遍产生不确定性和不安全感。难民署 2013 年下半年在行政边界线一带 55 个村庄开展一项人类安全评估,其结论认为,大多数人都感到受威胁,对自己的未来感到不安全和担心。由于无法进入农田、果园、传统牧场、森林和市场,收入和就业机会因而减少了,这进一步限制了行政边界线两侧家庭之间的沟通和关系。为减轻对生存机制和人民的生计产生最有害的影响,难民署、联合国开发计划署(开发署)、欧洲联盟、美国国际开发署、瑞士发展和合作署以及一些大使馆向最易受伤害的人提供过冬援助以及有针对性的个人支助。格鲁吉亚政府设立的“解决分界线一带村庄受影响的社区需要临时政府委员会”也调动国家资金对受围栏影响的村庄进行投资,以建立有关灌溉和饮水、道路、教育、农业、住房、供暖以及卫生的基础设施。

21. 格鲁吉亚政府将继续追求两个主要目标：即为有尊严和安全的重返创造条件；改善境内流离失所者的社会-经济条件，促进其融入社会。以境内流离失所者行动计划为辅的国家战略现已延长至 2014 年底。正准备进一步延长该行动计划。政府 2014 年正在为至少有 1 600 个家庭提供长期住房，同时对已分配的宿舍推行私有化。该国政府过去 12 个月立法改革进程结束，关于境内流离失所者的新立法于 2014 年 3 月生效。

22. 关于境内流离失所者待遇的新国家立法 2014 年 3 月起生效，其中澄清了一些问题，并加强保护这一群体免受歧视。关于格鲁吉亚被占领土受迫害的被迫流离失所者法的介绍：(a) 有关境内流离失所者的定义与境内流离失所问题指导原则更密切配合；(b) 居住在集体中心和私人住所的境内流离失所者的平等待遇；(c) 增加境内流离失所者每月津贴仍以身份为依据；(d) 境内流离失所者的每月收入超过 1 250 拉里,将停发每月津贴。其中还预测将发放新的境内流离失所者证，其中现在还确认合法拥有住房。我重申，必须按照《关于境内流离失所问题的指导原则》的规定，在法律和做法上尊重和所有境内流离失所者的权利。

23. 在政府努力为境内流离失所家庭提供长期住房解决方案方面过去进行的异地安置和相关驱逐造成境内流离失所者非常不满。在难民署和其他行为体方面的倡导下，政府调整了做法，目前正在城市和经济中心提供更多住房解决方案，并设法避免将居民从市区安置到较偏远地区。境内流离失所者对其得到的住房的不满程度因而大大减少。此外还作出其他努力，如农村住房项目结合提供住房与农业用地，增加了住房方案的选项。但鉴于总体需求很大，长期住房解决方案仍然有限，应考虑更多解决方案。政府制定的程序旨在提高选择和分配过程的透明度以及境内流离失所者的权利得到普遍尊重。

24. 鉴于流离失所问题的规模较大，安置境内流离失所者的努力仍面临各种挑战。格鲁吉亚政府评估，到 2014 年年底，仍需要投入 13 亿美元来满足境内流离失所者的住房需求，但须视通货膨胀和汇率波动情况而定。这是为类似第比利斯、巴统和库塔伊西等城市地区的约 33 000 个家属提供住房所需的估计费用。据该国政府称，到 2014 年 3 月，仍有 119 324 名境内流离失所者居住在集体中心，同时有 134 068 名境内流离失所者居住在私人住所。还应指出，后一类的流离失所者仍面临挑战，因为他们在私人住所的居住条件往往同样糟糕，甚至比集体中心更不利。

25. 当然，虽然提供长期住房是安置工作极为重要的一个方面，但不是唯一的方面。还必须处理社会经济方面的问题，例如获得可持续生计以及优质教育、医疗和社会服务。联合国机构、基金和方案以及捐助方和其他利益攸关方将保持参与，继续协助政府保护和确保受影响民众的权利。但是，由于世界其他地区发生严重人道主义危机，格鲁吉亚人道主义项目所获资金数额受到了不利影响。此外，进一步安置境内流离失所者和改善其生计这项工作的人道主义援助性质日益减少，

而日益成为一个将这些人的利益纳入总体发展工作的问题。随着时间的推移，境内流离失所者的非住房相关需求与没有直接受流离失所问题影响的较贫穷阶层的需求越来越类似或相同。虽然通过一项境内流离失所者生计战略是一个值得欢迎的事态发展，但现在至关重要和迫切的是，必须在国家和区域发展议程范围内，将境内流离失所者好当地居民的社会-经济需求一起解决。满足欠发达和贫困地区的需求的所需费用是巨大的，需要增加国家预算拨款和捐助者的支助，以便居民感受到其中的作用。

26. 我鼓励当局确保接待流离失所者的地区和境内流离失所者本身都能充分得益于各项发展方案。在这方面，为了缩小人道主义行动与发展活动之间的差距，开发署和难民署已将改善什达-卡尔特利境内流离失所者和已重返的境内流离失所者生计的联合方案扩大到格鲁吉亚西部。正在筹备为回返者和阿布哈兹的当地居民制订一项类似的方案。

27. 据估计，45 000 多人已重返加利区的家园。使这些人重返社会的进程已取得进展，但这方面仍有重要需求和保护挑战。虽然有 1 000 至 1 500 名最脆弱的回返者家庭仍迫切需要援助，但在难民署由于缺乏资源而于 2013 年决定中止向回返者提供住所支助之后，阿布哈兹的住所方案已停止实施，但丹麦难民理事会的一个方案除外。在仍然流离失所的人中，大多数告知难民署，重返的最重要先决条件之一是提供住所援助。因此，阿布哈兹缺乏大量的住所方案对重返构成强大的阻碍。重返阿布哈兹的人被格鲁吉亚政府正式视为境内流离失所者，所以有资格获得补助。继续观察到与农业活动相关的季节性迁移和探亲活动。这些人进入阿布哈兹境内的途径主要是跨越行政边界线，但也有人直接来自俄罗斯联邦。关于已重返的人员数目和概况以及居住在加利区的其他受冲突影响社群，目前尚无更准确、更全面、经独立核实的数据。我呼吁各有关方进一步采取措施，查明和确认回归者人数，深入了解其特征、现状、仍存在的脆弱性和需求。难民署和联合国其他有关机构随时准备在这项工作中提供咨询和技术援助。此外，我还鼓励日内瓦国际讨论的所有参与者充分利用该论坛提供和交流关于流离失所状况和回归进展的最新数据。

28. 本报告所述期间，若干新情况对加利区人民的人道主义和安全境况产生了积极影响，也对已重返或正在重返的人重返社会的前景产生了积极影响。其中包括国际社会资助的各种基础设施和生计举措，如修建 47 所新房和修复 30 所现有住房、修缮萨贝里奥和加利镇的医院以及在加利修建一个残疾儿童专门游乐场。2013 年期间，作为俄罗斯联邦供资的“阿布哈兹社会和经济发展综合计划”的一部分的各项措施包括普苏-苏呼米公路继续铺沥青和进一步改善；修复电力运输基础设施；修缮学校、医院和其他社会基础设施项目。俄罗斯联邦 2013 年为阿布哈兹重建提供的资金总额为 126.669 亿卢布。这一数额包括俄罗斯联邦供资的一

个为期三年(2013-2015年)的新援助方案中的 18.038 亿卢布。预计 2014 年将追加支付 32.74 亿卢布，以完成多达 55 个正在进行的项目。

29. 总体而言，加利当地安全状况取得更大的进展，当地民众的安全感有所增强。前些年常见的敲诈勒索行为进一步减少。两名地方官员因被控在榛子收获季节进行敲诈勒索而受到刑事诉讼。此举受到当地农民欢迎。令人遗憾的是，主要由当地犯罪团伙以收赎金为目的而进行的一系列绑架行为给这一积极趋势蒙上阴影。大多数受害者是有现金或经济作物如榛子丰收或据了解在格鲁吉亚或国外有富裕亲戚的人。管制当局和俄罗斯联邦边防卫队分别在 2013 年 5 月 15 日和 24 日正式开放期待已久的 4 个新的行人过境点，3 个在下加利区，1 个在上加利区。位于上加利区的因古里水力发电站所使用的另一个车辆过境点也开放了。有人指出，开放新的过境点，加上中心的因古里河大桥作为车辆过境点，确保当地居民能够比较有序地进行过境。

30. 尽管本报告中指出改进的方方面面，但保护和重返社会的挑战仍然存在。虽然当地居民普遍承认取得一些进展，并赞赏得到的援助，但仍不认为这一局势“完全正常化”，不安全感仍普遍存在。在提供保护方面，回归者仍对下列问题表示担心：(a) 是否有行动自由，特别是就长期而言，因为回归者认为收到的讯息有时相互矛盾；(b) 行使行动自由、享有权利和获取服务的所需文件；(c) 能否接受教育，包括接受高等教育，以及能否获得语言教学；(d) 能否可靠使用高质量保健设施(包括行政边界线两侧的设施)；(e) 偶尔发生遭受歧视的情况，包括在签发证件和获取服务方面遭受歧视的情况；(f) 拒绝采取有效措施保护回归者免受犯罪活动之害，对性暴力和性别暴力未采取适当措施。加利、特克瓦尔切利和奥恰姆奇拉 3 区大部分人没有有效证件。由于对发放阿布哈兹证件过程中可能出现的错失行为进行调查，上述 3 区约 1 188 人已失去或将失去其阿布哈兹证件。这仍是一个令人严重关切的问题。由于当地居民担心失去证件可能对其行动自由、就业、经营注册和相关后果产生不利影响，这种不安全感加剧了这一情势。

31. 自 2008 年 8 月冲突以来，联合国各机构、方案和基金无法进入茨欣瓦利地区/南奥塞梯开展工作，因而也无法核实或密切监测流离失所和回归的情况。不过，在筹备日内瓦国际讨论期间，共同主席和联合国工作人员得以访问该地区，了解最新发展动态以及所开展的复原工作。

32. 俄罗斯联邦移民局向难民署提供的资料显示，截至 2014 年 1 月 1 日，格鲁吉亚有 65 人(来自 56 个家庭)申请获得俄罗斯联邦难民身份。此外，格鲁吉亚(包括阿布哈兹和茨欣瓦利地区/南奥塞梯)有 697 人(来自 538 个家庭)目前在俄罗斯联邦拥有临时庇护身份。其中 104 人(来自 88 个家庭)在 2013 年获得临时庇护。2013 年，没有从俄罗斯联邦向本报告所述地区进行有组织重返。关于自发重返情况，联邦移民局未提供资料。据认为，住在俄罗斯联邦境内的格鲁吉亚难民实际人数

远多于此，因为许多难民已在难民保护机制之外获得居民身份，或者在获得俄罗斯公民身份之后已不再属于难民身份，故而没有在官方统计数字中反映出来。

B. 体制框架和运作措施

33. 2005 年，难民署、丹麦难民理事会、挪威难民理事会和瑞士发展与合作机构与所有利益攸关方协商制订了题为“战略方向：促进为阿布哈兹地区流离失所和受战争影响者采取建立信任措施”的倡议。这一倡议旨在以自力更生和社区参与为基础，支持采取自下而上的建设和平办法，并将保护与援助工作结合起来，为此对重返者进行监测，与有关当局讨论解决重返者的关切，并提供有针对性的援助。2009 年 4 月以来，作为这一倡议的补充，制定了持续援助的战略框架。该框架力求通过统筹保护与援助活动及促进重返者的各项权利，为重返者提供持久解决方案，从而防止加利区、奥恰姆奇拉区、特克瓦尔切利区民众再度流离失所。这些努力促使各方在联合国驻地协调员的总体协调下作为战略伙伴开展合作，参与方包括：难民署、开发署、联合国儿童基金会(儿基会)、瑞士发展与合作机构、国际非政府组织(反饥饿行动组织、丹麦难民理事会、挪威难民理事会、“十万火急”组织和世界展望组织)以及其他一些拥有观察员身份的人道主义行为体。

34. 2010 年 7 月，格鲁吉亚政府推出促进互动协作行动计划(经由 2010 年 7 月 3 日 N885 号令通过，于 2011 年 1 月 26 日修订)，以补充其关于被占领土的国家战略：通过合作进行互动协作(经由 2010 年 1 月 27 日 N107 号令通过)。该计划设想采取若干步骤，在相互分裂的社群间建立信任和信心。在采取这些措施之后，政府于 2010 年 10 月颁布了格鲁吉亚政府关于在格鲁吉亚被占领土内从事活动方式的审批条例。在这方面，联合国各机构、基金和方案将继续按照各自任务授权，在有关联合国特权与豁免的多边和双边协定框架内开展人道主义行动。

35. 我在前一份报告(见 A/67/869，第 35 段)中向大会通报，格鲁吉亚政府宣布打算寻求更开放的互动协作方式。在这方面，格鲁吉亚政府 2014 年 1 月 1 日决定将国家重返社会部更名为国家和解与民权平等部，从而消除了阿布哈兹和茨欣瓦利地区/南奥塞梯的控制当局对参加直接对话所提的一项异议。同时，议会 2013 年 5 月就设想减轻违法行为的刑事责任的《被占领土法》修正案草案进行的辩论未能取得结果，推迟到日后审议。我遗憾地报告，在本报告所述期间，议会并未再次审议这些修正意见。现行立法的含糊其辞，以及《被占领土法》与《国家被占领土战略》间表述不清，使参与人道主义、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，并对创造有利于更直接互动的环境形成制约。

36. 在本报告所述期间，开发署 2012 年设立的地位中立的联络机制继续运作(见 A/65/846，第 21 段)，包括协助向阿布哈兹提供疫苗、药品和其他形式的人道主义援助。这已被证明是一种宝贵的工具，不仅支持实施人道主义项目，而且将相互分裂的社群连接起来并促进对话。这一机制的成效在很大程度上基于得到所有各方接受并支持的其地位中立和以人权为基础的方针。在这方面，联络机制提供

了一种有成效办法的实例，如具备真正的意愿和准备，可将其推广至其他活动领域。与此同时，我鼓励所有各方和利益攸关方考虑建立此类机制，以帮助解决生活在茨欣瓦利地区/南奥塞梯民众的人道主义及其他需求。

37. 在本报告所述期间，联合国各机构、基金和方案继续应对人道主义需求。儿基会继续将重点放在为农村和重返者社区的弱势儿童和青年提供高质量保健、教育和社会保护。通过与开发署合作，儿基会继续加强例行免疫接种做法，为医疗机构提供设备，并为医疗专业人员举办侧重于孕产妇和儿童保健、艾滋病毒/艾滋病、性传播疾病、肿瘤学、健康生活方式和紧急医疗护理以及信息技术技能的培训。还建立了一个孕妇/妊娠数据库。此外，开发署支助了苏呼米宫颈筛查中心的修复和重新装备。儿基会继续为社会社区中心内 48 个农村医务点提供基本设备、基本药物和培训，并开展公共健康宣传与交流活动。儿基会继续在学校进行个人卫生宣传和教育，包括改善水和环境卫生的获取情况。通过与世界展望组织及当地伙伴合作，儿基会继续为残疾儿童及其家庭提供基本社会服务。儿基会还参与为教育专业人员提供关于学前和初等教育的现代教学方法培训。此外，儿基会通过向阿布哈兹、萨梅格列罗和什达—卡尔特里的受冲突影响地区各处设立的 36 个青年俱乐部，继续支持青年参与和发展以及建立信任。

38. 在本报告所述期间，开发署特别重视重返者社区的青年及其获取各种国际教育来源的情况。通过与当地开展青年活动的非政府组织协作，开发署创建的由 7 个计算机培训中心组成的网络向 1 100 多名当地受益者提供了获取信息技术和培训的机会。青年学生获得了国际认可的信息技术认证以及英文课程认证，使其有机会接受国外本科和研究生教育。

39. 难民署与当地和国际非政府组织合作，继续消除可持续重返的各种障碍，并为此向易受伤害家庭提供数量有限的个人现金赠款和基本家庭用品；与证件问题有关的法律咨询和辅导；获取权利和服务的机会；住所修理和重建及创收机会。此外，开展了加强预防和应对性暴力和性别暴力的工作，包括除其他外，推出医疗、法律和心理社会咨询及提高认识运动。总体而言，这些活动帮助了阿布哈兹的 1 000 多个家庭，这些家庭主要位于加利区。

40. 跨越行政边界线自由行动问题包含安全、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，事态发展主要呈现两种趋势：管制增强和过境点正规化。一方面，报告的所谓“边界化”措施包括封锁道路和小径，增强俄罗斯联邦边防军的监测并使其更系统化以及采取严格的罚款措施。另一方面，当地民众原则上仍可通过因古里大桥，而且 2012 年推出的便利过境的简化许可证制度仍在执行。如上文第 29 段所述，5 个新的过境点投入运作。4 个仅供行人使用的新增过境点设在上、下加利区的以下地点：(a) 奥托巴亚-2；(b) Nabakevi/Nabakia；(c) Tagiloni/Taglan；(d) Saberio/Papanrkhua。在 Lekukhona/Alekumkhara 新设的第 5 个过境点被特别指定用于古里水电站雇员的车辆过境。过境点运作时间是每

天上午 7 时至下午 7 时，过境者被允许使用多种证件。我欢迎并鼓励采取所有措施促进当地各阶层民众的行动自由和旅行自由，使其能够安全和有尊严地行动和旅行。

41. 我注意到关于允许救护车服务跨过行政边界线的信息令人鼓舞，据称已确立务实做法，即在需要医疗运输时，一辆救护车先将患者运至因古里河大桥过境点，然后将患者送上另一辆救护车，进而运至对岸。在许多情况下，仍在运作的事件预防和应对联合机制热线被用来将医疗运输需求通知双方。虽然范围和影响有限，但这些救护车服务证明在共同解决人道主义关切方面建立了新的良好合作。

42. 然而，有人指控称，夜间关闭因古里检查站以及拒绝放行其他过境点造成获取适当医疗服务出现延误，导致死亡事故。虽然无法完全证实指控的事件、事件背景及关闭过境点与人员死亡间的可能关联性，但至关重要是，选择及获取医疗服务均不应受到政治因素影响。有需要的人员应能在以最快速度及最高可达标准提供医疗服务的任何地点获得医疗救治。我呼吁所有利益攸关方在这方面体现最大限度的关怀和灵活性。

43. 包括重返者在内的加利区当地民众仍关切自身的行动自由、能否与住在因古里河对岸的亲友保持联系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、促进重返者重返社会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，根据国际法(包括国际人权法)及关于防止和减少无国籍状态的原则发放证件。有报告称 Saberio/Pakhulani、Khurcha/Nabakevi 和 Tagiloni/Ganmukhuri 过境点不许学生过境上学。我敦促有关当局采取务实步骤，解决这一反复发生的问题，并允许持特别许可证的儿童在方便地点过境。

44. 我在 2009 年 8 月 24 日的报告(A/63/950)中，特别是在第 8 至 14 段所概述的关于落实境内流离失所者重返的原则和要素仍然有效。自愿、安全和有尊严重返的个人权利与为上述重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重返权源自《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条第 1 款规定的个人迁徙自由，难民重返权则源自该《公约》第 12 条第 4 款，其中规定“任何人进入其本国的权利，不得任意加以剥夺”。《公约》第 12 条第 3 款规定，第 12 条第 1 款和第 2 款确认的行动自由，“除法律所规定并为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德、或他人的权利和自由所必需且与本公约所承认的其他权利不抵触的限制外，应不受任何其他限制”。就地安置或重新安置方面取得的进展不应导致重返权的丧失。

45. 因此，我重申不能将重返权以及境内流离失所者对该权利的行使与政治问题或与缔结和平协定直接挂钩。必须承认重返既是一项人权，也是一个人道主义问题，必须予以解决，无论是否已找到根本冲突的解决方案。与此同时，应主要由

个人来评估风险，就是否在特定时候重返作出知情选择。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。

46. 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重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、设计和执行有组织重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，或导致其面临侵犯人权行为的潜在风险。因此，与有组织重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、获得生计情况和基本服务状况及重返的自愿性质。畅通无阻的人道主义援助准入以及联合国及其授权机构、基金和方案有效监测上述所有要素的能力，是需要考虑的另一个方面。

四. 禁止强制改变人口组成

47. 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，其中严格限制强迫迁移，包括严格限制导致人口组成发生变化的强迫迁移。我在前一份报告(见 A/67/869, 第 48 段)中提到的国际法原则和条款以及不驱回义务要求保护迫于或为了逃避武装冲突和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。

48. 虽然本报告所述期间没有发现新的大规模流离失所现象，但以前的流离失所问题造成的人口结构影响依然存在。在这方面，我要再次回顾我的上一任境内流离失所者人权问题特别代表在其 2009 年 1 月 14 日的报告(A/HRC/13/21/Add.3 和 Corr.1 和 2, 第 7-14 段)中提出而且我在 2010 年 6 月 17 日的报告(A/64/819, 第 22 和 23 段)中提到过的那些意见。

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

49. 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任务授权，极有必要建立和维持人道主义援助空间。在这方面，仍很重要，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，其中牵涉到若干人权，包括生命权、体面生活权和免受歧视权。此外，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，各国有义务尊重、保护、落实人权，包括有义务邀请、接受、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。

50. 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通行，以救助受困平民。

B. 业务挑战

51. 格鲁吉亚政府参照欧洲委员会“通过法律实现民主欧洲委员会”(威尼斯委员会)2010年10月提出的建议，修订了《被占领土法》。其后，格鲁吉亚政府颁布了格鲁吉亚政府关于在格鲁吉亚被占领土内从事活动办法的审批条例。该条例除其他外，构成执行《被占领土法》的指导准则。在本报告所述期间，办法条例的颁布未对联合国各机构、基金和方案的活动产生影响。鉴于办法条例的某些规定模棱两可，留下很大酌处空间和潜在随意性，我欢迎该国政府考虑进一步审查这些条例并作出可能的修改。审查时应充分考虑到上述关于人道主义援助准入的国际法律依据，并充分考虑到在当地工作的人道主义援助和发展行为体关切的实际问题。

52. 联合国各机构、基金和方案得以按计划在阿布哈兹开展保护、人道主义援助、恢复和发展活动。然而，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，以及提供更可持续的支助。联合国驻地协调员正在国际捐助者之间及同有关当局就这一问题展开包容各方的对话。

53. 2013年1月28日，难民署驻加利外地办事处接到书面讯息，其中告知该办事处“应改变其活动的地理重点，将全部现有和计划的项目转移到阿布哈兹共和国加利区”。另外还告诉该办事处“到2013年5月1日为止，完成阿布哈兹共和国除加利区以外各区当前项目的现阶段工作”，并要求通报“活动调整完毕”的消息。在阿布哈兹开展工作的若干国际非政府组织收到了几乎相同的来文。不过，开发署和儿基会未收到类似讯息，无国界医生组织也未收到。

54. 尽管如此，难民署在为阿布哈兹流离失所民众执行国际保护任务方面未受到消极影响，因为其项目和活动集中于重返者区域，而且随后已通过谈判澄清现有项目仍将向住在加利区以外的有关人员提供援助。但是，若干非政府组织不得不调整项目。一些非政府组织提出关切，担心未来可能无法充分解决加利区以外的若干人道主义援助需求，而且接到的严格指示可能使这些组织在获取捐助者支持方面受到消极影响。需要继续谨慎监测这些措施对国际人道主义援助准入和援助行动的影响及其最终对弱势民众状况的影响。

55. 鉴于需要从人道主义援助适当过渡到恢复再到长期可持续发展，重要的是要避免在过渡进程中出现缺口，并确保余下的人道主义需求以及应急方面的注意事

项得到充分解决。在这方面，我再次呼吁所有利益攸关方遵守有关人道主义援助准入的国际原则，采取灵活态度，并运用务实方法和措施。此外，还必须继续与所有利益攸关方进行协商，以确保掌握当地民众人道主义需求的最新情况并增强协调。

56. 在本报告所述期间，各方继续讨论让联合国进入茨欣瓦利地区/南奥塞梯开展人道主义活动的可能性。联合国代表和日内瓦国际讨论的其他共同主席在几次访问茨欣瓦利、阿哈尔戈里和 Znauri 期间，看到若干进行中的人道主义、基础设施和重建举措进一步取得进展，包括欧安组织开展的水利工程，也包括道路修建项目，后一个项目将茨欣瓦利与阿哈尔戈里谷地之间的交通时间缩短了一半以上。我还注意到，为保护文化遗产或防止文化遗产进一步改变和破损以及防止从该地区移走文物，已作出积极努力，包括由日内瓦国际讨论的参与者达成一项协议，就这一问题共同努力。然而，联合国关于在此前实地人道主义活动的基础上继续取得进展的建议未能实现。由于仍未就人道主义援助准入方法达成协议，联合国各人道主义机构目前无法到当地开展工作。与此同时，红十字委员会继续在整个地区实施一些项目，非政府组织也在研究能否开展一些补充性医疗活动。

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列在日内瓦国际讨论会第二工作组的议程上。正如我在前一份报告所述(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将住房和财产归还给难民和流离失所者的原则(称为“皮涅罗原则”)及包括国际人权法在内的基本国际法准则的呼吁也仍然有效。

七. 所有难民和境内流离失所者自愿重返的时间表

58. 鉴于当前的环境，也由于当事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重返制订时间表。日内瓦国际讨论第二工作组并未处理自愿重返问题，原因是一些参与者不愿意讨论该事项。我重申，只要安全、有尊严和有组织重返的条件尚未落实，财产归还机制尚未建立，就无法最后确定全面的重返时间表或路线图。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，并特别注重落实重返权。我再次呼吁日内瓦国际讨论的所有参与者在国际法和相关原则的基础上，就此问题进行建设性商谈。

59. 在缺乏有助于有组织重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，向包括重返者或正在重返者在内的受冲突影响民众提供援助和支助，帮助其重返社会。联合国各机构、基金和方案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)、尤其是第 20 段所概述的所有各方面问题。

八. 结论

60. 过去五年半以来，由欧洲联盟、欧安组织和联合国共同主持的日内瓦国际讨论一直是主要利益攸关方讨论安全与稳定及人道主义问题、尤其是难民和境内流离失所者重返所涉问题的唯一论坛。这些努力，加上联合国各机构、基金和方案以及其他行为体的人道主义参与，使当地安全和人道主义局势有所改善。

61. 然而，安全、人道主义援助、人权和发展方面的许多挑战仍未解决。尽管讨论过程艰难，所涉问题复杂，而且各方立场存在分歧，但讨论的参与者继续定期接触。联合国与伙伴机构合作，促成了介绍相关最佳做法和经验教训的“信息通报会”，有助于丰富日内瓦国际讨论的正式会议。联合国随时愿意继续支持此类信息交流，并进一步参与实地人道主义和发展工作。

62. 尽管我满意地注意到事件预防和应对联合机制会议在埃尔格涅蒂以建设性方式持续运作，但我感到遗憾的是，该机制在加利举行的会议自 2012 年 4 月以来一直中断。为恢复事件预防和应对联合机制会议，我敦促加利事件预防和应对联合机制的所有参与者与联合国代表合作，以便根据该机制 2009 年 2 月 18 日的各项建议找到解决方案。有必要持续和更具建设性地开展努力，以商定实际步骤，进一步加强安全局势，并解决包括境内流离失所者在内的受影响民众的紧迫人道主义关切。尽管对各方充分承诺参与该进程感到鼓舞，我再次呼吁所有利益攸关方坚持参与日内瓦国际讨论，并保持和扩大人道主义空间。我还敦促捐助方继续和进一步支持多层次的人道主义、发展和建立信任努力。