



第七十届会议

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状况

秘书长的报告

目录

	页次
一. 导言	2
二. 背景	2
三. 回返权利	4
A. 流离失所、回返和就地安置的范围	4
B. 体制框架和运作措施	10
四. 禁止强制改变人口组成	13
五. 人道主义援助准入	13
A. 关于人道主义援助准入的国际法律基础	13
B. 业务挑战	14
六. 难民和境内流离失所者的财产权	15
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	15
八. 结论	16



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 [69/286](#) 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长向大会第七十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 2015 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日，文内采用了联合国若干实体提供的资料。
2. 根据该决议的规定，本报告的重点是：(a) 所有难民和境内流离失所者及其后裔回返权利，无论是哪一个族裔；(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. 1992-1993 年冲突升级，造成大量平民流离失所。其后，当事各方签署《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，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，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)。根据上述协议，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。截至本报告所述期间结束，已经举行了 35 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，便利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。2015 年 12 月，大会第 [70/249A](#) 号决议为 2016-2017 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费用估计数的报告中，在 2016 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(见 [A/70/348](#) 和 Add.1)。

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, 令人遗憾的是, 此后再未复会。经过多次努力, 包括我一再呼吁恢复该机制的工作, 与会者达成了临时协议, 决定恢复 2016 年 3 月 23 日举行的该机制第 35 轮日内瓦国际讨论会议。我欢迎这一决定。只要该机制仍然处于暂停状态, 在当地就存在事件升级的风险。虽然认识到联合国代表及其小组在这四年暂停期间努力与所有相关利益攸关方讨论如何预防和应对事件, 我希望该机制会议将毫不拖延地重新开始, 并将有助于保持当地局势的稳定和平静。

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, 他们就过境程序和行动自由的更广泛问题表达了关切。在本报告所述期间举行的每一轮日内瓦国际讨论期间, 所有与会者均认为, 总体安全局势相对平静和稳定。他们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, 应当指出的是, 《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。还讨论了为达到允诺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。我鼓励所有相关参与者就不使用武力和行动自由的问题进行建设性讨论, 以期取得实际的进展。

8. 第二工作组继续讨论有关所有受影响民众的人道主义需求的问题。虽然境内流离失所者和难民及其自愿回返问题一直保留在第二工作组的议程上, 令人遗憾的是, 因为一些与会者表示反对, 很少对如何解决这一重要问题进行实质性讨论, 而且几乎没有取得任何进展。在报告所述期间, 境内流离失所者和难民没有持续返回惯常居所地。自愿回返是流离失所者的权利, 应从这一观点出发来解决这一问题。

9. 在第二工作组中, 共同主席同与会者讨论了是否能够允许和便利全年跨越行政边界线到包括墓地在内的宗教场所进行人道主义访问, 特别是在复活节期间探访死者亲属, 包括冲突期间被打死者的家属。令人遗憾的是, 在本报告所述期间, 没有就该问题达成协议。我强烈敦促双方今后积极考虑这种“具有诚意”的姿态。

10. 我一再强调必须确保促进和保护受影响人口的人权。这方面需要开展更果断的努力。我感到遗憾的是, 我一再呼吁允许联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)工作人员不受阻碍地进入冲突地区进行监测、报告和处理受影响人口的人权保护问题, 但这些呼吁尚未取得所有与会者的积极反应。因此, 我呼吁日内瓦国际讨论的与会者不再拖延地允许人权高专办工作人员进入冲突地区开展工作, 消除对保护受影响人口的状况的严重关切, 并更好地评估目前的人权需要, 以便确保现有机制和做法符合国际人权准则, 而无论在法律上或政治上的考虑。

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管理灾害风险、公共卫生备灾工作、行动自由和对威胁的认识等问题。

13. 我感到鼓舞的是，在整个报告所述期间，由于所有与会者的努力，日内瓦的工作气氛总的来说有所改善。他们一再表示支持和致力于这一进程。虽然这是朝正确方向迈出的一个非常令人鼓舞的步骤，改善进程效率对于加强该区域的稳定，并对于在应对安全、人道主义和仍面临的其他挑战方面取得进展来说是至关重要的。在这方面，我完全支持共同主席通过提出基本规则，以期创建一个有利于在日内瓦国际讨论开展对话和解决问题的气氛，进一步稳定日内瓦进程。我与所有参与者和共同主席一样，重申日内瓦国际讨论仍是相关利益攸关方会聚一起商讨大会第 69/286 号决议所述事项的唯一论坛。

三. 回返权利

A. 流离失所、回返和就地安置的范围

14. 本报告所述期间，难民和境内流离失所者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情况。2015 年 1 月，格鲁吉亚的被占领土境内流离失所者、收容和难民部对 262 704 名境内流离失所者进行了全面登记。在登记的主要阶段于 2013 年 12 月 31 日结束后，该部在第比利斯的中心办事处继续进行重新登记，直至 2014 年 5 月 31 日，此后根据需要对新增人员进行登记。在第比利斯和祖格迪迪登记的境内流离失所者人数最多。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也令人关切。根据该部分析股的数据，2014 年至 2016 年境内流离失所者的数目从 257 022 人增加到 269 251 人，主要原因是出生人口。在本报告所述期间，境内流离失所者中登记了 18 000 多名的新生儿，同时，从格鲁吉亚移徙了近 8 000 名境内流离失所者。如果境内流离失所者没有返回，他们的人数很可能随着时间的推移继续快速增长，反映格鲁吉亚总出生率的增长情况。

15. 尽管在境内流离失所者返回惯常居住地区之前促进他们当地融合和重新安置方面取得了进展，联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)于 2015 年在流离失所人口中进行了一次关于他们打算的调查，以便确定他们目前关于自愿

回返、就地安置或在格鲁吉亚的其他地区重新安置的想法。在收集数据过程中，对 2 000 多名流离失所者进行了访谈，该调查结果表明，只有在流离失所地区的政治局势发生重大变化，而且安全得到保障时，境内流离失所者才强烈希望返回原籍地。

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地区的情况。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、特克瓦尔切利区境内“认可”回归区域以外的原籍地点。难民署一再要求控制当局就下列方面作出保证：回返者的永久居留权利、政治权利、法律面前的平等保护、财产所有权、社会安全、保健、工作和就业、教育、思想自由、良心和言论自由、文化生活和行动自由。2015 年，难民署通过一份白皮书向控制当局介绍了其立场。

17. 控制当局一直经常拒绝境内流离失所者返回南奥塞梯。来自该地区的流离失所者有时可以获准访问阿卡哥里地区。难民署继续看到人们正常进出阿卡哥里区。没有过境所需证件继续妨碍阿卡哥里区约 5 000 名境内流离失所者的通行，并将他们隔离起来。流离失所者中有限的人员(估计 5 000 名申请人中有 2 500 至 3 000 人)已经获得证件(propusk)，允许他们进入阿卡哥里区和自由跨越行政边界线。由俄罗斯联邦边境警卫队执勤的 Mosabruni 检查站是流离失所者或受冲突影响的民众行使行动自由权前往阿卡哥里区的主要过境点。2014 年 12 月，南奥塞梯的控制当局告知使用该过境点的民众，他们通行所使用的“propusk”证件，尽管已于 2014 年底到期，但仍可以非正式使用至 2015 年 3 月，之后又延长至 2015 年 7 月。那些有证件(包括过期“propusk”证件)的人继续跨越过境点，同时，控制当局也在 2016 年继续发放新的“propusk”证件。预计将继续出台新的条例，这些条例涉及执行最近与俄罗斯联邦签署的所谓“联盟和一体化条约”。控制当局没有向人道主义行为体，包括联合国机构，提供出入南奥塞梯的准入。我呼吁所有各方确保人道主义援助和提供援助人员的准入。

18. 我还敦促扭转每次采用新的证件规定时发放证件的数量减少的趋势，因为这对行动自由有着严重的负面影响。控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。难民署代表那些无法获得新的过境证件的少数人直接向南奥塞梯控制当局进行交涉。令人遗憾的是，没有向这些人发放任何许可证。我呼吁所有各方重新审议有关案件，在给予跨越行政边界线的许可中采用透明和人道主义的方式。

19. 我感到遗憾的是，难民署尚未能开展派往南奥塞梯人道主义评估团，最近一次计划于 2015 年 11 月进行。我希望，将不进一步拖延开展这一特派团，我呼吁所有相关利益攸关方给予该特派团便利。

20. 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、知情地选择是回返还是在流离失所地或其他地方就地安置。

21. 2008 年冲突期间流离失所的 100 000 多人已重返家园,其中大多数人在冲突结束后不久便已重返,但 20 000 多人仍处于流离失所状态。在整个报告所述期间,沿行政边界线的“边界化”措施继续存在。难民署的 6 次单独的监测任务发现,虽然安装围栏行为有所减少,但继续沿行政边界线架设行动自由障碍,包括所谓“国家边界标志”、瞭望塔和监视设备。这些措施使俄罗斯联邦边境警卫队得以追踪和能够扣押有意或无意跨越行政边界线的村民,例如为了上坟,追寻迷途牲畜,照看灌溉渠道,或来去田间从事农活。难民署的调查结果表明,主要拘留事件涉及生计活动,包括土地用于牲畜放牧、农业和在森林地区收集食物等。我感到高兴的是,事件预防和应对联合机制在埃尔格涅蒂举行的会议某些情况下有助于通过谈判快速释放这些案件中被捕的村民。我呼吁所有实体对参与传统生计活动的当地村民给予人道主义考虑。

22. 在提供保护和重返社会方面,其余的主要挑战是需要修复住房和谋生机会有限。由于无法自由进入农田、果园、传统牧场、森林和市场,收入和就业机会因而减少了,这进一步限制了边界线两侧家庭之间的沟通和关系。沿行政边界线的围栏措施加剧了境内流离失所者和非境内流离失所者本已艰难的生活条件,特别是生活在格鲁吉亚山区的人,那里的特点是缺乏获得服务机会,因为这些地方偏远和缺乏信息。以前存在的村庄社会结构已经瓦解,村庄正在变得空空荡荡,许多地方只有少数老年人全年住在那里。为了减轻对人口生存机制和生计产生最有害的影响,格鲁吉亚政府设立的临时委员会为满足在行政边界线沿线村庄受影响社区的需要,也调动了国家资金投资于受围栏影响的村庄,以便发展灌溉和饮水、公路、教育、农业、住房、供暖和卫生基础设施。在实施这些措施方面已取得了重大进展,特别是向行政边界线沿线村庄提供天然气方面。2016 年将继续这些活动。

23. 格鲁吉亚政府已在以下这些方面采取了一些措施,创造体面和安全回返的条件以及改善境内流离失所者融入社会的社会经济条件。政府及其合作伙伴通过编制战略和行动计划,更多地关注对境内流离失所者生计的支持。该国政府于 2015 年通过在生计行动计划下建立一个公法法律机构,来协调一致地努力积极争取所有利益攸关方对改善境内流离失所者生计的支助。

24. 2014 年 3 月 1 日开始生效的关于境内流离失所者待遇的格鲁吉亚国家立法澄清了许多问题,并加强了对这一社区不同群体的平等保护,使境内流离失所者免受歧视。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,在法律上和实践中尊重和保护所有境内流离失所者的权利。

25. 根据政府为境内流离失所家庭提供长期住房解决方案而进行的重新安置和相关驱逐，曾造成境内流离失所者十分不满。在难民署和其他行为体的倡导下，政府调整了有关做法。现在，政府在城市和经济中心提供更多的住房解决方案，努力避免从城市地区迁移到较为偏远地点的情况。由于完善了管制住房供应的立法，境内流离失所者对所得住房的不满程度大大降低。然而，正如难民署所指出，人们仍然对房屋接收者的甄选程序感到关切，入选者并不总是流离失所人口中最有需要的人。在难民署的支持下，部委继续发展热线服务，利用基于因特网的低成本电话直拨技术，供境内流离失所者联系部委官员使用；此外还增加了互联网聊天和投诉机制的组成部分。这使偏远地区的境内流离失所者能与部委官员直接联系，提出他们的关切问题并加以解决，而不必前往第比利斯。还通过其它努力扩大了住房的选择范围，如持续开展私有化，在过去一年里为 9 318 名境内流离失所者提供住房所有权，以及将提供住所与农业用地相结合的农村住房项目。然而，考虑到需求总量，持久的住房解决方案仍然有限。就此，值得考虑其他解决办法。政府为加强甄选和分配过程的透明度、加强境内流离失所者的权利制定了程序，这些程序普遍得到尊重，但由于仍然过于复杂，无法在可接受的时限内带来实质性成果。

26. 鉴于流离失所情况的规模，就地安置境内流离失所者的工作仍面临重大挑战。格鲁吉亚政府评估，仍需投入约 7.5 亿美元来满足境内流离失所者尚未满足的住房需求，但须视通货膨胀和汇率波动情况而定。这是为约 5 万个家庭提供各类住所的预计费用。尽管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。此外，居住在私人住所的境内流离失所者的生活条件往往与居住在收容中心者的条件一样糟糕，甚至更差。居住在私人住所的境内流离失所者还缺乏住房安全，往往因经济状况不稳定而搬迁。

27. 提供长期住房十分重要，但并非安置工作的唯一方面。还必须处理有关的社会经济问题，如可持续的生计，获得优质教育、医疗和社会服务的情况。尽管联合国各机构、基金和方案以及捐助方和其他利益攸关方持续参与，继续协助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所得到的供资水平产生了消极影响。此外，在安置境内流离失所者、改善其生活条件方面取得更大进展已经不单纯是人道主义应急问题，在更大程度上是如何将这些人的利益纳入整体发展工作的问题。随着时间的推移，境内流离失所者的非住房需求越来越类似于那些没有直接受流离失所问题影响的较贫穷阶层人口的需求，或与此类人口的需求相同。虽然为境内流离失所者通过的生计战略是一项令人欢迎的进展，当务之急是，必须在国家和区域发展议程的框架内，在满足当地居民需求的同时，也满足境内流离失所者的社会经济需求。满足欠发达和贫困地区需求的费用是巨大的，需要增加国家预算拨款和捐助者的支持，才能使居民切身体会到变化。

28. 我鼓励当局确保收留流离失所者的地区和境内流离失所者本身都能从发展方案中充分获益。在这方面，为了缩小人道主义应急行动与发展活动之间的差距，联合国开发计划署(开发署)和难民署继续开展联合方案，改善什达-卡尔特利地区的境内流离失所者和回返者以及阿布哈兹受冲突影响社区的生计。

29. 据估计，已有 45 000 多人自发返回加利地区的家园。尽管仍然存在重大需求和保护方面的挑战，他们重返社会的进程已经取得了进展。通过分析回返者中最弱势者的主要保护需求，难民署停止提供了先前提供的物质援助，包括厨房用具、家庭用品和其他物资，扩大了现金援助方案的规模。尽管至少有 1 000 至 1 500 个最弱势的回返者家庭仍迫切需要援助，但在难民署 2013 年因缺乏资源决定中止向回返者提供住所支持后，除丹麦难民理事会的一个方案外，阿布哈兹的住所方案已停止实施。大多数仍处于流离失所状态的人告知难民署，回返最重要的先决条件之一是获得住所援助。因此，阿布哈兹缺乏充分的住所方案给回返造成了极大障碍。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，从而有资格获得援助。

30. 掌权的阿布哈兹当局在 2015 年 12 月颁布了两项所谓的新“法律”——《外国人法律地位法》和《阿布哈兹共和国出入境法》，其中大部分条款于 2016 年 4 月生效。这加深了人们对基本权利将受到限制的关切，包括行动自由权。茨欣瓦利地区/南奥塞梯的掌权当局也颁布了类似“法律”。这些“法律”规定了如何为流离失所人口印发证件，其中将他们指定为“外国人”或“无国籍者”。在确认阿布哈兹加利地区居民和其他人法律身份与权利的证件普遍缺乏的情况下，创造从阿布哈兹掌权当局获得此类证件的机会十分重要。然而，将世代居住在阿布哈兹的人口指定为“外国人”，无法获得政治、财产、社会保障和其他权利，有可能因多种被视为违法的行为而被驱逐，有限的期限和延期要求均引起了人们的关切。在行动自由方面，缺乏被认可的文件、持续的“边界化”进程、关闭 Lekukhona/Alekumkhara 和 Tagiloni/Taglan 的入境和出境点，都进一步限制了阿布哈兹人口跨越行政边界线的能力。而对于持有准许行动自由的证件的人来说，因出入境点的关闭，面临着越来越长的等待时间和严重的交通堵塞。对那些已经返回的人来说，获取承认阿布哈兹居住权和允许自由穿越因古里河的证件是他们极为关切和重视的问题。

31. 与农业活动相关的季节性迁移和探亲活动仍然存在。人们主要通过跨越行政边界线进入阿布哈兹，但也有人直接从俄罗斯联邦入境。关于回返者人数、概况和居住在加利地区的其他受冲突影响的社区，目前尚无更加准确、全面和经独立核实的数据。我呼吁有关方面进一步采取措施，查明和确认回返者人数，确保回返者和流离失所者的行动自由以及住所、财产、社会和政治权利。我鼓励日内瓦国际讨论会的所有参与者最大限度地利用该论坛，提供和交流有关流离失所和回返进展状况的最新数据。

32. 值得注意的是，在本报告所述期间，掌权当局更积极地与加利地区的回返者和在阿布哈兹运作的机构接触，包括同意将准入和工作范围扩大至加利地区以外的地区并进行日常互动。与此同时，尽管有关回返者在阿布哈兹未来地位的政治辩论仍在进行中，回返者仍然对他们的行动自由感到关切。在努力解决似可促进人员流动的身份和证件问题的同时，必须以可预测的方式及时落实这些措施，以增强信心，保持跨越行政边界线的流动性。尽管如此，多项新动态对加利地区人口的人道主义和安全局势以及回返者重返社会的前景带来了积极影响。这包括国际社会在报告所述期间资助开展的各类基础设施和生计举措，如建造 47 座新房和修复 30 座现有住房、修缮萨贝里奥和加利镇的医院，以及在加利建造一个残疾儿童专用游乐场。还开展了小型社区基础设施项目，包括部分修复加利区的 12 所房屋，Ganakhleba 村的一座桥梁，Primorsk 村和 Dikhazurga 村的两个医务点，Pichori 村和 Lekukhona 村的两所学校。

33. 加利当地人口的安全状况得到了改善。敲诈勒索现象进一步减少，俄罗斯安全部队和所谓的阿布哈兹“安全部队”实施了打击绑架勒索行为的大型应对方案，镇压了犯罪团伙的主要人员。不幸的是，为追捕涉嫌参与绑架的团伙成员，安全部队在加利的行动中遭受了人员伤亡，行动也造成 4 名罪犯死亡。对于拥有现金或榛子等成熟经济作物，或据称在格鲁吉亚或国外有富裕亲属的人，针对他们的犯罪活动在减少。所谓的《结盟和战略伙伴关系条约》规定，将由俄罗斯联邦提供资金，建立“俄罗斯-阿布哈兹集体防御联合安全部队”、“打击犯罪的联合执法架构”以及实施进一步融入俄罗斯经济、社会保护和医疗系统的一系列措施。回返者担心这项《条约》可能导致对因古里河沿线人员流动的进一步限制和控制，有可能减少官方过境点，扩大“边界化”工作，增强安全部队的驻扎和控制。2016 年 3 月初，掌权当局决定关闭因古里河沿线的两个过境点，并表示打算在修复加利地区行政边界线沿线的公路后，再关闭两个过境点。我敦促不做出这些变化，应当重新考虑并在今后予以避免。剩下的三个过境点，加上同时作为车辆过境点的因古里河中心大桥过境点，确保了当地居民能够相对有序的过境。

34. 保护和重返社会方面的其他挑战仍然存在。虽然当地居民普遍承认取得了一定进展，并对所得到的援助表示赞赏，但仍认为局势尚未“完全正常化”，不安全感仍普遍存在。在提供保护方面，回返者仍然担心下列问题：(a) 是否拥有行动自由，特别是长期而言，因为回返者认为收到的讯息有时相互矛盾；(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，包括高等教育和学习教学语言的机会；(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时遭受歧视；(f) 拒绝采取有效措施，保护回返者免受犯罪活动之害，拒绝对性暴力和性别暴力采取充分措施。加利、特克瓦尔切利和奥恰姆奇拉 3 个地区的大批人口没有有效证件。未能印发证件对儿童造成了严重的负面影响，因为缺乏证明文件，儿童的父母无法为他们获取出生证明。

35. 自 2008 年 8 月的冲突以来，联合国各机构、基金和方案几乎无法进入茨欣瓦利地区和(或)南奥塞梯开展活动，因而无法核实或密切监测流离失所和回归流动的情况，也不能核实或监测回返者和收容社区居民的人道主义需要和人权状况。不过，在筹备日内瓦国际讨论会期间，共同主席和联合国工作人员得以访问该区域和了解最新事态发展。

36. 俄罗斯联邦移民局向难民署提供的资料显示，截至 2015 年 1 月 1 日，格鲁吉亚有 65 人(来自 56 个家庭)享有俄罗斯联邦难民身份。此外，另有来自格鲁吉亚，包括来自阿布哈兹和茨欣瓦利地区和(或)南奥塞梯的 472 人(来自 340 个家庭)目前在俄罗斯联邦拥有临时庇护身份。据信，居住在俄罗斯联邦境内的格鲁吉亚流离失所者的实际人数更多，原因是许多难民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后丧失难民身份，故而没有体现在官方统计数字中。

B. 体制框架和运作措施

37. 2005 年，难民署、丹麦难民理事会、挪威难民理事会、瑞士发展合作署在与所有利益攸关方的协商下发起了一项倡议，题为“战略方向：为阿布哈兹流离失所者和受战争影响的人促进建立信任措施”。这项倡议的目标是以自力更生和社区参与为基础，支持“自下而上”的建设和平方针。“战略方向”通过监测回返者状况、与有关当局讨论解决他们的关切问题并提供有针对性的援助，将保护与援助工作相结合。2009 年 4 月以来，持续援助战略框架补充了这项举措。该框架力求通过综合保护与援助活动及促进回返者的各项权利，向回返者提供持久解决方案，从而防止加利地区、奥恰姆奇拉地区和特克瓦尔切利地区的民众再度流离失所。多年来，初期专注于回返者的状况已被针对阿布哈兹所有弱势群体的战略和行动所取代。在联合国驻地协调员的统一协调下，这些努力促使以下各方成为战略伙伴：难民署、开发署、联合国儿童基金会(儿基会)、瑞士发展与合作署、国际非政府组织(即国际反饥饿行动组织、丹麦难民理事会、“十万火急”组织、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。在什达-卡尔特利和阿布哈兹开展的开发署/难民署农业生计联合方案有助于更持久地解决境内流离失所者和回返者的问题。

38. 2010 年 7 月，格鲁吉亚政府推出了参与行动计划(2010 年 7 月 3 日 N885 号令通过，2011 年 1 月 26 日修订)，以补充“关于被占领土的国家战略：以合作实现参与”(2010 年 1 月 27 日 N107 号令通过)。该计划设想采取若干步骤，在分裂的社区间建立信任和信心。在采取这些措施后，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的方式的审批条例》。就此，联合国各机构、基金和方案将继续按照各自的任务授权，在规定了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。

39. 我此前向大会通报，格鲁吉亚政府宣布，计划寻求更加开放的互动方式。但是，现行立法含糊其辞，《被占领土法》与《被占领土国家战略》之间表述不清，

致使参与人道主义、建设和平及其他活动的国际和地方行为体面临的业务环境更加复杂，限制了建立有利于更直接互动的环境。

40. 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/64/819 第 13 段和 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。事实证明，这不仅对支持实施人道主义项目，而且对联结分裂的社区和促进对话都提供了宝贵工具。该机制的效力在很大程度上取决于所有各方是否接受并支持机制的中立地位和以人权为本的方针。

41. 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。儿基会继续协助阿布哈兹各地区的弱势母亲、儿童和青年更好地获得高质量的医疗、教育和社会服务。特别是，儿基会继续与开发署协作，支持例行免疫接种方案，向医疗机构提供设备，为医疗专业人员举办培训，培训领域包括孕产妇和儿童医疗(如产前和产后护理，儿童疾病综合管理)、艾滋病毒/艾滋病、性传播疾病、肿瘤学、健康生活方式、紧急医疗护理以及信息技术技能。儿基会还向农村医务点提供基本设备和培训，在农村学校开展个人卫生和免疫接种宣传教育活动。在与世界展望组织及当地伙伴的合作下，儿基会继续为残疾儿童及其家庭提供基本社会服务。儿基会还为阿布哈兹的教师启动了“以学生为核心的教学方法”培训方案，并通过在阿布哈兹、萨梅格列罗和什达-卡尔特利受冲突影响地区设立的 36 个青年俱乐部，继续支持青年的参与和发展，促进建立信任。

42. 过去一年内，开发署尤其重视回返者社区的青年和他们获取各种国际教育资源的情况。通过与开展青年活动的地方非政府组织协作，开发署创建了由 7 个计算机培训中心组成的网络，使当地 1 100 多人获得了信息技术和培训。青年学生获得了国际认可的信息技术证书和英文课程证书，使他们有机会接受国外的本科和研究生教育。

43. 难民署与当地和国际非政府组织合作，继续消除可持续回返的各种障碍，并为此向易受伤害家庭提供数量有限的个人现金赠款、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。此外，通过医疗、法律和心理社会咨询及提高认识运动，努力加强预防和应对性暴力和性别暴力的工作。

44. 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。报告所述期间的事态发展的特点是两种趋势：加强控制和限制及规范过境点。据报道，所谓“边界化”措施包括宣布封锁两个过境点、封锁人行通道、俄罗斯联邦边防卫队更多和更系统的监测和严格的罚款措施。另一方面，当地居民原则上能够继续过因古里河大桥。正如上文第 33 段所述，在运作的有 4 个过境点，两个即将关闭。4 个过境点位于下加利和上加利区下列地点：(a) Otobaia-2；(b) Nabakevi/Nabakia；(c) Saberio/Papinrkhua；(d) 因古里河大桥的主要过境点。Lekukhona/Alekumkhara 和 Tagiloni/Taglan 将关闭。过境点工作时间是每天上午 7

时至下午 7 时，过境者可使用多种证件。我鼓励采取各种措施，便利当地各阶层民众的行动自由和旅行自由，并使他们能够安全和有尊严地行动和旅行。

45. 我注意到关于继续允许救护车服务跨过行政边界线的信息，这令人鼓舞，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，然后由另一辆救护车接上患者继续在另一方运送。在许多情况下，利用事件预防和应对联合机制热线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了在共同解决人道主义关切方面的良好合作。

46. 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，通过各种办法改善过境点的条件，包括为弱势群体采用快速通道程序，并修复因古里河大桥不断恶化的状况。

47. 包括回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、促进回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。我敦促有关当局采取务实步骤，从速解决这一反复发生的问题，并允许儿童在方便和安全的地点过境。

48. 我在 2009 年 8 月 24 日的报告(A/63/950)中，特别是第 8 至第 14 段所概述的关于落实境内流离失所者回返的各项原则和要素仍然有效。自愿、安全和有尊严回返的个人权利与为上述回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回返权源自《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第一款规定的个人迁徙自由的权利，难民回返权则源自该《公约》第十二条第四款，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》第十二条第三款规定，第十二条第一款和第二款确认的行动自由，“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回返权的丧失。

49. 因此，我重申不能将回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。必须承认回返既是一项人权，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。

50. 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。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

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，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/69/909](#)，第 49 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。

52. 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 2010 年 1 月 14 日的报告([A/HRC/13/21/Add.3](#) 及 Corr.1 和 2，第 7 至 14 段)中提出的那些意见，我在 2010 年 6 月 17 日的报告([A/64/819](#)，第 22 和 23 段)中也提到过这些意见。

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

53. 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，很有必要建立和维持人道主义援助空间。在这方面，仍很重要，各方都必须履行其义务，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，牵涉到若干项人权，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。

54. 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。我还要求尽可能简化涉及救灾人员的安排。

B. 业务挑战

55. 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关于在格鲁吉亚被占领土内开展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，有关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。然而，鉴于有关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。

56. 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，阿布哈兹控制当局最近限制联合国各机构等国际组织当地工作人员获得允许越过行政边界线的许可证，这种做法阻碍了人道主义援助行动。此外，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同有关当局就这一问题展开包容各方的对话。

57. 2015年1月30日，阿布哈兹控制当局正式告知，它们同意让在加利、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以及联合国各机构开展工作，不受地域限制。这一来函取代了2013年1月28日给若干机构的信，那封信要求这些机构将活动集中在加利区。控制当局目前的灵活处理办法使各机构得以在阿布哈兹所有地区帮助满足最脆弱群体的需求，这符合关于国际机构工作的国际准则，应当延续下去。

58. 然而，自2015年5月以来，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国际工作人员和本国工作人员在越过行政边界线前与阿布哈兹“安全局”进行面谈。这一做法限制了在阿布哈兹的联合国机构和国际非政府组织的业务灵活性，增加了联合国机构和国际非政府组织的本国工作人员不被允许进入阿布哈兹问题造成的现有业务困难。我呼吁所有有关各方确保联合国机构和国际非政府组织的准入不受阻碍。

59. 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，应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，包括国际组织人员的行动不受阻碍，并采取灵活态度，且采用务实方法

和措施。此外，还必须继续与所有利益攸关方协商，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。

60. 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和周边地区期间，亲眼目睹了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，以及道路修建项目，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遭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。由于仍未就准入方法达成协议，联合国各人道主义机构目前无法进入当地开展工作。控制当局坚持要求这些机构只能从俄罗斯联邦领土进入。这是不必要的，且成本高，也不符合人道主义做法。与此同时，红十字国际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

61. 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2013年5月20日的报告所述(见 [A/67/869](#)，第58至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”)，以及包括国际人权法在内的基本国际法准则的呼吁还依然有效。

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

62. 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回返制订协议或时间表。日内瓦国际讨论第二工作组不能处理自愿回返问题，原因是一些参与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成为开放事项加以解决。这些挑战不应妨碍各当事方采取行动，努力对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参与者依照国际法和相关原则，就此问题进行建设性商谈。

63. 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)所概述的所有各方面问题。

八. 结论

64. 过去七年半以来，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回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，但不幸的是，没有形成促进流离失所者回返的有利条件。

65. 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，帮助丰富了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。

66. 各主要利益攸关方有必要持续和更具建设性地开展努力，包括拿出更大意愿，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问题。我感到高兴的是，已达成暂定协议，恢复加利事件预防和应对联合机制的工作。尽管我对各方充分承诺参与该进程感到鼓舞，但我还要再次呼吁所有参与者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并进一步支持多层次的人道主义、发展和建立信任努力。