



大会

Distr.: General
21 May 2021
Chinese
Original: English

第七十五届会议

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

摘要

本报告根据大会第 74/300 号决议提交，述及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。

报告特别侧重于难民和境内流离失所者及其后裔的回返权利、禁止强行改变人口结构、人道主义援助准入、保护难民和境内流离失所者财产权以及制订一个时间表，确保所有难民和境内流离失所者迅速自愿回返。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 背景	3
三. 回返权利	5
A. 流离失所、回返和就地安置的范围	5
B. 体制框架和运作措施	9
四. 禁止强制改变人口组成	11
五. 人道主义援助准入	11
A. 国际法和人道主义准入	11
B. 业务挑战	12
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	13
八. 结论	13

一. 导言

1. 本报告根据大会第 [74/300](#) 号决议提交，大会在该决议中请秘书长向大会第七十五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 2020 年 4 月 1 日至 2021 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的回返权利，而无论其族裔如何；(b) 禁止强行改变人口结构；(c) 人道主义援助准入；(d) 保护难民和境内流离失所者财产权的重要意义；(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回返。

二. 背景

3. 1992 和 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，当事各方还于 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](#))，同意进行合作及互动，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 日签署了《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，促成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. 继 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、2008 年 8 月 12 日达成六点停火协议和 2008 年 9 月 8 日商定执行措施([S/2008/631](#)，第 7 至 15 段)后，2008 年 10 月 15 日在日内瓦启动了由联合国、欧洲联盟及欧洲安全与合作组织(欧安组织)共同主持的国际讨论([S/2009/69](#)，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以及境内流离失所者和难民回返等问题。到本报告所述期间结束时已经举行了 52 轮日内瓦国际讨论，参与者分成两个平行工作组进行讨论。原定于 2020 年 4 月 1 日举行的第五十一轮讨论因冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情而推迟至 2020 年 12 月 11 日举行。第五十二轮讨论于 2021 年 3 月 26 日举行。
5. 2011 年设立了授权无预设期限的特别政治任务，协助联合国持续参与日内瓦进程。参加日内瓦国际讨论的联合国代表及其团队经与其他两位共同主席及其团队协商后，负责筹备日内瓦国际讨论会议。
6. 联合国代表及其团队还负责筹备、召集和协助在加利举行由联合国主持的防范和应对突发事件共同机制的定期会议([S/2009/254](#)，第 5 和 6 段)。令人遗憾的是，到本报告所述期间结束时，由于参与者之间的意见分歧，未能举行定期会议和其他任何特别会议。与此同时，由欧安组织和欧洲联盟监测团共同主持的埃尔格内蒂事件预防和应对机制的定期会议于 2020 年 7 月 30 日恢复举行。此后分别于 2020 年 9 月 24 日和 2021 年 3 月 5 日举行了两次会议。

7. 我仍然深感关切的是，由联合国主持的加利防范和应对突发事件机制的活动自 2018 年以来一直处于中止状态。我敦促参与者避免将与形式有关的问题政治化，采取建设性做法，并表现出必要的政治意愿，克服一些参与者在与进程有关的问题上持续存在的分歧，以便使这一重要机制能够开展至关重要的预防工作。虽然加利机制的联合国主席带头努力通过与参与者的定期沟通和穿梭外交来维持对话，但不能认为这些努力可以替代这一重要机制的正常运作。我支持联合国代表不断努力确保加利机制得以恢复和有效运作，并让参与者重新专注于实质性问题。我期望立即恢复加利机制的定期会议，不设任何先决条件。

8. 在本报告所述期间，日内瓦国际讨论第一工作组的参与者继续评估实地安全局势。在本报告所述期间发生了几起事件，导致紧张局势加剧，特别是在南奥塞梯行政边界线沿线，但评估认为总体安全局势虽然脆弱，却相对平静、稳定。第一工作组的参与者还继续讨论了不使用武力和国际安全安排等关键问题。令人遗憾的是，尽管所有参与者进行了密集讨论，但在这一问题上没有取得进展。我 2020 年 3 月 23 日发出了全球停火以应对 COVID-19 疫情威胁的呼吁，本着这个精神，我继续大力鼓励日内瓦国际讨论的所有参与者进行建设性接触，包括讨论与不使用武力的概念及其实际执行有关的问题以及与行动自由有关的问题，以便毫不拖延地取得实际进展。

9. 第二工作组继续关注所有受影响民众因 COVID-19 疫情而更加严峻的人道主义需求，包括其生计、行动自由、证件和获得权利的机会。虽然第二工作组的所有参与者都同意将境内流离失所者和难民回返问题及相关问题保留在议程上，但遗憾的是，在处理这一重要问题方面既没有举行实质性讨论，也没有取得进展。一些参与者在涉及这一议程项目时“退场”已成为常态，令人遗憾。我敦促所有参与者避免采取此类行动，并在日内瓦国际讨论框架内解决关切问题。我鼓励所有参与者相互之间以及与共同主席和共同主持人进行建设性接触，以找到彼此都能接受的创造性解决办法，打破僵局并讨论与境内流离失所者和难民自愿回返有关的问题。在本报告所述期间，人们仍无法以可持续方式返回原籍地或惯常居住地。

10. 第二工作组就改善阿布哈兹的生活条件，包括农业生计、防治植物和森林病虫害等问题和应对 COVID-19 疫情，开展了一些建设性讨论和活动。令人遗憾的是，过境点由于 COVID-19 疫情等原因长时间关闭，过境规定进一步收紧，特别是南奥塞梯行政边界线自 2019 年 9 月起关闭，对生活条件和进入市场及获得医疗和其他基本服务产生了不利影响。日内瓦国际讨论的共同主席和第二工作组的共同主持人继续敦促所有参与者促成允许过境，允许人道主义援助进入医疗和教育设施，特别是允许跨越行政边界线前往宗教场所，包括允许死者亲属前往墓地。

11. 在应对 COVID-19 疫情方面，格鲁吉亚和阿布哈兹双方与联合国合作，为向阿布哈兹运送医疗用品和设备提供便利。2020 年 5 月至 12 月，阿布哈兹执政当局六次开放人道主义走廊，为联合国难民事务高级专员公署(难民署)经因古里大桥运送人员的努力提供方便，使相关人员能够获得养老金和津贴。我欢迎这些人道主义姿态，并敦促所有有关参与方继续本着同样的精神开展合作。

12. 我重申，所有相关利益攸关方都要以建设性方式接触，并给予联合国人权事务高级专员办事处不受限制的准入便利，以评估受影响民众的人权保护需求，支持相关机制并促进建立信任。由于 COVID-19 疫情对人权的不利影响，这些需求更加紧迫。根据人权理事会第 43/37 号决议，联合国人权事务高级专员向 2020 年 9 月人权理事会第四十五届会议提交了一份书面报告(A/HRC/45/54)。2021 年 3 月 24 日，人权理事会通过了题为“与格鲁吉亚的合作”的第 46/30 号决议。该决议除其他外请高级专员向人权理事会第四十七届会议口头汇报该决议后续行动的最新进展，并向第四十八届会议提交书面报告，说明该决议的相关动态和执行情况。

13. 虽然许多人道主义问题仍未得到解决，但日内瓦国际讨论继续为参与者就冲突中失踪人员下落问题进行接触提供了一个重要机会。值得赞扬的是，参与者展现了对失踪人员家属境遇的理解，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。

14. 政治和建设和平事务部、联合国代表和其他共同主持机构于 2020 年 11 月举办了一次在线高级别战略会议，为联合国、欧洲联盟和欧安组织三方的共同主席聚焦优先事项以在日内瓦国际讨论框架内推动妇女与和平与安全议程提供了机会。共同主席和共同主持人还继续与流离失所的妇女等受冲突影响的民众交流信息，了解他们的情况，倾听他们的见解。然而，由于疫情，无法在各轮日内瓦国际讨论期间举行专门的情况介绍会。

15. 在 COVID-19 疫情的背景下，我希望各轮日内瓦国际讨论继续按计划进行。我敦促有关各方支持并建设性地参与各轮讨论，并在必要时考虑举行在线会议，以避免间隔太久，并维持这一重要的对话平台。我重申，所有参与者都需要尊重和遵守先前商定的日内瓦各轮讨论的基本规则，包括停止“退场”，以帮助在日内瓦国际讨论中营造有利于开展对话和切实解决问题的氛围。

三. 回返权利

A. 流离失所、回返和就地安置的范围

16. 在本报告所述期间，境内流离失所者和难民行使回返权利方面未发现重大变化，也未出现新的重大流离失所情况。自 2019 年 12 月以来，境内流离失所者、移民和生计局一直是负责境内流离失所者相关问题的指定机构。根据该机构的数据，截至 2020 年 12 月 31 日，格鲁吉亚有 288 538 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令人关切。根据政府数据，2014 年至 2020 年期间，登记在册的境内流离失所者人数增加了 25 834 人，主要是境内流离失所者家庭增添的新生儿。

17. 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。令人遗憾的是，阿布哈兹执政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、特克瓦尔切利区之外的原籍地或惯常居住地。联合国和共同主席一再

要求执政当局对回返者的永久居住权、行动自由权、出生登记权和财产所有权做出保证。联合国继续呼吁确保回返者享有政治权利、法律面前平等保护，社会保障、医疗保健、工作和就业、教育、思想自由、良心和言论自由以及文化生活。与证件、行动自由、住所修缮需求、谋生机会有限、水、环境卫生和个人卫生条件不达标以及保健设施简陋等问题有关的挑战依然存在。

18. 继 2015 年两部所谓的法律：“阿布哈兹外国人法律地位法”和“阿布哈兹共和国出入境程序法”获得签署后，各方更加关切对行动自由等基本权利的限制问题。南奥塞梯执政当局也颁布了类似“法律”。这些“法律”规定为被界定为“外国人”或“无国籍人”的民众颁发证件。我敦促阿布哈兹执政当局采取一切必要措施，协助阿布哈兹的格鲁吉亚裔回返民众获得行动自由并享有权利和服务。

19. 2016 年 12 月，阿布哈兹执政当局修订了“阿布哈兹外国人法律地位法”，实行“外国人居留证”，帮助生活在阿布哈兹的格鲁吉亚裔和其他人更方便地行使权利。在实行“外国人居留证”之前，2016 年，阿布哈兹执政当局向约 12 000 名格鲁吉亚裔人发放了临时身份证件，即“第 9 号表格”，以便他们享有行动自由并获得一些基本服务。虽然没有相关法律框架，但由于回返民众不愿将自己申报为“外国人”，而且在发放“外国人居留证”方面出现程序性延误，2020 年仍在延长和发放“第 9 号表格”。

20. 自 2019 年 1 月 1 日以来，阿布哈兹执政当局禁止持有旧版阿布哈兹“护照”者越过行政边界线，导致个人不得不申请 2016 年新版事实上的“护照”或“外国人居留证”。在 2013 年和 2018 年对“公民身份法”进行了两轮修订后，阿布哈兹的大多数格鲁吉亚裔人不再符合申领 2016 年新版事实上的“护照”的标准，因此并非总能申请成功。

21. “外国人居留证”并未赋予持有人全部政治权、住房权、土地权和财产权。限制性的资格要求使很多人(包括潜在的未来回返者)无法获得“外国人居留证”，而拒发理由五花八门，有各种说法。2020 年 5 月出台的额外要求(需要证明长期居留，还要支付手续费)进一步影响了“外国人居留证”的发放。根据现有信息，目前已有 22 000 多人获得了“外国人居留证”。为帮助阿布哈兹的格鲁吉亚人获得必要证件和行使权利，应放宽“外国人居留证”的要求。

22. 与证件有关的政策反复变化，并且申领过境证件困难重重，再加上过境点关闭，导致受影响的民众担心未来的事态发展及其可能对他们与家人保持联系、维持市场准入以及获得医疗和其他服务的能力产生的影响。我敦促有关行为体制定关于格鲁吉亚裔回返民众地位的长期愿景，避免任何歧视性待遇或权利限制。

23. 在本报告所述期间，南奥塞梯执政当局继续限制阿哈尔戈里居民和 2019 年 9 月以来流离失所者的行动自由。自 2008 年 8 月冲突以来，除难民署 2016 年 8 月执行人道主义评估任务以外，联合国一直无法进入南奥塞梯开展业务活动。必须与执政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。我强烈鼓励相关利益攸关方积极促进在南奥塞梯实现不受阻碍的定期准入，以便人道主义机构和发展机构能够向民众提供援助，并支助流离失所者中特别脆弱的人群。特

别是考虑到当前的 COVID-19 危机，我还鼓励南奥塞梯执政当局与人道主义组织开展对话，讨论人道主义组织是否有可能恢复对该地区的访问，以满足民众的人道主义需求。

24. 难民署仍愿意就流离失所者返回阿布哈兹和南奥塞梯一事恢复磋商，以确保回返的安全和自愿性质。此外，还要进一步采取措施放宽过境程序，让人们能够保持联系，了解家乡动态，并能够就返回或融入流离失所地或其他地方作出自由和知情的选择。

25. 2020 年 3 月，为了防止 COVID-19 传播，阿布哈兹执政当局在与格鲁吉亚第比利斯管辖领土交界的主要过境点实施限制措施。在整个报告所述期间，这些限制措施仍在实施。过境点的关闭对受影响人群的生活和生计，包括对老年人和其他弱势群体以及慢性病患者的身心状况，都产生了重大影响。然而，我注意到，尽管过境点被关闭，但允许过境接受紧急医疗服务，联合国代表和国际代表的准入便利也得到支持，以使急需的医疗、个人卫生和环境卫生用品包括 COVID-19 预防、诊断和治疗辅助设备进入阿布哈兹。此外，在联合国的组织支持下，阿布哈兹的医务人员也可从行政边界线两侧关于 COVID-19 相关治疗方案的同行在线会诊中受益。

26. 世界卫生组织(世卫组织)得以向阿布哈兹派遣若干 COVID-19 评估团，为应对 COVID-19 疫情提供实质性支持。我鼓励继续开展和扩大这种合作，包括在与社区沟通、与同行协商、保护和援助最弱势群体、水和环境卫生、保护和维持基本生计活动等方面以及在卫生部门开展合作。我促请所有相关行为体避免将这些人道主义问题政治化，并确保创造有助于与世卫组织和其他联合国实体密切合作，也有助于它们提供协助的有利环境，包括为此利用加利防范和应对突发事件机制及其热线解决此类问题。此外，我促请有关各方向行政边界线附近和两侧从事传统生计活动的当地居民展示人道主义关怀。

27. 尽管在整个报告所述期间行政边界线被关闭，但 2020 年 10 月，在格鲁吉亚第比利斯管辖领土和阿布哈兹执政当局的充分参与和支持下，因古里过境点为加利区一些最脆弱的回返者包括养老金领取者、残疾人和有儿童的家庭开放了一条人道主义走廊。4 500 多名弱势人员得以领取他们的养老金和津贴，并可以在不用进行隔离的情况下在因古里桥对岸购买基本药品。难民署恢复了班车服务，接送要通过因古里桥的弱势人群。所有利益攸关方和受益者都赞扬人道主义走廊为他们提供了急需的援助，并且好几次还提供了生存援助。我促请所有相关行为体确保所有回返者都能获得他们有权获得的福利和服务。我还促请有关行为体确保所有人都能获得必要的医疗服务和立即救治，包括在隔离期间。

28. 令人遗憾的是，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“边界化”措施依然存在。行政边界线沿线对行动自由设置了更多的障碍，包括所谓的“国家边界标志”、瞭望塔和监视设备。另据报告，俄罗斯联邦边防卫队加强了监视，并采取了严厉的拘留做法。令我感到关切的是，他们继续以所谓的“非法越境”为由，拘留居住在阿布哈兹和南奥塞梯行政边界线沿线的平民。

对此，我呼吁对所有此类事件进行全面、透明和独立的调查，以便追究肇事者的责任，避免类似事件再次发生。

29. 行政边界线频繁关闭(原因包括 COVID-19 大流行疫情)、缺乏适当证件和持续的“边界化”措施继续限制人们越过行政边界线的能力。这些问题仍对对阿布哈兹回返民众的社会和家庭关系、谋生机会以及贸易和劳工活动产生负面影响。我再次呼吁重新开放被关闭的过境点，也再次呼吁日内瓦国际讨论的与会者不要采取可能对受影响民众的人道主义状况及其获取权利和服务机会产生不利影响的单方面行动。

30. 由于无法自由进入农田、果园、传统牧场、森林和市场，收入和就业机会减少，进一步限制了两侧家庭之间的沟通和关系。沿行政边界线修建围栏的措施加剧了两侧居民包括许多境内流离失所者本已艰难的生活条件。为了减少对民众生存机制和生计的最有害影响，包括 COVID-19 造成的影响，格鲁吉亚政府成立的“满足行政边界线沿线村庄受影响社区需要的临时政府委员会”继续调动国家资金，对受围栏影响的村庄进行投资，以发展灌溉和饮水、道路交通、教育、农业、住房、供暖和卫生等基础设施。

31. 虽然境内流离失所者保留返回权，但格鲁吉亚政府继续努力为这些人提供持久住房解决办法和获得生计的机会。我赞扬格鲁吉亚政府继续努力依照历次境内流离失所者问题国家战略执行行动计划，支持境内流离失所者，包括为其提供住房和其他援助。然而，令人遗憾的是，截至 2020 年底，121 899 名境内流离失所者(仅占境内流离失所者的 42%)获得了持久住房解决办法。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。还需要继续为境内流离失所者提供就业和生计机会。

32. 由于格鲁吉亚政府及其国际伙伴的努力，境内流离失所者对其住房的不满程度有所降低。部分原因是改善了立法，规定在城市和经济中心而不是在偏远的农村地区提供住房。然而，对受惠人甄选程序仍存在关切，担心其能否保证最需要的人享有获得住房的机会。境内流离失所者、移民和生计局继续为境内流离失所者开通热线。通过向境内流离失所者提供在线咨询主管机构的机会，进一步增加了他们获得信息的途径。持续私有化和农村住房项目等其他努力与提供住所与农业用地相结合，增加了住房选择。然而，考虑到需求总量，现有的持久住房解决办法仍然有限。

33. 鉴于流离失所的规模，境内流离失所者安置方面依然存在重大挑战。格鲁吉亚政府表示，仍需投入 8 亿多美元以满足剩余的住房需求。这是为 9 万户家庭中剩余的 5 万户家庭提供各类住所的预计费用。尽管格鲁吉亚政府努力为居住在破旧不堪的收容中心的居民提供其他住所，但需求仍然很大。私人住所居民的生活条件往往同样不尽如人意。尽管这些人通常拥有房产，但他们有时因为缺乏经济机会不得不回到收容中心，忍受不达标居住条件，以便有资格继续获得援助。2020 年，境内流离失所者社区的女性代表反映其主要关切时提到了住房问题和收容中心的破旧状况。

34. 还必须处理安置工作的其他社会经济问题，如可持续生计以及获得优质教育、医疗和社会服务的机会。虽然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受影响的民众并确保他们的权利，但对格鲁吉亚人道主义项目的供资仍然有限。此外，在安置境内流离失所者和改善其生活条件方面取得进一步进展已不再是一个严峻的人道主义应急问题，更多的是要将他们的社会经济需求纳入城市、区域和国家发展战略和预算。

35. 我欢迎格鲁吉亚政府决定采用评分制度，以需求和脆弱性而非数据库中的登记情况为基础向境内流离失所者提供援助。这种做法符合境内流离失所者人权特别报告员 2016 年 9 月访问格鲁吉亚期间提出的建议。我敦促格鲁吉亚政府贯彻落实这些建议，包括在社会援助改革方面进行充分协商，并且为发展努力分配适当的国家预算资源，包括满足境内流离失所者的需求。我欢迎捐助界采取举措，为格鲁吉亚境内这种对流离失所问题有敏感认识的援助和发展举措提供必要的资金和支助。COVID-19 危机对生活在第比利斯控制区的境内流离失所者产生了重大影响，导致社会经济条件恶化且获得社会服务的机会有限。为减轻这一影响，脆弱的境内流离失所者社区在采购食品用品、保健和社会服务机会、为妇女和女童提供心理社会咨询以及使用环境卫生和个人卫生设施等方面都获得了援助。

36. 虽然在格鲁吉亚族裔回返者重新融入方面取得了进展，但依然存在重大需求和保护方面的挑战。自行返回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，因此有资格获得资金援助和其他援助。格鲁吉亚政府的援助不应阻碍阿布哈兹执政当局向回返者提供适当的证件并让他们充分享有权利和服务。

37. 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重新融入的前景产生了积极影响。不过，阿布哈兹仍然存在其他保护和重返社会挑战。当地民众继续报告有一种不安全感，特别是对未来。回返者反映的具体保护关切涉及：(a) 行动自由；(b) 行使行动自由、享有权利和获取服务所需证件；(c) 接受教育包括高等教育的机会，特别是接受以母语为基础的多种语文教育的机会；(d) 安全获得高质量的医疗保健(在行政边界线两侧)；(e) 迫切需要改善水、环境卫生和个人卫生设施以防止 COVID-19 等传染病和病毒的传播；(f) 歧视事件，包括与证件和税务有关的歧视；(g) 缺乏防范犯罪以及性暴力和性别暴力的有效保护。

B. 体制框架和运作措施

38. 包括回返者在内的加利区当地民众继续对下列事项表示关切：对行动自由的限制，上述限制对与住在因古里河对岸的亲友保持联系的影响，能否使用社会基础设施，包括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边界线跨越制度，这对改善当地民众的生活条件、促进回返者重新融入及防止再度流离失所至关重要。在这方面，必须确定和执行解决办法，根据国际法、包括国际人权法以及关于防止和减少无国籍状态的各项原则发放证件。我敦促所有行为者采取务实步骤，从速解决这一反复发生的问题，并特别是允许儿童在方便安全的地点跨越边界线。

39. 个人自愿、安全和有尊严回返的权利与为这种回返创造有利条件之间存在复杂联系。境内流离失所者的个人返回权源于国际人权文书中规定的个人自由行动权。返回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。这个问题必须予以应对，无论引起这一问题的冲突是否有办法得到解决。与此同时，应主要由个人来评估风险，就是否在特定时候返回作出知情选择。在此过程中，流离失所者个人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。

40. 联合国参与协助各国为流离失所民众寻求持久解决方案是基于这样一种认识，即安全和有尊严的自愿返回是一种持久解决方案，另外两种持久解决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方面发挥作用时，其指导方针是需要避免给所涉人员造成伤害，避免使其遭受可能侵犯人权的行为：所有回返必须是自愿的，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基于谨慎的风险评估，同时考虑到当前的安全和人权状况和关切、获得生计和基本服务的机会以及回返的自愿性。畅通无阻的人道主义援助准入以及联合国因此能够有效监测所有这些要素是另外一个重要方面。

41. 与南奥塞梯形成对照的是，阿布哈兹继续受益于国际人道主义援助。阿布哈兹战略伙伴关系由若干国际伙伴于 2010 年建立，并由联合国驻地协调员担任主席，在本报告所述期间扩大了其影响范围。除了促进更多地建立信任以及向最弱势民众提供人道主义援助，该伙伴关系还旨在通过对加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区回返者的综合保护和援助活动及促进其权利，持久解决回返者问题。

42. 难民署与当地和国际非政府组织以及控制当局合作，继续促进对最脆弱家庭的保护和援助服务，包括提供有关获得权利和服务的法律意见和咨询。难民署提供技术知识和技能培训，作为通向年轻人就业的途径，并继续支持自营职业者扩大其活动。难民署还为一些学童提供免费交通，并为弱势群体提供穿梭巴士服务，让他们有尊严地通过因古里桥。它还开展了几个小型项目，以加强复原力和基于社区的保护。

43. 为了解决收成不佳、不达标的农业做法以及无法进入市场和 COVID-19 限制的后果等问题，难民署及其合作伙伴向阿布哈兹的弱势家庭提供了设备和培训，以帮助他们实现农业活动多样化和现代化。2020 年，难民署将对最脆弱家庭的现金援助范围扩大了一倍多，这些家庭的生计和复原力因 COVID-19 大流行而受到严重威胁。难民署向近 2 000 人提供了现金援助，并向 785 人分发了食品和卫生包。难民署及其合作伙伴还努力加强社会保障制度，并创造了一个基于社区的地方支助环境。

44. 在本报告所述期间，联合国开发计划署向受冲突影响的社区提供了人道主义支持和恢复援助，重点是应对 COVID-19。它还提供了支持，使脆弱的生计多样化，并改善获得社会服务的机会，特别是在农村地区。联合国儿童基金会还继续开展教师培训方案，培训内容是以学生为中心的教学及基于母语的多种语文教育方法、生活技能教育以及向在线模式过渡。格鲁吉亚裔学童如果愿意，应该受益

于其母语教学。联合国粮食及农业组织继续支持农民，以增强他们的复原力，提高他们应对农业方面紧急风险的能力。

45. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)继续在妇女组织、境内流离失所妇女和受冲突影响的妇女以及居住在行政边界线附近的妇女与格鲁吉亚当局之间建立信息共享平台。妇女署进行了一项研究，向日内瓦国际讨论共同主席和相关利益攸关方通报了如何推动妇女充分、平等和有意义地参与和平与安全。它还建立了一个由受冲突影响和境内流离失所者社区的妇女的地方网络。

46. 跨越行政边界线的行动自由问题涉及安全、人道主义和人权层面，对当地民众来说仍然极为重要。本报告所述期间的事态发展有两个趋势：控制和限制加强，以及跨越行政边界线所需文件手续进一步正规化。我敦促阿布哈兹控制当局为居住在更远地方的人提供更多的交通选择，以便他们更快地穿过因古里大桥。我还敦促阿布哈兹控制当局创造便利条件，使难民署运营的两辆过因古里大桥的穿梭巴士能继续提供服务。

47. 需要医治的人应该能够尽快在治疗点获得尽可能高质量的医疗服务。我呼吁所有利益攸关方在这方面表现出最大的关怀和灵活性，改善跨越边界线的条件，包括为弱势群体采用快速通道程序。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，放宽跨越程序(如果有这种程序的话)。

四. 禁止强制改变人口组成

48. 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，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推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. 国际法和人道主义准入

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，减轻他们的痛苦，并使联合国各实体能够履行其授权任务，必须建立和维持人道主义援助空间。各方必须尊重国际人道主义法规定的有关人道主义准入的义务，本着诚意履行这些义务。救援物资自由通行以及为人道主义行动提供便利关系到实现生命权、体面生活水平权和免受歧视权。根据联合国人权条约机构，人们日益承认，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，尤其是如果国家的资源能力不足，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。

50. 根据国际人道主义法，必须允许和促进援助有需要的平民的人道主义救济迅速和畅通无阻地通行，这种救济应公正，不加任何不利的区别。关于救济人员的安排，应尽最大可能简化，我鼓励采取措施促成这项工作，并为之提供便利。

B. 业务挑战

51. 联合国继续支持所有旨在加强人与人之间的接触和改善“分界线”两侧居民日常生活的举措。在抗击 COVID-19 疫情的情况下，这一点比以往任何时候都更加重要。我鼓励所有相关行为者本着建设性参与的精神，为这些工作提供便利和支持，使人道主义援助准入得以不受阻碍、可持续地进行，人道主义合作伙伴能够提供服务，同时，允许这些合作伙伴在非格鲁吉亚政府控制的领土上进行金融和行政交易。

52. 联合国能够在阿布哈兹开展保护、人道主义援助和恢复活动，但人们普遍认识到，需求已日益从人道主义援助转向早期恢复活动和提供更可持续的支持。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。

53. 2015 年 1 月 30 日，阿布哈兹的控制当局正式告知，他们同意让所有国际组织和非政府组织在加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区内开展工作，并允许联合国机构不受地域限制地开展工作。我敦促取消所有限制，使这些实体能够按照国际机构工作的国际标准，更好地帮助满足阿布哈兹所有地区最弱势群体的需求。应继续以连贯一致的方式落实这项工作。

54. 自 2019 年 10 月以来，阿布哈兹控制当局要求除俄罗斯联邦护照外的所有护照盖章，包括国际组织和非政府组织工作人员的护照。令人遗憾的是，阿布哈兹控制当局要求在阿布哈兹的联合国实体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。这些要求继续严重限制阿布哈兹境内联合国机构和国际非政府组织的业务灵活性，联合国机构的当地工作人员和国际非政府组织不被允许进入阿布哈兹，加剧了已有的业务困难。我呼吁所有相关行为者确保所有致力于支持当地人民的联合国实体和国际非政府组织的各类人员能够畅通无阻地进入。

55. 鉴于需要从人道主义援助经过恢复阶段适当过渡到长期可持续发展，必须确保充分满足其余的人道主义需求并充分考虑到应急需要。我再次呼吁所有相关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、务实的方法和措施。所有利益攸关方之间还必须继续协商，确保掌握当地民众人道主义需求的最新情况并增进协调。

六. 难民和境内流离失所者的财产权

56. 与财产相关的问题仍属于日内瓦国际讨论第二工作组的工作范畴。解决这些问题的障碍仍然存在，而我在 2013 年 5 月 20 日报告(A/67/869，第 58 至 60 段)中关于遵守有关难民和流离失所者住房和财产归还问题的原则(称为“皮涅罗原

则”)和包括国际人权法在内的国际法基本准则的呼吁也依然有效。境内流离失所者人权特别报告员在 2016 年 9 月访问期间指出, 境内流离失所者不论是选择返回, 还是融入其流离失所地或迁居别处, 都有权要求归还其失去的财产或者获得赔偿。我鼓励日内瓦国际讨论的参与者促进举行一次专家会议, 在国际讨论的框架内讨论住房、土地和财产权问题。

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

57. 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然不愿意讨论这个问题。我重申, 只要安全、有尊严和有组织回返的条件尚未落实, 财产归还机制没有建立, 为回返制定一个全面的时间表或路线图就必定仍是一个有待解决的问题。这些挑战不应妨碍当事各方做出努力, 为所有流离失所者寻找持久的解决办法, 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建设性地商讨这一问题, 在第二工作组提出商讨难民和境内流离失所者自愿回返问题时, 不要再次离席而去。

58. 在缺乏有利于有组织回返的条件以及未确立适当执行机制的情况下, 联合国各机构、基金和方案将继续集中力量, 向包括已回返或正在回返者在内的受冲突影响民众提供援助和支持, 帮助他们重新融入。上述各实体继续致力于在适当时候同有关各方协商合作, 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的问题。

八. 结论

59. 我欢迎所有相关利益攸关方和与会者继续公开承认日内瓦国际讨论的至关重要性, 承认这是与会者讨论安全与稳定以及人道主义问题, 包括与难民和境内流离失所者回返有关的问题的一个独特平台。我还注意到所有相关利益攸关方和日内瓦国际讨论的与会者承诺, 必须确保加利和埃尔格涅提事件预防和应对机制的有效运作, 并注意到他们支持日内瓦国际讨论联合主席为帮助与会者重振这一进程正在进行的努力。虽然这些承诺令人鼓舞, 但我仍然严重关切的是, 日内瓦国际讨论议程上的实质性问题缺乏进展, 包括对境内流离失所者、难民和回返者问题、不使用武力和国际安全安排的讨论缺乏进展。

60. 令人遗憾的是, 由于推迟了几轮讨论、实地安全紧张局势及由此给生计带来的不利影响以及 COVID-19 大流行的影响, 就日内瓦国际讨论而言, 本报告所述期间又是具有挑战性的一年。关键的安全、人道主义、人权和发展挑战仍未解决, 阻碍了创造有利条件以帮助流离失所者回返。我仍然对从所谓的“边界化”、限制行动自由和其他单方面行动的持续负面趋势产生的持久存在的安全挑战感到关切。这些行动继续限制境内流离失所者回返的可能性以及人道主义行为体和发展

行为体自由运作的的能力，特别是在南奥塞梯。自 2020 年 3 月以来，部分由于 COVID-19 大流行，继续在很长一段时间内对分界线上的跨越点实施限制，这也令人担忧。这些限制仍在增加受冲突影响民众(包括妇女)的负担，剥夺了他们获得生计、医疗服务和其他服务的机会。我欢迎自 2020 年 5 月以来因古里桥跨越点放宽了对最脆弱者跨越的限制，然而，我希望，所有妨碍执行任务的障碍，包括护照盖章这一新的要求，都能尽快解除。

61. 我尤其关注 COVID-19 大流行背景下的局势。这一危机继续颠覆人们的生活，摧毁经济，妨害实现可持续发展目标方面的进展。特别是它继续影响着社会中最脆弱的成员。我再次呼吁搁置分歧，共同努力保护最脆弱的人口。我赞扬共同主席于 2020 年 9 月 4 日和 10 月 6 日发表的联合声明，并支持他们的呼吁——敦促日内瓦国际讨论的所有参与方加大努力，建立信任和信心，并与共同主席以及国际组织进行建设性合作。我还与他们一道呼吁与会者进行建设性对话，并跨越分界线进行合作，以提供安全和改善生计，这是日内瓦国际讨论任务的一部分。

62. 至关重要的是，日内瓦国际讨论的参与者和所有相关利益攸关方应表现出更大的政治意愿，并做出务实的建设性的努力，帮助重振这一重要进程并取得实质性进展。我赞赏共同主席所做的努力，赞扬与会者愿意在报告所述期间进行虚拟协商，并在 2020 年 12 月和 2021 年 3 月举行面对面会谈，尽管当时存在与 COVID-19 相关的实际作业限制。我呼吁与会者继续共同努力，防止这一重要对话平台的运作出现任何差池。十分欢迎共同主席为找到办法、使与会者能够解决悬而未决的问题所作的积极努力，我鼓励他们在这方面继续与所有与会者接触。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，并解决受影响民众、包括境内流离失所者所关切的紧迫人道主义问题。

63. 加利的事件预防和应对机制继续暂停，进一步阻碍了取得进展的机会，这仍然引起严重关切。埃尔格涅提和加利事件预防和应对机制被赋予重要的预防和应对职能，这些职能对维护稳定、人的安全和促进参与者之间的信任是不可或缺的。为了确保日内瓦国际讨论的有效运作，至关重要的是，必须毫不拖延地恢复加利的机制，埃尔格内蒂的机制则必须不间断地继续正常运作。我欢迎日内瓦国际讨论共同主席一再呼吁所有相关利益攸关方再次承诺维护和利用这些极其重要的机制来处理与最近和过去的事件有关的任何问题。

64. 我再次强烈敦促所有与会者坚持和加深对日内瓦国际讨论的参与，包括对加利和埃尔格涅提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总体和平与安全局势、受影响民众的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加大力度支持多层次人道主义、发展、冲突预防、对话、建立信任和建设和平的努力，包括对妇女民间社会组织的支持。

65. 需要进一步采取具体步骤，促进阿布哈兹和南奥塞梯居民的更多参与。我赞赏并欢迎日内瓦国际讨论共同主席对回应 COVID-19 大流行所采取的一些合作办

法的支持，并鼓励所有参与者更多地合作和参与。联合国重申，随时准备在需要时支持这种努力。

66. 归根结底，日内瓦国际讨论的有效运作，包括处理和平与安全以及与人道主义有关的问题的责任仍在与会者身上。在日内瓦国际讨论开始 12 年多之后，与会者和相关利益攸关方表现出必要的政治意愿、建设性做法和灵活性，朝着真正的对话和持久和平迈进，这符合受冲突影响民众的利益。联合国随时准备继续支持这些努力，包括通过联合国国家工作队，以及日内瓦国际讨论的联合国代表以其这一讨论的共同主席的身份与其他共同主席密切合作，随时准备继续支持这些努力，但前提是相关利益攸关方有明确明显的解决这些问题的进取意愿，以利于受影响的民众。
