



第六十七届会议

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. 回归权	4
A. 流离失所、回归和就地安置的范围	4
B. 体制框架和运行措施	9
四. 禁止强制改变人口组成	13
五. 人道主义援助准入	13
A. 关于国际人道主义援助准入的法律基础	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归的时间表	15
八. 结论	16



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 66/283 号决议提交的。大会在该决议中请秘书长向大会第六十七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 2012 年 4 月 1 日至 2013 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回归；(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回归家园。

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。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、有尊严地回归先前的长期居住地。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军队之间的停火，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。此后，根据 2008 年 8 月 12 日的六点计划和 2008 年 9 月 8 日的执行措施(见 S/2008/631，第 7 至 15 段)，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回归问题。截至本报告所述期间结束为止，已举行 23 轮日内瓦国际讨论，参与者分两个平行工作组进行讨论。

5. 2011 年 6 月，大会在第 65/288 号决议中核准了参加日内瓦国际讨论联合国代表的预算。设立政治特派团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。2011 年 12 月，大会第 66/248 A 号决议为 2012-2013 两年期特别政治任务拨出方案预算，其中包括联合国参与日内瓦国际讨论代表的预算。另外，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(A/67/346)中，也将联合国参与日内瓦国际讨论代表这一无限期任务的费用列入 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间拟议所需资源。

6. 联合国参与日内瓦国际讨论的代表及其团队还负责筹备、召集和促进联合国主持定期在加利举行的事件预防和应对联合机制会议(见 S/2009/254, 第 5 和第 6 段)。机制最近一次(第 35 次)会议于 2012 年 3 月 23 日举行。原定 2012 年 4 月 24 日举行的后一次会议未举行,原因是参与者对机制的构成产生了分歧。遗憾的是,尽管多次努力,但截至本报告所述期间结束时仍未能使机制复会。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,尽快复会。

7. 本报告所述期间,日内瓦国际讨论会第一工作组的参与者继续讨论了当地安全局势以及就拘留、过境程序和当地其他发展所提出的关切。他们还继续讨论了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,须限制使用武力或威胁使用武力,但不妨碍个人或集体行使自卫权利。我强烈鼓励采取一切步骤达到不使用武力的目的,包括所有相关的利益攸关方发表双边声明。我还鼓励共同主席和参与者继续加强努力,拟定“日内瓦国际讨论参与者关于不使用武力的声明”草案。

8. 本报告所述期间,第二工作组讨论了流离失所者的状况,包括回归权和其他持久解决方案,并讨论了所有受影响居民的人道主义需求和可能的人道主义措施。该工作组继续努力就一项框架文件取得共识,其中将确认有关流离失所者待遇、人道主义援助准入需要、安全和有尊严的自愿回归之重要性的国际公认基本原则。遗憾的是工作组某些参与者退出了框架文件的起草工作和关于回归问题的讨论。但我赞赏地注意到,所有参与讨论者均承诺尊重人权。

9. 第二工作组还系统地审查了当地局势,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。几个参与者介绍了其开展的人道主义、基础设施和发展方案和项目。天然气及饮用水和灌溉用水的供应继续列在讨论议程上。关于后一个问题,我感到高兴的是欧安组织报告其项目进一步取得了进展。目前继续通过综合虫害防治方法应对美国白蛾给农业生产带来的挑战,包括在受影响地区采取预防和减轻影响措施。

10. 参与者定期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)仍准备实施下述建议,即建立一个技术特派团,向高级专员和日内瓦国际讨论参与者介绍人权最新状况。在这方面要提醒所有利益攸关方:人权无国界,因此他们有义务维护所有相关民众的基本自由和人权。不论有何与法律地位相关的问题,均须消除保护人权方面的漏洞,并解决长期冲突中的根本人权问题。必须使人权高专办等有关行为方能进入领土,能接触受影响民众和实施实际控制者,并能与后者共同促进民众运用人权保护机制和有效法律补救办法。

11. 所有参与者持续关注的另一个主题是冲突期间失踪人员仍下落不明的问题。值得赞扬的是,第二工作组所有参与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，但日内瓦国际讨论继续让参与者有机会以建设性方式提出这些问题，并有机会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，使参与者能借鉴联合国、非政府组织和其他专家的经验 and 意见。参与者有机会深入了解了各种事项，包括：与占领概念有关的法律问题；与寻找失踪人员有关的法律、技术和运作问题；为评估受影响民众的需求和需要所采用的方式方法；妇女在解决冲突方面的作用。

13. 虽然某些参与者质疑日内瓦国际讨论进程目前的形式和效率，但为了增强区域稳定，并在应对安全和人道主义援助等剩下的挑战方面取得进展，绝对有必要不断进行结构化对话。我重申，日内瓦国际讨论仍是各利益攸关方能会聚一起商讨第 66/283 号决议所述事项的唯一论坛。

三. 回归权

A. 流离失所、回归和就地安置的范围

14. 本报告所述期间，难民和境内流离失所者行使回归权方面未发生重大变化，也未发生新的重大流离失所情况。在若干境内流离失所者就地安置和异地安置方面取得了很大进展，但应指出，这些人大多无法自由和知情地选择是回归还是利用其他持久解决办法。

15. 若干非量化证据表明，一些不同族裔背景的流离失所者已从俄罗斯联邦或第三国回归加利区，其中一些人是永久回归，一些人是暂时回归，还有一些人是季节性回归。此外，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回归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其他地点。我注意到的一个情况严格说不属于本报告范围，但与其总体背景相关，即：约 170 位主要为阿布哈兹裔的叙利亚公民抵达阿布哈兹，其祖先在 19 世纪流离失所，从俄罗斯帝国迁往奥斯曼帝国。我呼吁各相关利益攸关方遵守不驱回原则。

16. 关于回归茨欣瓦利地区/南奥塞梯问题，有迹象表明一些人已从俄罗斯联邦回归，特别是从北奥塞梯回归，但尽管努力促成更多人回归，特别是从俄罗斯联邦回归，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回归，但对阿卡哥里区例外，有时允许从该地流离失所的人员回归。日内瓦国际讨论期间提出的建议包括有必要促进回归。联合国难民事务高级专员公署(难民署)继续观察到有人季节性移进和移出阿卡哥里区，并通过提供免费公共汽

车票来促进这种迁移。但也应指出，一些人员因证件问题已减少或暂停向该区迁移。

17. 难民署愿意随时就有关人员回归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。我鼓励各利益攸关方继续开放各种回归方式，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、知情地选择是回归还是在流离失所地或其他地方就地安置。

18. 2008 年冲突期间流离失所的十多万人已回归家园，其中大多数人在冲突结束后不久便已回归，但 20 272 人仍处于流离失所状态。难民署针对什达-卡尔特利区域已回归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，表明已回归这些相邻地区的约 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。据观察，人身安全和安保状况已获得改善，这一点得到包括回归者在内的当地居民的确认。然而，短期拘留情况仍有发生，原因是农民有意或无意跨越行政边界线，例如为了上坟，追寻牛只，照看灌溉渠道，或来去田间从事农活。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有助于通过谈判迅速释放此类情况下被捕的农民。

19. 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，以及谋生机会有限。俄罗斯联邦边防军沿行政边界线采取了更多措施，包括竖立铁丝网隔离墙，导致难以维护灌溉渠道，阻挡了惯常通道和小路，有时导致跨越行政边界线者被捕。由于无法前往田间、果园、惯常牧场、森林和市场，导致收入和就业机会减少。这些因素还限制或延迟了更多人回归最邻近茨欣瓦利地区/南奥塞梯的区域，有时还造成新的流离失所情况，或延长了原有流离失所情况。

20. 一处格鲁吉亚警察哨所迁移后，约 8 个家庭得以回归 Zardiaantkari 村，另有 14 个家庭开始定期前往原居住地，为将来更长期回归做准备。但是一些奥塞梯居民担心自己的权利和福祉得不到保护，有些居民表示打算离开该村。事件预防和应对联合机制在埃尔格涅蒂举行的会议上，除其他事项外还多次讨论了 Zardiaantkari 村的安全局势和相关的建立信任措施，以期为安全和有尊严的回归创造有利条件，并防止发生新的流离失所情况。为支持这些活动，难民署向回归者和所有族裔背景的当地民众提供了非粮食物品。

21. 根据格鲁吉亚被占领土境内流离失所者、收容和难民部提供的资料，截至 2012 年 3 月 13 日，有 270 943 名已登记的境内流离失所者，比 2011 年底多 7 241 人。人数增加不是因为有新的流离失所者，而是因为境内流离失所者中有新出生子女，有流离失所者自第三国回归格鲁吉亚，以及有人延迟登记。此总数包括以前冲突期间流离失所的 246 506 人、2008 年 8 月冲突期间流离失所的 20 272 人和两次流离失所的 4 165 人。从最邻近茨欣瓦利地区/南奥塞梯的区域流离失所

的人员中，目前仍有一些因安全考虑或丧失生计而处于流离失所状态。难民署将这些人员视为《关于境内流离失所问题的指导原则》所界定的境内流离失所者，但国内立法并不给予他们这种身份。鉴于这些人员中一些人会继续回归，包括回归 Zardiaantkari 村，以及延迟登记，其数量有可能进一步减至 100 人以下。此外，在缺乏最新数据的情况下，目前维持早先的估计数，即茨欣瓦利地区/南奥塞梯境内约有 10 000 人仍处于流离失所状态。

22. 格鲁吉亚政府继续执行关于境内流离失所者的国家战略。新政府的组建并未影响格鲁吉亚按原则致力于解决境内流离失所者问题和执行国家战略。政府继续追求两大目标，即：为有尊严和安全的回归创造条件；改善境内流离失所者的社会经济状况，以利其安置。为补充国家战略，还制定了境内流离失所者问题行动计划，该计划最近一次获得延长的时间是 2012 年 6 月，延长期为 2012 至 2014 年。新政府已采取以下措施：大幅度增加 2013 年的境内流离失所者预算拨款；着手对被占领土境内流离失所者、收容和难民部实施某些改组；启动全面立法改革进程。

23. 根据“2009-2012 年行动计划”作出了努力，在向境内流离失所者提供长期住房方面取得了重大进展。被占领土境内流离失所者、收容和难民部提供的资料显示，截至 2012 年底，共 79 222 名境内流离失所者在新安置地点或已修复和私有化的前集体中心得到了长期住房，或得到现金补助以满足住房需求。经与难民署等国际社会有关方密切合作，拟定了“2012-2014 行动计划”，涉及下列几个领域：(a) 长期住房方案；(b) 获得社会服务；(c) 生计；(d) 改善境内流离失所者的信息和参与。

24. 2011 年 12 月对关于境内流离失所者待遇的国家立法作出了若干修正，澄清了一些问题，加强了对境内流离失所者的保护，使其免受歧视。但与此同时提出了一些术语和定义，结果是并非所有国际法和国际惯例界定的境内流离失所者都能享受经修订的“关于因在格鲁吉亚被占领土受到迫害而被迫流离失所者的法律”的保护。尽管此问题的规模因一些人可能回归 Zardiaantkari 村而有所缩小，但新政府已确认这一问题，并将在目前正在筹备的境内流离失所者问题立法改革中予以解决。我鼓励迅速完成这个改革进程。此外，我虽然确认各国在制定关于境内流离失所者待遇的国家立法方面有一定酌处空间，但重申必须在法律上和实践中尊重和保护《关于境内流离失所问题的指导原则》所界定的所有境内流离失所者的权利。

25. 政府努力为境内流离失所家庭提供长期住房，为此进行了异地安置，并追回了一些房产。此举继续导致某些境内流离失所者不满。在难民署和其他行为方交涉后，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。此外还作出其他努力，例如通过试验性农村住房项目同时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。为提高异地安置过程的透明度，并为保护异地安置的境内流离失所者，政府制定了标准作业程序。这些程序基本上得到了遵守。任何异地安置过程都必须保护境内流离失所者的权利，异地安置过程必须透明，而且必须提供法律保障。

26. 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。据政府评估(视通货膨胀和汇率波动而定)，要完全满足剩下的所有境内流离失所者的住房需求，共需 7.49 亿美元，其中 4.49 亿美元用于为约 23 000 个家庭建造新住房，约 3 亿美元用于向另外 30 000 个家庭提供住房补助。然而，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。

27. 因此，政府将需要更多利用其自身资源来解决流离失所者的需要，努力达成持久解决方案。在立法改革工作中，应审查现有援助方案，以提高有限资源的使用效率和效力。格鲁吉亚新政府为将执行的 4 个区域发展和农业项目大幅度增加了预算拨款。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人都充分得益于这些措施。同样，为了缩小人道主义行动与发展活动之间的差距，联合国开发计划署(开发署)和难民署已将改善什达-卡尔特利境内流离失所者和已回归境内流离失所者生计的联合方案扩大到格鲁吉亚西部。

28. 据估计，45 000 多人已回归加利区的家园。使这些人重返社会的进程已取得进展，但这方面仍有一些需求，提供保护方面也仍面临挑战。这些人被格鲁吉亚政府正式作为境内流离失所者，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。关于已回归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。

29. 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，也对已回归或正在回归者重返社会的前景产生了积极影响。这些情况包括采取了各种基础设施和建设措施，例如：完成了 Inguri-Ochachire 公路铺设柏油工程，从而改善了回归者获得服务、市场和收入的机会；在加利修复了供水

管道，完成了新医院和幼儿园的建设工程。这些措施由俄罗斯联邦出资，构成2010-2012年阿布哈兹社会经济发展综合计划执行工作的一部分。该计划总预算为108.631亿卢布，其中最大组成部分，即16.60亿卢布，预计用于道路基础设施。2013年3月，俄罗斯联邦承诺在未来三年期间继续提供相似数额的财政援助，用于执行该计划。向加利区民众签发证件方面也取得了进展。由于回归者需要跨越行政边界线，签发证件日益重要。签发证件还有助于回归者获得某些社会服务。

30. 总体而言，加利当地安全状况已获改善，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。遗憾的是，这一积极趋势被若干严重事件所干扰，包括：2012年3月和5月有地方执法人员被杀，随后在加利区广泛进行了查看证件和搜查住宅行动；暴力罪行和绑架活动有所增加。自2012年秋季以来，局势一直平静和稳定。从2012年10月开始，俄罗斯联邦边防军和阿布哈兹边防军在因古里河过境点联合执行细致的证件查看和车辆管控职能。由于他们有系统地采取严格措施控制人员跨越因古里河，至少在短期内影响了人员跨行政边界线流动。

31. 因此，尽管出现了一些值得注意的改进，包括建设和维修了基础设施，并作出了重大的人道主义努力，但在提供保护和重返社会方面仍面临挑战。当地民众虽然普遍确认取得了进展，并感谢所获得的援助，但尚不认为局势已“全面正常化”，而且担心任何利益攸关方的政策变化(如过去曾发生的那样)都可能逆转已取得的进展和进一步增加过境难度。许多人担心自己和子女在加利区长期居住的前景，而且仍在遭受早先流离失所和尚未解决的冲突带来的后果，包括住房被毁、生活条件差、缺少收入机会。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) 能否接受教育，包括接受高等教育，以及能否获得语言教学；(c) 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)；(d) 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；(e) 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。

32. 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了茨欣瓦利地区/南奥塞梯，了解了所取得的显著进展以及所开展的一些多层面复原工作。

33. 俄罗斯联邦移民局向难民署提供的资料显示，截至2013年1月1日，格鲁吉亚有87人(来自75个家庭)申请获得俄罗斯联邦难民身份。其中6人(来自5个家庭)在2012年获得承认。此外，格鲁吉亚(包括阿布哈兹和茨欣瓦利地区/南奥塞梯)有1 317人(来自1 135个家庭)目前在俄罗斯联邦拥有临时庇护身份。其中176人(来自154个家庭)在2012年获得临时庇护。2012年，没有从俄罗斯

联邦向本报告所述地区进行有组织的回归。关于自发回归情况，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. 体制框架和运行措施

34. 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题为“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的措施”的倡议。这些战略指示的目的是以自力更生和社区参与为基础，支持采取“自下而上”的建设和平办法。指示将保护与援助工作结合起来，并为此对回归者进行监测，与有关当局讨论解决回归者的关切，并提供有针对性的援助。2009 年 4 月以来，为补充这些指示，还制定了持续提供人道主义援助的战略框架。该框架力求通过统筹开展保护与援助活动以及增进回归者的各项权利，持久解决回归者所面临的问题，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。这些努力促使各方作为战略合作伙伴，在联合国驻地协调员的统一协调下，共同参与这方面的工作。参与方包括：难民署、开发署、联合国儿童基金会(儿基会)、瑞士发展与合作署、各种国际非政府组织(包括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、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方。

35. 2010 年 7 月，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”(经由 2010 年 1 月 27 日 N107 号令通过)。该计划包括采取若干步骤，以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，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。格鲁吉亚新政府成员曾在各种场合表示有意就此问题进行对话并将若干建议提交公众讨论。这些建议包括：审查《被占领土法》；开展贸易；重开穿越阿布哈兹的铁路线。这些建议意在采取更灵活、更创新的方式。然而，最好能在这些初步想法的基础上制定出明确、全面、综合的战略，用以指导未来的接触。在本报告所述期间结束时，国家重返社会部已制定《被占领土法》的修正草案，其中将放宽关于违法者刑事责任的规定。

36. 正如我在以前的报告(A/64/819, 第 13 段和 A/65/846, 第 21 段)中所指出，任何行动框架和(或)联络机制要想取得成效并实现目标，都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建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，便利开展项目和活动。这一联络机制提供了一个接触框架，它严格遵守联

联合国相关行为方和非政府组织的人道主义任务授权，阐明基本的接触规则，并促进以参与式和注重人权的方式设计、规划、实施项目。令人鼓舞的是，这一机制为在实地开展若干人道主义活动提供了有力支持。希望各方能达成共识，继续实施这一机制，并保持其地位中立和纯人道主义性质。我敦促所有利益攸关方公开进行各种努力，探讨如何加强此联络机制的效力，以及未来如何充分利用此机制，满足随时随地出现的对恢复协助和人道主义援助需求。此外，还敦促所有利益攸关方探讨如何采用这种机制来满足茨欣瓦利地区/南奥塞梯民众的人道主义援助需求。

37. 本报告所述期间，开发署开展了促进民众获取社会和公共健康服务的活动，包括在两个地区医院完全修复实验室和妇产科病房，以及为 4 000 人免费进行艾滋病毒/艾滋病等性传播感染的测试。特别重视青年及其与世界其他地区的联系。开发署创建了一个采用计算机的培训中心网络，与当地若干开展青年活动的非政府组织协作，向 400 多名当地青年提供信息技术和培训。开发署与几个国际行为方密切协作，支持发展民间社会，努力缓解紧张局势。开发署继续努力执行一个综合项目，应对美国白蛾给农业生产带来的挑战，并已取得初步成果。

38. 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。儿基会借助阿布哈兹先前和最近几项举措的积极成果，继续增强儿童例行免疫接种方面的医疗专业人员能力和相关基础设施。在儿基会的技术支持下，制定了符合世界卫生组织标准的修订例行免疫接种时间表。免疫接种登记数据库获得进一步改进并投入使用，所提供的免疫覆盖范围统计数据更加精确，有利于更好地规划和开展例行和补充免疫接种活动。在母子保健领域，儿基会与开发署协作，扩大了为医疗专业人员提供技术援助的范围，包括举办产前产后母子护理先进方法培训活动。儿基会与联合国其他伙伴、世界展望组织和多个地方伙伴和社区合作，继续参与旨在促进儿童和青年获得基本社会服务的社区活动。儿基会还与开发署和该区域其他国际伙伴协作，参与提高教育工作者的能力，增强青年的参与和发展。

39. 2012 年，在难民署支持下，为 597 名回归者和其他弱势者修建了 136 所住房。本报告所述期间，阿布哈兹 6 个区的 48 个社区中心(包括加利区的 15 个社区中心)继续运行。难民署动员当地社区消除长期回归的一些主要障碍，措施包括提供医疗援助，以及使回归者有机会获得收入和接受教育。此外，40 个家庭获得畜牧业赠款和商业赠款；90 名青年获得职业和专业技能培训；164 人获得商业发展基础培训和高级培训。此外还向 1 827 人提供了多层面的咨询服务，通过满足医疗、心理和法律服务等方面的需求，加强对性暴力和性别暴力的预防和应对。

40. 我还高兴地注意到，我在上一份报告(A/66/813，第 30 段)中提到的加利第二学校修复工程已圆满完成。这项活动是儿基会、开发署、难民署在日内瓦国际

讨论共同主席的倡议下联合开展的，旨在增加受教育机会，并支持不同族裔背景的学生同校学习。

41. 跨行政边界线自由行动问题对于当地民众仍然极为重要，其中包含安全、人道主义和人权因素。本报告所述期间的新情况显示了两个趋势，即：过境管制增强，过境管制正规化。一方面，采取了所谓“边界化”措施，包括封锁道路和小径，俄罗斯联邦边防军增强对行政边界线的监督，使之更系统化，并采取严格罚款措施，导致非正式过境大幅度减少；另一方面，原则上确定了一些新过境点，未来有望能选择更多的正常过境点，但在本报告所述期间结束时，这些新过境点未全面运作。其中 5 个新增过境点仅供步行者使用，计划设置于上、下加利区域的下列地点：(a) Otobaia-2；(b) Nabakevi/Nabakia；(c) Tagiloni/Taglan；(d) Saberio/Papanrkhua；(e) Lekukhona/Alekumkhara。关于何时开放新过境点，收到的讯息相互矛盾，全面运行的时间一再推迟(据说出于技术原因)。我遗憾地注意到，有关家庭因此担心在学子女是否获准继续在因古里河另一侧的熟悉环境中学习。我欢迎并鼓励采取措施促进当地所有民众的行动自由，使其能安全和有尊严地流动。我注意到，当地民众原则上仍能通过因古里河大桥，而且 2010 年推出的便利过境的简化许可证制度仍在执行。

42. 如上文第 30 段所述，俄罗斯联邦边防军在因古里河大桥联合执行细致的证件查看和车辆管控职能。与此同时，开始严格执行过境法律法规，导致短期内过境明显减少和延迟。10 月，由于技术问题，包括工作人员训练不足，加上当地民众对新过境程序和要求的证件缺乏了解，造成过境者在因古里河大桥北侧检查点长时间等待。结果许多通勤者和小商人流动受阻，导致食品价格迅速上涨，使受影响人民感到担忧。尽管迅速解决了技术问题，且过境点工作人员积累了经验，但更严格执行过境证件规则实际上致使因种种原因不具备且无法获取过境证件的加利民众无法过境。由于此情况，加上加利的收入机会和保健服务有所改善，因古里河大桥过境人数与我上一份报告所述人数相比短期大幅度减少。格鲁吉亚当局曾在因古里河大桥南侧短期实施有系统的证件管制和通勤者登记措施，但实际上于 2013 年 1 月取消，不过仍随机查看证件。

43. 当地民众提出的一项关切是急诊病人转诊到祖格迪迪医院事宜。有人指控因古里河检查点夜间关闭，使病人未能及时获得适当医疗服务，造成病人死亡。对于指控的事件、其背景、过境点关闭与任何人员死亡之间可能的联系，均无法完全证实。但极为重要的是，选择医疗服务和获得医疗服务均不应受政治因素的影响。有需要的人员应能够在有能力以最快速度和可达到的最高标准提供医疗服务的地点获得医疗服务。2013 年 2 月，联合国代表获得保证，即每天 24 小时让途径因古里河大桥的救护车优先通过。此外，2013 年 3 月 19 日，国际非政府组织和联合国人员被告知，在紧急情况下允许他们在夜间通过因古里河大桥。我呼吁所有利益攸关方最大限度采取谨慎和灵活态度，考虑到加利区及其以北已建立和

未来可能进一步建立的所有可用医疗服务，在仅可于祖格迪迪或其东南方地区获得必要医疗服务的情况下，允许所有民众完成急诊过境。

44. 加利区当地民众，包括回归者，仍关切自己能否自由行动，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一套过境制度，对于改善当地民众的生活条件、促进回归者重返社会、防止再度发生流离失所现象至关重要。在这方面，关键是要找到和落实解决办法，根据国际法(包括人权法和关于防止和减少无国籍状态的原则)发放证件。

45. 我在 2009 年 8 月 24 日的报告(A/63/950)中，特别是在第 8 至 14 段中，概述了关于落实境内流离失所者回归的原则和要素。那些原则和要素仍有效。在个人有权自愿、安全和有尊严地回归与创造有利条件以便利此种回归之间，存在着复杂联系。境内流离失所者的回归权源自《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条第 1 款规定的移徙自由。难民回归权则源自该《公约》第 12 条第 4 款。该《公约》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 款所确认的行动自由，“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”。通过就地安置或异地安置，在实现融合方面取得进展，并不导致回归权的丧失。

46. 因此，不能将回归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。必须确认，回归既是一项人权，也是一个人道主义问题，无论是否已找到办法解决造成流离失所现象的冲突，都必须解决回归问题。与此同时，应主要由个人来评估相关风险，就是否在某个时候回归作出知情选择。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。

47. 联合国致力于协助各国为流离失所民众寻求持久解决办法。联合国在这方面开展工作是基于这样一种认识，即安全和有尊严的自愿回归是一种持久解决办法，另外两种是就地安置和异地安置。联合国在促进、规划和执行有组织回归行动方面发挥作用时，必须考虑到有必要避免给有关人员造成伤害，避免导致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，同时考虑到当前的安全人权状况与关切、获得生计来源和基本服务的情况，并考虑到回归的自愿性质。人道主义援助能否畅通无阻地进入以及联合国及其授权机构、基金和方案能否有效监测这些要素，是需要考虑的另一个方面。

四. 禁止强制改变人口组成

48. 国际人权标准最近数十年来有了发展，针对有管理的人口迁移(包括疏散)提供了指导，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。《境内流离失所问题指导原则》第 6 条规定，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。《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条等一些国际法条款规定，每个人不仅有自由行动权，还有选择居住地的自由，包括有权留在该居住地。¹ 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的国际义务，特别是不驱回义务，仍完全适用，不论这些义务是否会对人口构成造成某种影响。

49. 虽然本报告所述期间没有发现新的大规模流离失所现象，但以前的流离失所现象造成的人口结构影响依然存在。在这方面，我要回顾我的上一任境内流离失所者人权问题特别代表在其报告(A/HRC/13/21/Add. 3 和 Corr. 1-2, 第 7-14 段)中提出而且我在前一份报告(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

50. 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，牵涉到若干人权，包括生命权、体面生活水平权、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。

51. 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

¹ 《世界人权宣言》(第 12 条和第 13 条);《公民权利和政治权利国际公约》(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)。

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

52. 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》的指导原则。本报告所述期间，办法条例的发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，我欢迎新政府考虑审查这些条例并可能加以修改。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方关切的实际问题。

53. 联合国各机构、基金和方案得以按计划在阿布哈兹执行了保护、人道主义援助、复原和发展方面的活动。联络机制已在第比利斯和苏呼米设立办事处，继续为进行接触提供框架，并几次获得成功利用。但是，人道主义援助和发展行为方收到的一些讯息使其感到疑惑，因为其中质疑人道主义干预措施的质量和有效性，提出需将重点转移到早期恢复活动和更有持久性的援助，指出业务方面可能存在某些缺陷，并就进入阿布哈兹和在该地开展活动提出一些新办法。

54. 1月28日，难民署驻加利外地办事处接到书面讯息，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要“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，直至2013年5月1日”，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讯息，但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。

55. 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回归者区域，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，而且接到的指导讯息可能使这些组织在获取捐助者支持方面受到消极影响。未来需要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。

56. 与此同时，日益明显的是需要从人道主义援助和复原活动妥善过渡到长期性可持续发展工作。采用的方式必须避免过渡进程出现漏洞，而且不忽略剩下的人道主义援助需求和应急事项。我呼吁所有利益攸关方在此过程中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。

57. 本报告所述期间，各方再次讨论了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几次访问 Tskhinvali、Akhalgori 和 Znauri，看到若干现有的人道主义、基础设施和重建举措进一步取得进展。这些举措包括欧安组织开展的水利工程，也包括道路修复项目。后一个项目将 Tskhinvali 与 Akhalgori 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继续破损，作出了一些努力。难民署完成了免费提供汽车票、种子和其他农业支持的项目。该项目旨在为阿卡哥里地区的流离失所者改善生计，维持和加强他们与其原籍地的联系，并使他们有望逐步自愿回归。但是，有关联合国人道主义参与的其他建议尚未兑现。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那里开展工作。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

58. 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。对于如何解决这些问题，各方依争议不休，特别是因为在财产登记上存在缺漏，而且在可适用的准则方面普遍存在分歧。前苏联解体后出现了与财产问题有关的多个法律过渡进程，其所产生的历史遗留问题使这方面的工作更加复杂。

59. 这些因素以及一些不明确、不透明和不一致的做法造成在产权和相关交易方面出现严重的无法律保障问题。人们普遍担心财产权遭到侵犯，这对当地居民产生负面影响，其中不仅包括回归者，而且包括境内流离失所者和难民或考虑回归的前难民。由于进行所谓“废弃财产”登记，并采取其他管理和行政措施，使他们更加担心保护财产权问题。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。

60. 我再次呼吁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”），并遵守包括人权法在内的国际法基本准则。我鼓励各方解决阻碍进展的复杂法律问题和政治问题，并落实赔偿或补偿措施，以确保流离失所者充分享有其财产权和住房权。联合国各机构、基金和方案仍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

61. 鉴于总体情况，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，就无法最后确定全面的回归时间表或路线图。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，并特别注重落实回归权。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。

62. 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，联合国各机构、基金和方案将继续集中努力，向包括已自行回归者或正在回归者在内的受冲突影响民众提供人道主义援助和支助，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

63. 过去四年半以来，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归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方的人道主义参与，有助于当地安全和人道主义局势获得某些改善。然而，安全、人道主义援助、人权和发展方面的许多挑战依未解决。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工作。我感到遗憾的是，自 2002 年 4 月以来，事件预防和应对联合机制在加利举行的会议一直暂停，原因是该机制的构成产生了分歧。为打破僵局，联合国代表和其他共同主席继续与各参与者进行了协商。我敦促所有参与者找到解决方案，使机制复会。有必要持续和更积极地开展努力，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。我呼吁所有利益攸关方坚持参与日内瓦进程，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。