



大会

Distr.: General
30 April 2018
Chinese
Original: English

第七十二届会议

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境况

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、回返和就地安置的范围	4
B. 体制框架和运作措施	8
四. 禁止强制改变人口组成	10
五. 人道主义援助准入	11
A. 关于人道主义援助准入的国际法律基础	11
B. 业务挑战	11
六. 难民和境内流离失所者的财产权	12
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	12
八. 结论	13



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 [71/290](#) 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长向大会第七十二届会议提交一份关于该决议执行情况的全面报告。本报告所述期间为 2017 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日，文内采用了联合国若干实体提供的资料。
2. 根据该决议各项规定，本报告的重点是：(a) 所有难民和境内流离失所者及其后裔的回返权利，而无论其族裔如何；(b) 禁止强制改变人口组成；(c) 人道主义援助准入；(d) 保护难民和境内流离失所者的财产权的重要意义；(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 1994 年 5 月 14 日在莫斯科签署《停火和部队隔离协定》(见 [S/1994/583](#) 和 [S/1994/583/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联合国、欧洲联盟和欧洲安全与合作组织(欧安组织)共同主持的国际讨论(见 [S/2009/69](#) 和 [S/2009/69/Corr.1](#)，第 5 至 7 段)。根据协议，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。到本报告所述期间结束时，已经举行了 43 轮日内瓦国际讨论，与会者分成两个平行工作组进行讨论。
5. 2011 年 6 月，大会第 [65/288](#) 号决议首次核准了参加日内瓦国际讨论的联合国代表的预算。特别政治任务的预算每年进行审查和更新。设立这一授权无预设期限的任务便利了联合国持续参与日内瓦进程。联合国代表及其团队负责与另两位共同主席及其团队协商筹备日内瓦国际讨论各次会议。
6. 联合国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 至 6 段)。到本报告所述期间结束时，在格鲁吉亚、阿布哈兹、俄罗斯和欧洲联盟监察团的参与下，共举行了 54 次机制会议。我高兴地注意到，机制参与者定期使用热线交流有关安全和医疗援助问题的信息。我敦促所有与会者继续定期利用机制和热线，防止事件发生，并立即回应任何与安全有关的事端。我希望事件预防和应对联合机制会议将继续协助维持实地局势的稳定和平静，并帮助处理和解决与会者关切的问题。

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实地的安全局势。评估认为，总体安全局势相对平静和稳定。第一工作组的与会者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。尽管所有参与者进行了密集接触，但令人遗憾的是，在本报告所述期间，结果证明不可能完成关于不使用武力的联合声明草案。我强烈鼓励日内瓦国际讨论所有与会者就不使用武力和行动自由的问题等进行建设性讨论，以期从速取得实际进展。

8. 第二工作组继续把重点放在所有受影响民众的人道主义需求及其行动自由、证明文件和享有权利方面。虽然境内流离失所者和难民回返及相关问题一直保留在议程上，但令人遗憾的是，在几轮日内瓦国际讨论中，并没有对如何解决这一重要问题进行讨论，也没有取得任何进展。尽管所有与会者一再表示该问题的重要性，但遗憾的是，一些日内瓦国际讨论与会者在讨论这个议程项目时退场已成为常态。我强烈敦促所有与会者重新考虑并避免采取退出会场的行动，在日内瓦国际讨论的范畴内处理所有各自的关切事项。我鼓励所有与会者彼此间并与共同主席建设性地进行讨论，以找到创造性的解决办法来打破目前的僵局，并开始讨论与境内流离失所者和难民权利和自愿回返有关的问题。与此有关的是，在报告所述期间，境内流离失所者和难民没有持续返回原籍或惯常居住地。

9. 在第二工作组，我高兴地注意到，在此期间，有一些建设性的讨论，然后就人道主义问题开展了具体活动，包括有关环境保护、特别是消除茶翅椿臭虫和其他害虫的活动，以及有关档案问题的活动。第二工作组共同主持人敦促所有与会者允许死者亲属、包括在冲突中被打死者的亲属在这一年中、特别是在复活节和圣诞节期间跨越行政边界线对宗教场所、包括墓地进行人道主义访问。

10. 我重申先前对与会者的呼吁，即允许联合国人权事务高级专员办事处不受阻碍的准入，以便能够评估人权保护需要，支持实地相关机制。2018年3月23日，人权理事会通过了题为“与格鲁吉亚的合作”的第37/40号决议，该决议还请联合国人权事务高级专员向人权理事会第三十八届会议提出口头报告，说明决议后续行动的最新情况，并向其第三十九届会议提出一份书面报告，说明与该决议有关的事态发展和该决议的执行情况。根据类似的第34/37号决议，联合国人权事务高级专员2017年9月向人权理事会第三十六届会议提交了一份书面报告(A/HRC/36/65)。

11. 与会者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，与会者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。在日内瓦国际讨论的框架内并在欧安组织赞助下征聘了一名咨询顾问，通过该顾问的工作，本报告所述期间在有关南奥塞梯失踪人员的下落方面取得了一些进展。虽然许多人道主义问题尚未解决，但日内瓦国际讨论继续为与会者提供了建设性讨论这些问题的重要机会。

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，使与会者能借鉴各领域国际专家的经验和意见。在本报告所述期间，与会者再次有机会深入了解“跨越分界线开展互动的最佳做法和机制与流动”问题以及减少灾害风险情况。联合国在加利举行的、关于在冲突和冲突后环境中打击犯罪的事件预防和应对联合机制会议上组织了另一场信息通报会。

13. 在本报告所述期间，所有与会者一再表示支持和致力于日内瓦进程。虽然这令人鼓舞，但两个工作组在主要实质性问题方面取得实际进展仍然至关重要，以便加强该区域的稳定，应对安全、人道主义和其他余留挑战。在这方面，我再次完全支持共同主席努力重振日内瓦进程。为此，我重申，所有与会者都有必要尊重和遵守日内瓦各轮讨论的基本规则，包括停止离场，以帮助创造有利氛围，促进在日内瓦国际讨论上开展对话和解决实际问题。

三. 重返权利

A. 流离失所、回返和就地安置的范围

14. 本报告所述期间，境内流离失所者和难民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。根据格鲁吉亚的被占领土境内流离失所者、收容和难民部的数据库，截至 2018 年 1 月 1 日，格鲁吉亚有 278 101 人登记为境内流离失所者。在第比利斯和祖格迪迪/萨梅格列罗登记的境内流离失所者人数最多。流离失所代代相传却没有持久解决办法令人关切。根据该部分析股的数据，从 2014 年至 2018 年，境内流离失所者人数增加了 15 397 人，主要是出生使然。

15. 虽然境内流离失所者有权返回家园，但格鲁吉亚政府继续努力为境内流离失所者提供长期住所和获得生计的机会。我赞扬格鲁吉亚政府继续努力根据 2017-2018 年实施境内流离失所者国家战略行动计划的规定，支持境内流离失所者，包括为他们提供住房和其他援助。然而，我还感到关切的是，到 2017 年底，只为 41% 的境内流离失所者家庭提供了长期住所。仍然迫切需要继续改善境内流离失所者在收容中心和私人住所的生活条件。此外，还需要作出更大努力，为境内流离失所者提供就业和生计机会。

16. 阿布哈兹控制当局继续拒绝格鲁吉亚裔境内流离失所者返回加利区、奥恰姆奇拉区和特克瓦尔切利区之外的原籍地或惯常居住地。联合国难民事务高级专员公署(难民署)一再要求控制当局保证回返者在永久居住、行动自由、出生登记和财产所有权等方面的权利。更笼统地说，联合国呼吁让回返者享有政治权利，受到法律的平等保护，享受社会保障、医疗保健、就业和教育，享有思想自由、良心和言论自由以及文化生活。2016 年 12 月，《阿布哈兹外国人法律地位法》进行了修订，准备采用“外国人居留证”，这将帮助生活在阿布哈兹的格鲁吉亚族人能够更方便地行使他们的权利。在采用“外国人居留证”之前，在 2016 年 7 月至 12 月间，阿布哈兹控制当局为大约 12 000 名格鲁吉亚族人签发了被称为第 9 号证明的临时身份证件，可让他们享有行动自由和得到服务和就业的机会。在阿布

哈兹“内阁”2017年3月30日通过一项法令后，因“外国人居留证”发放动作缓慢，所以，一再延长第9号证明。

17. 在本报告所述期间，阿布哈兹控制当局和格鲁吉亚政府允许难民署在因古里大桥这个因古里河上的主要过境点再提供一辆班车，免费运送弱势人员过桥。这进一步便利了老年人、残疾人、弱势妇女和儿童过河探亲、就医或从事其他必要事务。

18. 在阿布哈兹，回返的境内流离失所者及其收容社区继续受益于进一步的国际援助。难民署在加利和 Tkvarchili 区修建了两座桥，可以让约 2 000 人通行。难民署及其合作伙伴参与修复了四所学校，还为回返的弱势境内流离失所者、包括阿布哈兹东部三个区的性暴力和基于性别暴力的幸存者和失业青年提供生计和创收支助。在难民署的支助下，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)继续与一个积极预防和应对各种性暴力和性别暴力行为的当地非政府组织开展伙伴关系。我希望，在难民署 2016 年底视察科多里河谷上游偏僻地区之后，会有更多访察，并改善公路通行和包括医疗服务在内的服务提供情况。

19. 南奥塞梯控制当局继续允许从阿卡哥里区流离失所的人及其亲属访问该区。他们还符合资格者颁发和更新过境文件(*propusk*)。难民署仍注意到在南奥塞梯人们经常跨越行政边界线，但一些流离失所者仍被剥夺了这种证件。在过境点建立清关站后，跨越行政边界线到阿卡哥里区变得更加困难了，特别是对商人而言。我强烈敦促各方不要采取对当地人民行动自由产生不利影响的措施。

20. 我呼吁所有相关利益攸关方表现出灵活性和开放性，在难民署 2016 年 8 月对茨欣瓦利和阿卡哥里区进行人道主义评估后，让人道主义组织不受阻碍地、持续出入南奥塞梯。

21. 难民署仍愿意随时就流离失所者重返阿布哈兹和南奥塞梯问题恢复磋商，以保证任何此种迁移活动安全而自愿。此外，有必要进一步采取措施放宽过境程序，不仅让人们保持接触，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。

22. 很遗憾，在整个报告所述期间，南奥塞梯和阿布哈兹的行政边界沿线所谓的“边界化”措施依然存在。这些措施达到了令人遗憾的新程度：在阿布哈兹行政边界线关闭了两个主要过境点，这对当地居民、特别是老人和病人的行动自由和社会经济生活条件产生了负面影响。沿行政边界线架设更多阻碍行动自由障碍的行为仍在继续，包括所谓的“国家边界标志”、瞭望塔和监视设备。我感到高兴的是，事件预防和应对联合机制在埃尔格涅蒂和加利举行的会议在某些情况下有助于谈判快速释放因在阿布哈兹和南奥塞梯跨越行政边界线而被拘押的当地居民，我呼吁所有有关各方从人道主义视角看待在行政边界线附近和越过该边界线从事传统生计活动的当地居民。

23. 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人之间的沟通和关系。沿行政边界线修

建围栏措施使得两边居民、包括许多境内流离失所者本已艰难的生活条件越加恶化。为了减轻对民众的生存机制和生计产生最有害的影响，格鲁吉亚政府的“满足在行政边界沿线村庄受影响社区需要的临时委员会”继续调动国家资金投资于受围栏影响的村庄，以便发展灌溉和饮水、道路连通、教育、农业、住房、供暖和卫生方面的基础设施。

24. 由于格鲁吉亚政府和国际合作伙伴的努力，境内流离失所者对所提供的住房的不满程度有所降低。这是通过重要的措施实现的，包括改善关于在城市和经济中心而不是在偏远的农村地区提供住房的立法。然而，对受援者甄选程序仍存在关切，即能否保障最需要者享有救助机会。格鲁吉亚的被占领土境内流离失所者、收容和难民部继续完善难民署支助的热线，让境内流离失所者可远程联系部委官员。持续私有化和把提供住房与农业用地相结合的农村住房项目等其他努力，增加了住房选择。然而，鉴于需求总量，现有的持久住房解决方案仍然有限。

25. 尽管正在努力协助境内流离失所者，但鉴于流离失所者的人数规模，影响其重新安置的重大挑战依然存在。格鲁吉亚政府认为，仍需投入 8 亿多美元以满足其余境内流离失所者的住房需求。这是为 9 万户人家中剩余的 5 万户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。那些居住在私人住所者的生活条件相较于住在收容中心者往往不是同样差劲，就是更加不堪。此外，居住在私人住所的境内流离失所者还缺乏住房安全，且往往因经济机会有限而不得不搬迁。

26. 提供长期住房尽管十分重要，但并非安置工作的仅有方面。还必须处理有关的社会经济问题，如可持续生计以及有机会获得优质教育、医疗和社会服务。尽管联合国以及捐助方和其他利益攸关方继续协助格鲁吉亚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。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，但当务之急是，必须在国家和区域发展议程的框架内，在满足当地居民社会经济需求的同时，也满足境内流离失所者的社会经济需求。鉴于费用高，这也将需要增加国家预算拨款。

27. 我欢迎格鲁吉亚政府决定采用评分制度，对国内流离失所者的援助以需要和脆弱性为基础，而不是以数据库中的登记情况为基础。这符合前境内流离失所者人权问题特别报告员的建议，他在 2016 年 9 月访问格鲁吉亚期间强调指出，“境内流离失所者身份地位”不是国际法赋予的，支持境内流离失所者的替代方法是为了寻求结束境内流离失所者身份地位及其所继承的一切，同时也给与境内流离失所者保留返回家园的权利。特别报告员还呼吁制定一个具有包容性和参与性的进程，对境内流离失所者逐步转向基于需要的办法，并把他们的需求纳入现有发展举措。格鲁吉亚政府正在跟进这些建议，同时采用一种“混合模式”将援助境内流离失所者纳入社会福利制度，同时保留一个单独的一揽子援助方案，给与每一个尚未获得长期住房解决办法的境内流离失所者每月 45 拉里的援助。我敦促

格鲁吉亚政府加倍努力，调拨足够的国家预算资源用于纳入境内流离失所者需要的发展努力，并敦促捐助界协助为格鲁吉亚这种对流离失所问题有敏感认识的发展举措提供必要的资金和支持。

28. 据估计，此前已有 45 000 多人自发返回阿布哈兹加利地区的家园。尽管仍然存在重大需求和保护方面的挑战，但他们的安置已经取得了进展。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，因而有资格获得援助。格鲁吉亚政府的这一财政和其他援助不应阻碍阿布哈兹控制当局向回返者提供适当的身份证件并让他们充分享有权利和服务。

29. 继 2015 年签署所谓的“外国人法律地位法”和“阿布哈兹共和国出入境程序法”后，对限制行动自由等基本权利的关切有所增加。南奥塞梯控制当局也颁布了类似新“法律”。这些法律规定，为被指定为“外国人”或“无国籍者”的民众颁发证件。阿布哈兹控制当局需要确保阿布哈兹东部地区的格鲁吉亚裔回返者可获得证件，便于行动自由并享有权利和服务。继续延用第 9 号临时身份证一事证明，采用“外国居留证”仍问题多多，因为该居留证将多代住在阿布哈兹的居民定为“外国人”。此外，该证持有人不享有各种政治和住房、土地和财产权利，而且，由于限制性的资格要求，该证使得相当多的人、包括潜在的未来回返者无法获得该证，而被拒的理由则各式各样，有不同的解释。

30. 在行动自由方面，缺乏适当的身份证件、持续的“边界化”进程、在 2016-2017 年期间关闭六个过境点中的四个，都进一步限制了阿布哈兹一些民众、特别是住在前述过境点毗邻地区的人越过行政边界线的能力。有证件可以跨越行政边界线的人现在不得不走远路才能越过边界线。关闭 Nabakevi/Nabakia 和 Otobaia-2/Bgoura 过境点使得跨越行政边界线一事极为复杂化，不仅对行动自由的基本权利产生了负面影响，而且还在社会上孤立了阿布哈兹东部地区的格鲁吉亚裔居民。我重申先前呼吁，即，重新开放关闭的过境点，而且，日内瓦国际讨论的与会者避免采取可能从负面影响受影响民众的人道主义状况及其获取权利和服务机会的单方面行动。

31. 虽然回返民众在阿布哈兹的未来地位仍不确定，但是他们仍然关切自己的合法居留和证件问题。目前正在努力解决似乎会便利回返者行动的回返者地位和身份证件问题，特别是根据修正后的所谓“阿布哈兹外国人法律地位法”宣布采用“外国人居留证”，但重要的是，这些努力必须以可预测的方式实现，以增进信任并保持跨越行政边界线的流动性。在本报告所述期间，国际社会供资的各种基础设施和生计举措，对加利区民众的人道主义和安全状况以及回返者的安置前景产生了积极影响。

32. 在阿布哈兹东部地区，仍然存在其他保护和安置挑战。当地居民虽然总的来说对收到的援助表示赞赏，但仍报告有不安全感，特别是对未来有不安全感。回返者所表示的有关保护的其余具体关切涉及：(a) 行动自由，尤其是从较长期的角度，因为控制当局发出的信息被认为并不总是连贯一致的；(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(在行政边界线两侧)；(e) 遭受歧视情

况，包括与证件和税务有关的歧视；(f) 不采取有效措施保护回返者免受犯罪活动之害和不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。过去八年未能印发适当证件对儿童造成了严重的负面影响，因为缺乏有效证件，儿童父母无法为孩子获取必要的证明文件。

33. 自 2008 年 8 月冲突以来，除难民署在 2016 年 8 月开展了人道主义评估任务以外，联合国令人遗憾地得不到进入南奥塞梯的机会以开展行动。至关重要的是，要与控制当局和格鲁吉亚政府讨论和商定人道主义援助持续准入问题。此外，在筹备各轮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了茨欣瓦利和周边地区及阿哈尔戈里，并了解了最新事态发展。我大力鼓励相关利益攸关方协助积极促进南奥塞梯不受阻碍的经常性准入，以便人道主义机构和发展机构向民众提供援助并支助流离失所者当中特别脆弱的人群。

B. 体制框架和运作措施

34. 在本报告所述期间，联合国协调的各人道主义伙伴之间设立的“阿布哈兹战略伙伴关系框架”仍然有效。除了促进建立更大的信任和向最脆弱的人口提供人道主义援助之外，该框架还旨在通过在加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区的综合保护和援助活动和促进回返者的权利，实现回返者问题的持久解决。多年来，针对阿布哈兹所有弱势人口的机构战略和行动取代了最初专注于回返者的做法。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、联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)、妇女署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际非政府组织(即消除饥饿行动、丹麦难民理事会、世界宣明会)以及其他一些拥有观察员身份的人道主义行为体。总的来说，在以下多个领域提供支助：保健，生计、农业和经济复苏，住房援助和社区基础设施，教育、青年和社会服务，环境，保护服务，包括法律援助和预防和应对性暴力和基于性别的暴力，并支持民间社会。

35. 在本报告所述期间，开发署于 2012 年设立的地位中立的联络机制(见 [A/64/819](#) 第 13 段和 [A/65/846](#) 第 21 段)继续运作，包括协助向阿布哈兹提供疫苗、药品、农业机械、杀虫剂和其他形式的人道主义援助。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。

36. 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的弱势儿童、青年和母亲更好地获得高质量的医疗、教育(包括母语为基础的多语文教育)和社会服务。儿基会继续努力加强区域例行免疫方案、儿童疾病综合管理和围产期护理，包括为医务专业人员提供培训。培训涉及妇幼保健、疫苗接种、健康生活方式、紧急医疗服务以及信息技术和数据库技能等领域。儿基会还继续支持农村医疗点，并在农村学校开展卫生、免疫和营养宣传活动。儿基会还与世界宣明会和地方非政府组织合作，继续加强为弱势儿童及其家庭提供的基本社会服务，为此支持社区和地区一级社会工作的发展，并通过阿布哈兹的三个儿童发展中心向残疾儿童提供服务。儿基会还继续为阿布哈兹教师举办以学生为中心的教学方法和生活技能教育培训方案，并支持阿布哈兹和邻近的萨梅格列罗地区的 28 个青年俱乐部继续开展青年参与和发展活动。

2017 年,开发署通过对小农提供支持并通过基于社区的举措增加获得更高质量保健和教育服务的机会,增加了获得生计和基本社会服务的机会,惠及约 10 000 名受益者。2017 年,开发署完成了连接格鲁吉亚萨梅格列罗-莫泽斯瓦内蒂地区与阿布哈兹的严重失修的因古里大桥的非结构性改造,大大改善每年数十万人过桥者的人道主义状况。

37. 过去几年,开发署尤其重视回返者和受冲突影响社区中的年轻人和他们获取各种国际教育机会的情况。2014-2015 年,开发署与地方非政府组织协作,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。2016 年和 2017 年,开发署支助了阿布哈兹境内 32 所学校的信息和通信技术设备并推动了教师和学生的计算机技能培训。开发署继续支持当地一所大学的电子图书馆(可供 3 000 名学生使用)和创新信息技术举措,并为青年人提供了英语语言课程,颁发结业证书,使他们能够获得国外的本科生和研究生教育。开发署还在农村学校和大学中推广了以学生为中心的外语学习方法。

38. 在阿布哈兹,难民署与当地和国际非政府组织及控制局势的当局合作,继续消除可持续回返的各种障碍,并为此向弱势家庭提供一次性个人现金赠款、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,妇女署领导的努力在难民署支持下,通过医疗、法律和心理社会咨询及一个当地非政府组织举办的提高认识运动,加强预防和应对性暴力和基于性别的暴力的工作。难民署还实施了社区基础设施修复项目,包括修复学校和修建通往迄今未通行地区的桥梁,为青年回返者提供就业机会,为一些上学儿童和每日经过因古里大桥的通勤者中的弱势人群提供了免费交通。虽然难民署作为一个人道主义机构,多年来减少了在阿布哈兹对个人的物质援助,但它仍然致力于提供以社区为基础的支助形式,尤其是加强保护弱势个人和恢复社区基础设施,使回返者和收容社区都受益。难民署将继续倡导发展行为体参与资助和支持城市和农村中心的生计项目并加强公共工程和基础设施。

39. 跨越行政边界线的行动自由问题包含安全、人道主义和人权层面,对于当地民众仍然极为重要。在本报告所述期间的事态发展有两个趋势:加强控制和限制,过境点正规化。虽然所谓的“同盟和战略伙伴关系条约”规定了“俄罗斯-阿布哈兹集体防御联合安全部队”和“联合打击犯罪执法机构”,但据报这些措施的实施却造成了因古里河沿线的进一步限制和行动管制,出现了更多的俄罗斯安全部队和所谓的阿布哈兹“安全部队”和更加严格的身份证件管制。

40. 此外,据报道,所谓“边界化”措施包括阿布哈兹控制当局决定关闭两个过境点之外的所有过境点、封锁人行通道、俄罗斯联邦边防卫队更频繁和更系统的监测和严格的拘留措施。当地居民得以利用剩余的过境点继续以相对有序的方式通过因古里河桥。然而,尽管阿布哈兹控制当局表示作出了努力,为那些住得更远的人们提供额外的运输手段并加快因古里大桥的过境速度,但遥远的距离给惯常在 Nabakevi/Nabakia 和 Otabaia-2/Bgoura 跨越行政边界线的 750 人中的大多数人造成了困难。我鼓励有关当局采取各种措施,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。在这方面,我欢迎难民

署为弱势人群设立来往通过这座桥梁的班车并设立第二个班车。我呼吁有关当局对于探亲、特别是在医疗或其他家庭紧急情况、弥留或葬礼的情况下，放宽过境程序。

41. 有需要的人员应能在任何以最快速度及最高可达标准提供医疗服务的地点获得医治。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，改善过境点的条件，包括为弱势群体采用快速通道程序。同样，格鲁吉亚族裔的学童应如其所希望地受益于母语教学，应该提供在合理的旅行时间内经由尽可能短的跨越行政边界线的路线，便利他们接受这类教育。

42. 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、促进回返者安置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。我敦促所有有关当局采取务实步骤，从速解决这一反复发生的问题，并特别允许儿童在方便和安全的地点过境。

43. 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。境内流离失所者返回家园的个人权利源于国际人权文书中规定的其自由行动权。必须承认返回家园既是一项人权也是一个人道主义问题，因此不能直接与政治问题或缔结和平协定相联系。必须解决这个问题，无论是否有解决根本冲突的办法。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。

44. 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；所有的返回必须是自愿的，并在安全和有尊严的情况下进行。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和人权状况与关切、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有效监测上述所有要素的能力，是需要考虑的一个方面。

四. 禁止强制改变人口组成

45. 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。我在此前的报告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。虽然本报告所述期间没有发现新的流离失所现象，但以前的流离失所问题造成的人口结构影响依然存在。

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

46. 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授权任务，很有必要建立和维持人道主义援助空间。在这方面依然重要的是，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、体面生活水平权和免受歧视权。此外，在联合国各人权条约机构所作工作的基础上，越来越多的人同意，各国义务尊重、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。

47. 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。此外，必须尽可能简化涉及救援人员的安排。因此，我鼓励采取措施促进这方面的努力。由于格鲁吉亚目前形式的“被占领土法”和阿布哈兹和南奥塞梯控制当局对人道主义机构及其工作人员的行动和存在实施的控制和限制，这些努力变得尤为艰难。

B. 业务挑战

48. 我注意到，格鲁吉亚政府、包括总理最近发表公开声明，宣布打算采取更加开放的与阿布哈兹和南奥塞梯民众接触的形式。我欢迎这些努力，并敦促为此毫不拖延地执行具体建议。尽管出现了这些积极进展，但现行立法含糊其辞，“被占领土法”与“被占领土国家战略”之间表述不清，继续致使参与人道主义、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有效互动的环境。本着建设性参与的精神，我鼓励格鲁吉亚政府促进这些努力，允许不受阻碍的可持续的人道主义准入和人道主义合作伙伴提供服务，并允许这些合作伙伴在非格鲁吉亚政府控制的领土内进行财务和行政交易。

49. 联合国各机构、基金和方案得以在阿布哈兹开展保护、人道主义援助、恢复和发展活动。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，除非趋势因环境因素而逆转，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与有关当局就这一问题展开包容各方的对话。

50. 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开展工作，并允许联合国机构不受地域限制地开展工作。这一解决办法如果全面实施，将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。应继续以连贯一致的方式予以实施。

51. 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当地工作人员在越过行政边界线前与阿布哈兹“安全局”进行会谈。这一要求继续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，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，本已造成现有业务困难，而这种要求更加大了业务难度。我呼吁所有有关各方确保所有联合国机构和国际人道主义非政府组织各类别人员的准入不受阻碍。

52. 鉴于需要从人道主义援助经恢复适当过渡到长期可持续发展，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和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的原则，并采取灵活态度，且采用务实方法和措施。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。

六. 难民和境内流离失所者的财产权

53. 与财产相关的问题仍属于日内瓦国际讨论第二工作组的范围。正如我 2013 年 5 月 13 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《难民和流离失所者住房和财产归还原则》(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依然有效。境内流离失所者人权问题特别报告员在 2016 年 9 月访问期间指出，境内流离失所者因他们失去的财产而有权得到退还或赔偿，不论他们是否选择返回，或者在其流离失所地区安置或迁移别处。我鼓励日内瓦国际讨论的参与者在拟议举行的专家讨论会中处理住房、土地和财产权利问题。

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

54. 鉴于当前的环境，也由于当事各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和时间表。日内瓦国际讨论第二工作组不能处理自愿回返问题，原因是一些与会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作为应解决的未决事项。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，并特别注重落实回返权。我再次呼吁日内瓦国际讨论的所有与会者依照国际法和相关原则就此问题进行建

设性商谈，在难民和境内流离失所者自愿回返问题摆上第二工作组会议桌时不要离开会场。

55. 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，帮助其安置。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

56. 过去九年半以来，日内瓦国际讨论一直是与会者讨论安全与稳定及人道主义问题、包括难民和境内流离失所者回返所涉问题的独特平台。尽管讨论过程艰难，所涉问题复杂，而且参与者立场存在分歧，所有相关的利益攸关方均继续表示赞赏日内瓦国际讨论、加利和埃尔格涅蒂联合事件预防和应对机制以及联合国各机构、基金和方案以及其他行为体的人道主义参与对改善当地总体安全和人道主义局势作出的贡献。与此同时，我赞同所有参与者的期望，即日内瓦国际讨论议程上的实质性问题取得更大进展，以造福于所有受影响的民众。

57. 令人遗憾的是，安全、人道主义援助、人权和发展方面的若干关键挑战仍未解决，包括涉及创造有利于流离失所者返回的条件挑战。我仍感到关切的是与所谓“边界化”有关的持续的不利趋势、限制行动自由和其他单方面的行动，包括限制可能回返的境内流离失所者以及人道主义行为体和发展行为体特别是在南奥塞梯自由运作的的能力。

58. 我再次呼吁日内瓦国际讨论参与者和所有相关利益攸关方表现出更大的政治意愿，并采取务实和建设性的努力，帮助重振这一重要进程。正如共同主席所鼓励的那样，我敦促所有相关利益攸关方加紧努力，就日内瓦国际讨论议程上的关键安全和人道主义问题取得切实进展，使安全和人权局势得以改善，并满足受影响民众包括境内流离失所者紧迫的人道主义关切。

59. 我为各利益攸关方致力于日内瓦国际讨论感到鼓舞，同时我感到遗憾的是，尽管共同主席作出了密集的努力，但事实证明在本报告所述期间是不可能完成关于不使用武力的联合声明草案的，我敦促所有参与者作出协调一致的真诚努力以在这方面取得进展。我还深感遗憾的是，最近有报告发生了涉及生活在阿布哈兹和南奥塞梯行政边界线沿线的境内流离失所者和居民和(或)试图跨越该行政边界线的境内流离失所者和居民被拘留和丧生的案件。我与日内瓦国际讨论共同主席一道，敦促所有相关利益攸关方利用既定平台，包括加利和埃尔格涅蒂联合事件预防和应对机制，确保及时对这些事件进行适当调查和处理，以防止事件再次发生，缓解紧张局势，防止有罪不罚现象。

60. 因此，我再次呼吁所有与会者坚持并加深对日内瓦国际讨论的参与，包括对加利和埃尔格涅蒂联合事件预防和应对机制的参与；维护和扩大人道主义空间和尊重人权；避免采取任何可能对区域和平与安全、受影响民众人道主义状况和发

展状况产生不利影响并且破坏日内瓦国际讨论的单方面行动。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、预防冲突和建立信任努力。

61. 在这方面，我欢迎格鲁吉亚政府、包括总理最近发表的和解、前瞻性和建设性声明，其中指出必须与阿布哈兹和南奥塞梯地区居民对话和接触，并在最近采取旨在加强跨越分界线的经济和人民之间接触的立法举措。我希望这些努力将转化为与所有相关利益攸关方进行有意义的外联和协商。我还希望，在提出这些建议之后，将制定和执行具体步骤，以改善阿布哈兹和南奥塞梯居民的人道主义、社会和经济条件，并本着对话、相互尊重与合作的精神促进他们的接触和交流。联合国随时准备根据需要支持这种努力。

62. 在我们即将迎来日内瓦国际讨论十周年之际，我愿重申我早些时候发出的振兴日内瓦进程的呼吁，并欢迎共同主席在这方面的努力。我敦促所有与会者尽最大努力与共同主席合作，以提高日内瓦国际讨论的总体实效，包括处理与难民和境内流离失所者回返有关问题的实效。
