



第六十五届会议

议程项目 34

格乌阿摩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

一. 引言

1. 本报告是根据大会第 64/296 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长向大会第六十五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 2010 年 6 月 1 日至 2011 年 3 月 30 日，文内采用了联合国若干实体提供的资料。
2. 依照该决议规定，本报告重点触及以下方面：(a) 所有难民、境内流离失所者及其后裔，无论族裔，都有权返回家园；(b) 禁止强制改变人口组成；(c) 允许人道主义进出通行；(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，当事方于 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 Corr. 1)，结束了格鲁吉亚和阿布哈兹之间的武装敌对行动。而在此前，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回归的四方协定》(见 S/1994/397)，同

* 2011 年 6 月 13 日由于技术上的理由重新印发。



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，建立了格鲁吉亚和南奥塞梯之间的停火，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，欧洲联盟、欧洲安全与合作组织(欧安组织)和联合国于2008年10月15日在日内瓦共同主持举行了国际讨论(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回归问题。截至本报告所述期间结束为止，已经举行了12轮讨论，参与者在两个平行工作组参加讨论。

5. 第一工作组的参与者讨论了实地安全局势以及有关方面就拘留、过境程序和实地其他事态发展所提出的关切，包括关于军事活动的报告。他们还继续讨论了不得使用武力及订立国际安全安排等关键问题。

6. 在本报告所述期间，第二工作组侧重讨论了流离失所者的权利，包括回归权，以及所有受影响居民的人道主义需求。讨论的重点除其他外包括寻求就一项框架文件达成共识，确认有关流离失所者待遇、人道主义进出通行需求和寻找持久办法解决流离失所问题——包括让其安全和有尊严地回归——的国际公认基本原则。

7. 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求的可能人道主义措施。在最近几轮日内瓦国际讨论中商讨的具体问题包括天然气及饮用水和灌溉用水的供应。在日内瓦正式讨论会期间还结合举行了专门的“信息通报会”，其间联合国专家除其他外向讨论会参与者介绍了在监测和促进人权、财产和住房权、财产归还以及流离失所状况结束与否的认定标准方面所牵涉的技术层面问题。

8. 目前，在日内瓦所进行的国际讨论是可供各利益攸关方会聚一起商讨处理大会第64/296号决议所述事项的唯一论坛。

三. 回归权

A. 流离失所、回归和融入当地社会的范围

9. 在本报告所述期间，难民和境内流离失所者行使回归权方面未出现重大进展。没有观察到大规模回归茨欣瓦利/南奥塞梯邻近地区的现象。安全顾虑、房屋被毁以及因缺乏可运作的灌溉系统以及没有田地、果园和传统牧地而导致的生计和经济机会受限状况，阻碍了更多难民和境内流离失所者的回归。

10. 参与日内瓦讨论的有关方面就流离失所者返回阿卡哥里地区的问题提出了若干建议。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)目前正在就安全和自愿返回该地区的相关建议进行协商。在这方面,有必要采取进一步措施,放宽该地区的过境程序,使个人不仅能保持相互接触,跟踪原居地社区的情况发展,而且也能够自由、自愿地选择返乡或融入流离失所地区或其他地方。

11. 格鲁吉亚的被占领土境内流离失所者、收容和难民部说,截至2010年12月31日,总共有256 528名已登记的境内流离失所者,比2009年已登记的249 365人有所增多,主要原因是,境内流离失所者中有了新出生的子女以及有人迟登记。此数字中包括在以前冲突期间流离失所的235 698人,以及在2008年8月冲突中流离失所的20 830人。¹在执行“2009-2012年境内流离失所者问题国家战略行动计划”过程中,格鲁吉亚政府在为境内流离失所者提供长期住房方面取得了重大进展。据该部说,截止2010年底,有关部门在新定居点或在经修复和转归私有的前集体中心为根据国家立法被确认为“境内流离失所者”的15 979人分配了长期住房。此外,有2 040名境内流离失所者获得了满足其住房需求所需的补助金。

12. 政府在努力为境内流离失所家庭提供长期住房过程中所进行的搬迁工作(特别是在导致从首都第比利斯迁到该国较偏远地区的时候)和与此相关的驱离工作,导致了境内流离失所者的不满和一些抗议,主要是因为担心可能会失去生计。在难民署提出暂停搬迁之后,有关部门制定了标准的作业程序,以加强整个过程的透明度,并确保所有受影响的人都实际上有替代住房可供选择,而且尤其脆弱的人的需求获得适当满足。重要的是,在任何搬迁过程中,境内流离失所者的权利均应受到尊重和保护,而且这一过程应当是透明的,有法律上的保障。

13. 有关境内流离失所者融入当地社会方面的挑战也依然存在。格鲁吉亚政府估计,要完全满足所有境内流离失所者的其余住房需求,将需要7.49亿美元(修建新住房需4.49亿美元,提供住房资助需3亿美元)。然而,提供长期住房是境内流离失所者融入当地社会的一个极其重要但并非唯一的方面。社会经济方面的问题,例如经济上的生存能力以及优质教育、医疗和社会服务的提供,也必须得到解决。联合国各机构、基金和方案、各捐助方及其他利益攸关方将继续努力解决流离失所者的需求,力求找到持久解决办法,并协助政府保护和保障受影响居民的权利。

14. 据估计,可能有超过45 000人已经自发返回或正在返回加利地区的家园。有一些迹象表明,在本报告所述期间,另有少量家庭返回加利地区。这些人被格鲁吉亚政府正式视为境内流离失所者,因而有资格获得补助。尽管开展了重大的人道主义努力,但是重新融入当地社会的过程尚未结束,因为有许多人仍然由于先前的流离失所而有着各方面的需求和脆弱性。那些已自发回归或正在回归的人

¹ 共有3 454人两度流离失所,因而被计算两次。

继续表示关切安全局势，包括犯罪率，以及需要获得支助来重建住房和恢复可持续生计的问题。

15. 目前尚无关于已回返人员数目和概况或居住在加利地区的其他受冲突影响社群的更准确、更全面数据。数年来，我的境内流离失所者人权问题特别代表和联合国难民事务高级专员都呼吁进行核实和概况分析工作，以此作为评估自发回返者及其收容社区的保护和援助需求的第一步。此项工作最初商定于 2005 年，后来得到了安全理事会第 1752(2007)号、第 1781(2007)号和第 1808(2008)号决议的支持。不幸的是，到迄今未就此项工作的执行达成共识，而且此事仍然列在日内瓦讨论会第二工作组的议程上。

16. 自 2008 年 8 月冲突以来，联合国各机构、方案和基金无法从政府控制区进入茨欣瓦利地区/南奥塞梯，因而也无法核实或密切监测人口迁移和回返的情况。不过，在筹备日内瓦讨论会期间，讨论会的共同主席和联合国工作人员获准访问了茨欣瓦利地区/南奥塞梯，了解了那里所开展的一些修复工作。俄罗斯联邦的联邦移民局提供的资料显示，在 2005 年至 2010 年期间，3 784 个来自格鲁吉亚的家庭(4 789 人)申请获得俄罗斯联邦难民身份。其中有 1 805 个家庭(2 278 人)在 2008 年提出申请，有 1 211 个家庭(1 525 人)在 2009 年提出申请，337 个家庭(398 人)在 2010 年提出申请。² 2005 年至 2010 年期间，共有 137 个来自格鲁吉亚的家庭(177 人)在俄罗斯联邦获得难民身份。其中有 60 个家庭(68 人)在 2007 年获得难民身份，35 个家庭(46 人)在 2009 年获得难民身份，2 个家庭(2 人)在 2010 年获得难民身份。³ 此外，有 2 200 个来自格鲁吉亚的家庭(2 609 人)在 2005-2010 年期间获得临时庇护。其中有 386 个家庭(444 人)在 2008 年获得临时庇护，1 520 个家庭(1 782 人)在 2009 年获得临时庇护，257 个家庭(2 160 人)在 2010 年获得临时庇护。⁴

17. 据认为，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。此外，据估计，在茨欣瓦利地区/南奥塞梯，约有 10 000 人依然处于流离失所状态。

B. 体制框架和运行措施

18. 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署同所有利益攸关方协商制订了“战略指示：促进为阿布哈兹地区流离失所和受战争影响者建立信任”。这些战略指示的目的是以自力更生和社区参与为基础，支持

² 见 www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/38049/。

³ 见 www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/38051/。

⁴ 见 www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/38060/。

采取“自下而上”的建设和平办法。它们结合对待保护与援助工作，并为此对回返者进行监测，与有关当局讨论回返者的关切，并提供有针对性的援助。自 2009 年 4 月以来，这些战略指示得到了继续提供人道主义援助战略框架的补充，该框架力求通过结合对待保护与援助工作以及增进其各项权利，持久地解决返回者所面临的问题，从而防止加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区民众流离失所现象的再度出现。

19. 这些努力促使各方作为战略合作伙伴，在联合国驻地协调员的统一协调和领导下，共同参与这方面的工作，其中有：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)、世界粮食计划署、瑞士发展与合作署以及一些非政府组织，即国际反饥饿行动组织、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。

20. 2010 年 7 月，格鲁吉亚政府实施“促进互动接触行动计划”(经由 2010 年 7 月 3 日 N885 号令实施，于 2011 年 1 月 26 日修订)，以此补充其题为“关于被占领土的国家战略：通过合作进行互动接触”(经由 2010 年 1 月 27 日 N107 号令实施)。该计划设想采取若干步骤，在相互分裂的社群之间建立信任和信心。在采取了这些措施之后，格鲁吉亚政府于 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办法的审批条例”。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。

21. 正如我在前一份报告(A/64/819，第 13 段)中指出的那样，任何行动框架和(或)联络机制要想取得成效并实现目标，就必须获得各方的认可和支持。在这方面，我赞赏地注意到开发署与联合国国家工作队和所有相关当局协商，设立了一个地位中立的联络机制，目的是促进相互分裂社群之间的对话和交流，便利项目与活动的落实。这一联络机制提供了一个接触框架，它严格尊重联合国相关行为体和非政府组织的人道主义任务授权，清楚阐明基本的接触规则，并使得能够在设计、规划和实施项目过程中采取参与式和以人权为基础的办法。

22. 在本报告所述期间，联合国各机构、基金和方案继续评估和应对各种新出现的人道主义需求。联合国有效应对新挑战的一个例子是：世界卫生组织(世卫组织)和儿基会于 2010 年底实施了脊髓灰质炎预防接种活动，覆盖 18 岁以下人口的 98%。难民署提供了支助，帮助为回返者和其他弱势民众建造 182 幢房屋、修复 217 幢房屋，并在加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区设立 21 个社区中心。设立这些社区中心是为了把地方社群调动起来，解决阻碍可持续回归的一些关键因素，并为此除其他外提供医疗援助以及争取收入和接受教育的机会。此外还设立了 63 个小型企业，有 275 人接受了经商培训，另有 100 个家庭获得了小温室，可供提高农业生产力。

23. 在本报告所述期间，针对当地民众的通行自由问题，包括有可能增加过境点问题，进行了讨论，以此作为联合国主持的事故预防和应急行动联合机制(见S/2009/254，第5段)议程的一部分。现已确实一些实际解决方案，以便利学童和教师的通行。与此同时，经简化的许可制度为通行提供了便利，但仅准许经由因古里河桥通行。此项便利尽管受到一些人的欢迎，但仍旧加长了行程，而且对当地民众，特别是对居住在加利镇的人，带来了很大的负担。其结果是，加利地区的许多居民，包括已自发返回或正在返回的人，仍然很关心他们的通行自由，以及他们使用祖格迪迪区医疗设施等社会基础设施、进入市场和与家庭成员保持联系的机会。制定一个可解决这些关切的过境制度对于改善当地民众生活条件，促进回返者重新融入社会，并防止再度发生流离失所事件来说，至关重要。在一个相关事态发展中，向加利地区当地民众发放证件的工作在暂停几个月之后，已于2011年2月恢复。关键是要找到解决办法，以符合国际法，包括人权法的方式，发放证件，并确定与防止和减少无国籍状态有关的一般原则。

24. 我提出的关于格鲁吉亚阿布哈兹境内流离失所者境况的报告(A/63/950)，特别是其中第8至14段，概述了关于境内流离失所者回归的落实情况所涉原则和要素。那些原则和要素仍然有效。自愿、安全和有尊严地回归的个人权利及原则与创造有利条件以便利此种回归之间存在着复杂联系。境内流离失所者回归原籍地的个人权利源自《公民及政治权利国际公约》第12条第1款规定的迁徙自由，难民回归权则源自该公约第12条第4款，其中规定，“任何人进入其本国权利，不得任意加以剥夺”。该公约第12条第3款规定，第12条第1款和第2款所确认的迁徙自由，“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”。

25. 因此，回归权以及境内流离失所者对该权利的行使，不能与政治问题或与和平协定的缔结挂钩。极有必要确认回归既是一项人权，也是一个人道主义问题，必须加以解决，而无论是否已找到办法解决造成流离失所现象的冲突。与此同时，应主要由个人来评估各种风险，并就是否在某个时候回归作出知情的选择。在此过程中，流离失所者必须考虑到可能会影响其安全和尊严以及其行使基本人权能力的各种因素。

26. 联合国在促进、规划和执行有组织回返行动方面发挥作用时，应考虑到有必要避免给有关人员造成伤害，或促使其遭遇可能发生的侵犯人权行为。因此，与有组织回归有关的活动必须以谨慎的风险评估为依据，同时考虑到当前安全和人权方面状况与关切、获得生计来源和基本服务的情况以及回归的自愿性质。

四. 禁止强制改变人口组成

27. 国际人权标准最近数十年来有了发展，它们对有管理的人口迁移和疏散提供了指导，从而严格限制那种会导致人口组成发生变化的强迫迁移。境内流离失所问题指导原则中的原则 6 规定，每个人都有权获得保护，不被任意迫使离开其家园或惯常居所。《公民及政治权利国际公约》第 12 条等一些国际法条款⁵ 规定，每个人不仅有权自由迁徙，也可自由选择居住地，包括有权留在该居住地。

28. 虽然在本报告所述期间没有发现任何新的大规模境内流离失所事件，但以前的流离失所现象所造成的人口结构影响依然存在。在这方面，我要回顾我的境内流离失所者人权问题特别代表在其报告中(A/HRC/13/21/Add.3 和 Corr.1 和 2, 第 7-14 段)提出的意见。我在前一份报告中(A/64/819, 第 22 和第 23 段)提到过那些意见。

五. 人道主义准入

A. 涉及人道主义准入的国际法律基础

29. 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空间。在这方面，仍然很重要，所有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，越来越多的人同意认为，各国有义务尊重、保护和落实人权，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，无法有效满足所有人道主义需求。

30. 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、设备和人员的迅速、顺利通行。在非国际冲突中，各国必须组织救援平民的行动，不得实行任何不当的区别对待。这些规则已获得普遍接受，成为国

⁵ 《世界人权宣言》(第 12 条和第 13 条);《公民及政治权利国际公约》(第 12 条第 1 款和第 17 条);《美洲人权公约》(第 11 条和第 22 条第 1 款);《非洲人权和人民权利宪章》(第 12 条第 1 款);《欧洲人权公约》(第 8 条)及其《第 4 号议定书》(第 2 条第 1 款);《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)(第 49 条和第 147 条)及其《第一附加议定书》(第 51 条第 7 款、第 78 条第 1 款和第 85 条第 4 款)及其《第二附加议定书》(第 4 条第 3 款(e)项和第 17 条);国际劳工组织《第 169 号公约》(第 16 条)。

际和非国际冲突中的习惯法规则，就意味着：冲突各方必须允许和便利人道主义救援迅速、顺利地通行，以救助受困平民。

B. 业务挑战

31. 格鲁吉亚政府结合欧洲委员会的欧洲法治民主委员会(威尼斯委员会)于2010年10月提出的建议，对《被占领土法》进行了修订，其后颁布了“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》的指导原则。在本报告所述期间，相关办法所涉条例的发布并没有对联合国各机构、基金和方案的活动产生任何影响。有必要认真监测既有立法未来可能对人道主义准入和人道主义行动产生的任何影响。

32. 在本报告所述期间，联合国一直按计划享有人道主义准入并实施保护和人道主义援助活动。已在第比利斯和苏呼米设立办事处的联络机制为进行接触提供了一个框架，并且在世卫组织/儿基会脊髓灰质炎免疫接种活动的实施阶段成功得到了测试。此外还继续与所有利益攸关方进行了协商，以确保掌握关于当地民众人道主义需求的最新情况并改进协调和信息流动。

33. 在本报告所述期间，各方再次讨论了让联合国各实体进入茨欣瓦利地区/南奥塞梯开展人道主义活动的可能性。在访问期间，日内瓦讨论会第二工作组的联合国代表、共同主席和其他共同主持人视察了正在实施的一些人道主义和重建项目，同时也目睹了境内流离失所者收容安置中心依然存在的恶劣条件。第二工作组的共同主持人就联合国可为组织全面脊髓灰质炎免疫接种活动和收容安置中心过冬准备提供的协助，提出了具体建议。然而，这些建议迄未得到落实，而且由于仍然未就人道主义准入方法达成协议，联合国各人道主义机构目前也无法到那里开展工作。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。

六. 难民和境内流离失所者的财产权

34. 与财产有关的问题仍然列在议程的重要位置，而且在日内瓦讨论会第二工作组会议期间一再得到探讨。对于如何解决这些问题，各方依然争议不休，特别是因为在财产登记上有着种种缺漏而且在可适用的准则方面普遍存在分歧。苏联解体后出现了与财产问题有关的多个法律过渡进程，而其所产生的历史遗留问题使这方面的工作更加复杂。

35. 这些因素造成了财产权及相关交易上严重缺乏法律保障的状况，对当地居民、回返者和考虑回返的流离失所者产生了不利影响。以下两个情况尤其加深了他们对保护自身财产权的关切：当局设立了一个“委员会，以确保在解决阿布哈兹境内俄罗斯联邦公民财产权问题时，法律至上”；在茨欣瓦利地区/南奥塞梯颁布了题为“关于南奥塞梯共和国列宁戈里地区有争议房屋问题和解决南奥塞梯共和国(被强行驱逐的)公民返回原居地所涉问题的规范措施”的法令。新闻媒体报

导称，这两项文书中载列的据说带有族裔歧视色彩的政策进一步加剧了对财产权遭受侵犯的担忧。格鲁吉亚当局已就这两项文书提出抗议。格鲁吉亚关于在格鲁吉亚境内对前南奥塞梯地区冲突受害者进行财产归还和补偿的法律尚未得到实际落实，也未导致归还财产。

36. 为使日内瓦讨论会的参与者能够了解与保护流离失所者财产权有关的适用国际法与标准，2010年7月26日在第十二轮日内瓦讨论期间结合举办了一次关于住房权利和财产权的“信息通报会”。我再次呼吁所有各方全面尊重和保护难民、境内流离失所者及其后裔的财产权，遵守把住房和财产归还给难民和流离失所者的原则（即“皮涅罗原则”）以及包括人权法在内的国际法基本准则。我鼓励各方解决阻碍取得进展及执行归还或赔偿措施的复杂法律和政治问题，以确保流离失所民众能够充分享有其财产权和住房权。联合国各机构、基金和方案继续致力于提供必要协助，以应对这些挑战。

七. 所有难民和境内流离失所者自愿回归的时间表

37. 由于普遍的环境以及当事方之间持续进行的商谈，目前尚未为所有难民和境内流离失所者自愿回归制订时间表。只要安全、有尊严和有组织回归的条件未予落实，财产归还机制尚未建立，全面的回归时间表或路线图就无法最后确定。这些挑战不应妨碍各当事方自行及合作采取行动，努力为所有流离失所者寻找持久解决办法，并特别注重落实回归权。我呼吁日内瓦讨论会的所有参与者在国际法和相关原则的基础上，就这个问题进行建设性商谈。

38. 在缺乏有助于有组织回归的条件以及未确立适当实施机制的情况下，联合国各实体将继续集中努力，向包括已自行返回者或正在返回者在内的受冲突影响民众提供人道主义援助和支助，帮助他们重新融入社会。联合国一如既往地致力于同有关各方进行协商及合作，继续制定时间表或路线图，以解决我的报告(A/63/950)中，尤其是第20段所概述的所有各方面问题。

八. 结论

39. 过去两年半以来，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会一直是关键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归所涉问题的一个重要论坛。尽管讨论过程很艰难，所涉问题很复杂，而且各方立场存在分歧，但是讨论会的参与者一直在定期互动接触。联合国促成的介绍相关最佳做法和经验教训的“信息通报会”帮助丰富了日内瓦讨论会的正式会议。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工作。各方对突发事件联合预防和应对机制的定期、真正参与也很重要。有必

要持续、更积极地开展努力，以商定实际步骤来稳定安全局势并满足包括境内流离失所者在内受影响民众的紧迫人道主义关切。
