



人权理事会

第三十六届会议

2017年9月11日至29日

议程项目2和10

联合国人权事务高级专员的年度报告

以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员关于与格鲁吉亚合作的报告

概要

人权理事会在第34/37号决议中请联合国人权事务高级专员继续通过其第比利斯办事处提供技术援助，并向其第三十六届会议提交一份有关该决议的最新动态和执行情况的书面报告。

本报告介绍了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在格鲁吉亚加强促进和保护人权方面的技术援助工作，同时注意到需要通过具体措施予以应对的挑战。

该决议的另一个关键内容是，理事会呼吁立即允许人权高专办以及国际和区域人权机制进入格鲁吉亚阿布哈兹和格鲁吉亚茨欣瓦利地区南奥塞梯。至今没有允许人权高专办或联合国人权机制进入。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 技术援助和人权发展状况	3
A. 技术合作的主要领域	3
B. 进入阿布哈兹和南奥塞梯问题	7
C. 国内流离失所者和难民的境况	8
D. 人权框架和关键问题	8
三. 结论	15

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 34/37 号决议提交，理事会在决议中请联合国人权事务高级专员继续通过联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)第比利斯办事处——即高级人权顾问提供技术援助。理事会还请人权高专办向理事会第三十五届会议口头汇报¹ 第 34/37 号决议的执行情况，并向第三十六届会议提出有关最新动态的书面报告。理事会在第 34/37 号决议中还呼吁立即允许人权高专办以及国际和区域人权机制进入格鲁吉亚阿布哈兹和格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯。
2. 本报告介绍了人权高专办在格鲁吉亚提供的技术援助，并根据第 34/37 号决议审查了人权方面的主要动态。
3. 本报告参考了格鲁吉亚政府、格鲁吉亚公设辩护人办公室(A 级国家人权机构)、国际和区域组织以及地方非政府组织提供的资料和可信的开源文献。²
4. 在资源有限和无法进入阿布哈兹和南奥塞梯的限制下，人权高专办恪尽职守，努力确认所收到的资料的有效性。因此，本报告并未全面介绍人权状况，而是根据人权高专办收到的资料，着重谈及人权领域的若干关键问题和发展状况。
5. 人权高专办与各利益攸关方联络，根据第 34/37 号决议在其网站上发出呼吁，请各方就口头更新和高级专员的报告提供资料，包括会员国、联合国各实体、格鲁吉亚公设辩护人办公室、政府间组织和非政府组织。

二. 技术援助和人权发展状况

6. 2007 年，人权高专办高级人权顾问被部署到第比利斯，负责南高加索地区。他得到格鲁吉亚和阿塞拜疆本国工作人员的支持。他在格鲁吉亚向政府、议会、司法机构、公设辩护人办公室、民间社会组织、联合国国家工作队和捐助界提供咨询和技术援助，包括填补差距、巩固已取得的进展和支持遵守国际人权标准，以及协助执行国家人权战略和相关行动计划等。

A. 技术合作的主要领域

7. 2012 年 10 月议会选举之后，人权问题在格鲁吉亚政府行政和立法部门的议程上变得更加突出。
8. 欧洲联盟格鲁吉亚宪法和法律改革与人权特别顾问托马斯·哈马尔伯格完成于 2013 年 9 月的题为“过渡时期的格鲁吉亚”的报告，被用作制定格鲁吉亚《2014-2020 年国家人权保护战略》的基准研究报告，格鲁吉亚议会 2014 年通过了该战略。

¹ 口头更新于 2017 年 6 月 21 日提交。口头更新存档网播可查阅：<http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/regular-sessions/35th-session/watch/item10-general-debate-32nd-meeting-35th-regular-session-human-rights-council/5478270539001>。

² 截止日期为 2017 年 6 月 1 日。

9. 《国家战略》的明确目标是建立“体制民主”，确保责任承担者的行动面向实现人民的人权。为了支持《国家战略》，政府制定了 2014-2015 年和 2016-2017 年国家人权行动计划。2017 年 4 月，政府出版并散发了《国家战略》实施进展情况报告。³

10. 国家人权行动机构间协调委员会设于 2014 年，总理任主席，以监督国家人权行动计划的执行情况，但该委员会自 2015 年年中以来就未举行过会议。自 2016 年以来，议会一直在加强对人权领域的参与，加强监督行政部门落实国际和区域人权机制及国家人权机构建议的情况。

11. 人权高专办与其他联合国实体一道向该国政府提供协助，制定和执行国家人权行动计划，包括在欧洲联盟资助的一个方案的框架内。其中包括针对法律专业人员、警察、大学生和青年团体以及包括地方自治机构代表在内的公务员的能力建设。人权高专办的活动大部分是与国家人权行动计划秘书处密切协商规划的，是应政府要求并与政府合作进行的。本报告着重谈到人权高专办活动旨在解决的关键人权问题。

1. 司法

12. 人权高专办对司法部门的援助侧重于提高新法官应用国际人权标准的认识和能力。人权高专办与高级司法学校密切合作培训法官，强调言论自由和宗教或信仰自由的权利、私人和家庭生活权以及残疾人诉诸司法的权利。为了促进公正审判权和手段平等原则，人权高专办应最高法院首席大法官的要求，开展了若干研究。在旨在促进手段平等的更广泛的援助努力方面，人权高专办与格鲁吉亚律师协会持续合作，所提供的培训现已列入了执业律师专业课程清单。人权高专办在司法部门的援助以联合国人权机制的有关建议为基础。

13. 《国家战略》执行情况进度报告指出，“社会对司法机构的独立性和公正性十分怀疑”。⁴ 司法部门对该国电视台 Rustavi 2 有争议的所有权案的处理，助长了这种看法，该频道观众最多，通常对政府持批评态度。2017 年 3 月 3 日，欧洲人权法院发布临时措施(并于 3 月 8 日延长)，暂停格鲁吉亚最高法院 3 月 2 日发布的关于将所有权转让给先前一个业主的裁定，等待进一步通知。格鲁吉亚政府宣布将执行这一临时措施。

2. 制止酷刑和虐待

14. 前高级专员纳维·皮莱在 2014 年 5 月访问格鲁吉亚结束时，建议设立一个“独立调查机构，调查有关警方和其他执法机构虐待的指称”。⁵ 2014 年 8 月，人权事务委员会在其关于格鲁吉亚第四次定期报告的结论性意见中建议：“缔约国应执行其设立独立和公正机构的计划，调查关于警察和其他执法官员的滥权指

³ 国际人权专家编写的“关于格鲁吉亚《2014-2020 年国家人权保护战略》执行情况的报告和有关未来做法的建议”，可查阅 <http://ewmi-prolog.org/images/files/4265ReportonimplementationHumanRightsStrategyENGEWMIUNDP.PDF>。

⁴ 同上，第 16 段。

⁵ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14624。

控，包括酷刑和不人道或有辱人格的待遇。”⁶ 通过 2016-2017 年国家人权行动计划，政府承诺执行该项建议，人权高专办等独立专家拟定了备选办法，并于 2017 年 3 月份提交该国政府。

15. 2017 年 6 月，政府制定了法律草案，在首席检察官办公室设立一个特别部门，审查有关酷刑和虐待的指控。这项法律草案列入了议会 2017 年秋季议程，供讨论。人权高专办随时准备继续协助该国政府建立一个可靠的独立机制，以表明格鲁吉亚致力于预防和制止酷刑和虐待。

16. 各种来源的资料表明，近期警方接触个人的趋势是“请谈话”，事实上没有任何程序保障。据报告，与按照正规程序被盘问的人不同，受影响的个人进入警察局既没有登记，也没有律师陪同或接受医疗检查，因此被剥夺了防范可能遭受虐待的保障。应该立即终止这种做法，并保障事实上被剥夺自由的每个人都切实享有不受虐待的保障。2017 年，人权高专办在对警察和法律专业人员的培训方案中列入了关于提高对这种做法非法性质的认识的讨论。

3. 保护隐私权

17. 2017 年 2 月，应议会法律问题委员会要求，人权高专办就关于执法机构监督活动法的一系列修正案提出了评论意见。这些意见旨在使立法符合适用的国际标准，符合宪法法院 2016 年 4 月的裁决，禁止安全机构无限制准入，以监测通过电信网络的通信。人权高专办的许多建议被纳入经修订的法律，该法律 2017 年 3 月 1 日得到议会核准。但人权高专办若干旨在确保负责监督的机构领导层独立性的建议却遭到拒绝。2017 年 3 月 20 日，格鲁吉亚总统否决了该法律，担心新法所设被授权从事监视活动的运营—技术机构将缺乏独立性，并认为监督费用将由私营通信运营商承担。

18. 2017 年 3 月 22 日，议会推翻了总统对拟议修正案的否决，没有将他的关切纳入考虑。关于《国家战略》执行进展情况报告，建议根据“宪法法院的判决”和“《国家战略》规定的原则”，重新审议该法。⁷ 人权高专办随时准备继续协助所有利益攸关方确保该领域的立法和做法符合国际人权标准。

4. 反对歧视

19. 由于在这一领域面临诸多挑战，反对歧视是人权高专办所有能力建设活动的核心。人权高专办支持该国政府落实《国家人权战略》和国家人权行动计划中概述的建设包容社会的承诺。

20. 2014 年 5 月，议会通过了《消除一切形式歧视法》，其中列出了一份广泛的被禁止的可能歧视理由清单。虽然较早的提案设想了一名“平等监察员”来监督该法的执行情况，但最终仍将这一作用交给了公设辩护人办公室，该办公室无权执法，只能提出建议。

21. 2017 年 5 月 17 日，应格鲁吉亚政府邀请，人权高专办观察了男女同性恋、双性恋、变性人和两性人和跨性别社群在国际反对仇视同性恋、变性者和双性恋

⁶ 见 CCPR/C/GEO/CO/4, 第 12 段。

⁷ 《国家战略》执行进展情况报告，第 24 页。

者日举行的一小时集会。集会地点在格鲁吉亚政府大楼前，靠近第比利斯中央大道，受到警察的严密保护。政府和警方都值得称道，它们使集会成为可能，并提供了必要的安全保障。由于格鲁吉亚东正教会宣布的“家庭日”与该活动同日，存在一些纪念该日活动者的切实的暴力威胁，因此该活动需要严加保护。参加纪念“家庭日”的人获准无限制独家使用第比利斯中央大道举行他们当天安排的活动，从而阻止了国际反对仇视同性恋、变性者和双性恋者日在该地区举行任何进一步的活动。这种做法表明了对男女同性恋、双性恋、变性人和两性人及其权利持续的歧视态度。⁸

22. 基于宗教理由的歧视是人权高专办能力建设活动经常处理的问题之一。自2014年以来，在格鲁吉亚，国家除了为主要教会格鲁吉亚东正教会提供资金外，还为罗马天主教、亚美尼亚使徒教会、穆斯林和犹太社区提供资金。数年来，公设辩护人办公室都在其定期报告中指出，穆斯林社区在开展宗教活动方面面临困难。最近的一个例子是，2017年5月，巴统市(第二大城市)市长拒绝向穆斯林社区发放许可证，以建造一座新的清真寺，尽管现有的清真寺太小，许多穆斯林不得不露天祈祷。⁹ 格鲁吉亚政府提供的资料说，已经拟定了一个现有清真寺的重建项目。划拨了一个新的地块来扩建该清真寺，且政府将承担该项目的费用。

5. 两性平等和打击家庭暴力

23. 人权高专办协助联合国国家工作队宣传两性平等和打击家庭暴力。2016年，公设辩护人办公室报告了13起杀害女性案，国家非政府组织报告说，在家庭暴力和基于性别的暴力案件中，国内法院采取审前措施和从宽量刑的趋势令人担忧。家庭犯罪和暴力侵害妇女罪被定罪的，约有百分之三十被判处有期徒刑，其余则被有条件判刑或被判处社区服务。2017年，人权高专办开始就家庭和基于性别的暴力案件适用法律问题对法律专业人员进行培训。

24. 通过联合国国家工作队和其他国际行为者的联合倡导，拟定了《民法典》修正案，不允许该国登记18岁以下者结婚，以结束有害的童婚做法。该修正案于2017年1月1日生效，是一个值得欢迎的情况发展。现在，至关重要的是要确保严格执行这项法律。

25. 格鲁吉亚的联合国国家工作队和其他国际行动者还一直倡导妇女更多地参与政治活动。该国18名内阁部长中只有两名女性，150名议员中只有24名女性。在2014年的结论性意见中，消除对妇女歧视委员会建议格鲁吉亚，“根据《公约》第四条第(1)款和关于临时特别措施的第25号一般性建议(2004年)采取临时特别措施，包括法定配额，作为加速实现妇女和男子实质性平等的必要战略的一部分”。¹⁰

⁸ 2015年，欧洲人权法院裁定，格鲁吉亚未能保护男女同性恋、双性恋、变性人和两性人和平集会自由的权利。2013年所发生事件的一个类似案件尚待裁决。

⁹ 见 <http://ombudsman.ge/uploads/other/4/4442.pdf>，第56页。

¹⁰ 见 CEDAW/C/GEO/CO/4-5，第17段；消除对妇女歧视委员会，关于临时特别措施的第25号一般性建议(2004年)。该一般性建议涉及长期严重影响妇女的歧视问题，可能需要采取措施，不仅给予妇女与男子形式上的平等待遇，而且还给予优惠，以便为妇女创造实际上的平等。

B. 进入阿布哈兹和南奥塞梯问题

26. 2017年4月11日，人权高专办根据人权理事会第34/37号决议致函掌控阿布哈兹和南奥塞梯的当局，要求不受限制地接触有关人口，评估人权情况，同时考虑到长期相互冲突的有关侵犯人权行为的指控。

27. 人权高专办于2017年4月18日从南奥塞梯掌控当局收到答复，答复援引与地位有关的问题，从而使人权高专办无法根据第34/37号决议谈判进入问题。

28. 2017年4月22日，人权高专办收到了阿布哈兹掌控当局的答复，表示人权高专办的访问没有可能，除非允许阿布哈兹代表团在人权理事会介绍其有关人权状况的立场。

29. 无法进入阿布哈兹和南奥塞梯，使人们对生活在那里的人口的人权状况提出了正当的问题和关切。

30. 在提交大会的关于格鲁吉亚阿布哈兹和茨欣瓦利地区/南奥塞梯国内流离失所者和难民状况的五份报告中，¹¹ 秘书长呼吁准许人权高专办进入阿布哈兹和南部南奥塞梯。

31. 尽管自2011年以来一再提出要求，但却一直未准许人权高专办技术人权特派团、前高级专员在2014年5月访问格鲁吉亚期间、以及人权理事会各特别程序(如酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员，¹² 国内流离失所者人权问题特别报告员以及买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员)进入阿布哈兹和南奥塞梯。¹³

32. 格鲁吉亚政府在提交人权高专办的书面材料中说，“自2012年以来，一个编写欧洲委员会秘书长关于格鲁吉亚的综合报告的代表团一直被拒绝进入阿布哈兹和南奥塞梯。2014年1月和2015年11月，欧洲委员会人权专员被拒绝访问这些地区”。格鲁吉亚政府还告知人权高专办，2015年和2016年，欧洲安全与合作组织少数民族问题高级专员被拒绝进入阿布哈兹。

33. 人权高专办获悉，应欧洲联盟南高加索和格鲁吉亚危机特别代表的要求，在独立专家托马斯·哈马尔伯格数次访问之后，2017年1月完成了对关于阿布哈兹境内人权状况的一份全面的独立评估。在本报告定稿时，该评估尚未发布。

34. 格鲁吉亚中央政府失去对阿布哈兹和南奥塞梯的有效控制以及这些地区掌控当局持续拒绝进入，被儿童权利委员会、¹⁴ 消除对妇女歧视委员会¹⁵ 和消除对妇女歧视委员会¹⁶ 等联合国条约机构引证作为执行有关条约的障碍。

¹¹ A/67/869、A/68/868、A/69/909、A/70/879 和 A/71/899。

¹² 见 A/HRC/31/57/Add.3, 第4段。

¹³ 见 A/HRC/34/55/Add.1, 第6段。

¹⁴ 见 CRC/C/GEO/CO/4, 第4段。

¹⁵ 见 CERD/C/GEO/CO/6-8, 第3段。

¹⁶ 见 CEDAW/C/GEO/CO/4-5, 第12段。

35. 自 2016 年 12 月以来，阿布哈兹掌控当局和格鲁吉亚政府允许联合国难民事务高级专员办事处(难民署)设一免费班车，运送受影响者中最脆弱的人通过因古里大桥，该大桥是阿布哈兹与第比利斯控制领土之间的主要过境点。据报告，此举明显促进了人们过境求医、探亲及购买商品。此外，2016 年下半年，难民署得以访问上科多里河谷——2009 年以来首次——从而得以评估该地区的人道主义局势，并提出援助建议。

36. 最近没有关于南奥塞梯人权状况的独立评估。自 2008 年 8 月冲突以来，联合国各机构、基金和方案无法实际进入该地区。自 2008 年冲突以来，仅有难民署于 2016 年 8 月得以派遣人道主义评估团访问。因此，难民署得以评估难民署所关注人口的人道主义需求，并获得关于返回格鲁吉亚族人聚居的阿哈尔戈里的初步资料。

37. 为了确保更好地支持享受人权，确保人道主义和发展行为者可预测和可持续地进入阿布哈兹和南奥塞梯和提供服务，重要的是审查并酌情修定格鲁吉亚 2008 年通过并在 2013 年修订的关于被占领领土的法律。为此，应适当考虑到通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)¹⁷ 2013 年提出的意见和建议，以及公设辩护人办公室¹⁸ 2017 年向格鲁吉亚政府提出的意见和建议。

38. 据格鲁吉亚政府说，2016 年 1 月《进出阿布哈兹秩序法》对出入阿布哈兹及其境内的活动施加了新的限制，从而进一步限制了国际政府和非政府组织在该地区已经有限的准入及其活动。

C. 国内流离失所者和难民的境况

39. 第 34/37 号决议表示关切的是，“境内流离失所者和难民仍然得不到安全和有尊严地返回家园的权利”。自 2009 年以来，大会在审议了秘书长关于该专题的年度报告后，通过了关于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状况的年度决议。因此，本报告没有更详细地涉及这个问题。

D. 人权框架和关键问题

40. 大会第 48/141 号决议授权人权事务高级专员“增进和保护每个人切实享有经济、社会及文化权利”。无论身份问题如何，至关重要的是要侧重相关人权问题，并处理影响所有有关个人人权的任何行为。虽然一些实体并非国际人权条约缔约方，但各种报告都强调，当一个具有可识别政治架构的实体对领土和人口行使明显控制时，这些实体有义务尊重国际人权法。¹⁹ 因此，阿布哈兹和南奥塞梯掌控当局有责任维护在其控制之下生活的所有人的基本自由和人权。

¹⁷ 见威尼斯委员会第 744/2013 号意见，关于 2013 年格鲁吉亚被占领土法律修正案草案(斯特拉斯堡，2013 年 12 月 9 日)。

¹⁸ 见格鲁吉亚公设辩护人的特别报告，题为“关于格鲁吉亚被占领土法的分析和建议”(2017 年)。

¹⁹ 见 E/CN.4/2005/7, 第 76 段；A/HRC/2/7, 第 19 段；A/HRC/8/17, 第 9 段；A/HRC/10/22, 第 22 段；A/HRC/12/37, 脚注 7；和 A/HRC/25/21, 第 11 段。

41. 大会第 34/37 号决议表示“严重关切格鲁吉亚这些地区的人权和人道主义状况”，例如“报告称这两个地区均存在绑架、任意拘留、干涉财产权、限制接受以母语提供的教育、限制自由流动和定居的情况以及持续的族裔歧视”。

42. 缺乏政治解决办法继续有损于在阿布哈兹和南奥塞梯保护人权。各个紧迫的人权问题都密切相关，而通常由政治分歧驱动的决定和做法影响到一系列人权和自由。

43. 对阿布哈兹和南奥塞梯行政边界线行动自由的限制仍然是主要关切问题之一，这一限制大大阻碍了享有其他各项权利，限制了跨分界线建立信任措施。由于限制获得不受歧视地行使公民、文化、经济、政治和社会权利所需证件的手段，诸如关闭过境点、所谓的“边境化”进程和适用于进入和管理分界线和邻近地区的程序等措施变得更为复杂。

44. 过去和最近的侵犯人权行为(包括 2008 年冲突的遗留问题)的真相和责任问题仍有待解决，特别是关于失踪人员问题、流离失所者权利、与获取和保护文化遗产有关的问题以及受教育权作为维护身份、促进社区之间的信任、建立可持续和平的手段等问题。

1. 真相和问责

45. 国际刑事法院目前正在调查 2008 年 7 月 1 日至 10 月 10 日在南奥塞梯及其周围发生的国际武装冲突背景下所犯的罪行，其中包括危害人类罪，即谋杀、强行迁移人口和迫害，以及战争犯罪，即攻击平民、任意杀人、故意指挥对维和部队的袭击，毁坏财产和掠夺。²⁰

2. 生命权和强迫失踪

46. 迅速、公正和全面调查侵犯生命权至关重要。此类严重事件过去几年比较罕见，但至关重要是确保有罪必罚，无论其发生在何处。

47. 令人非常关切的是，对 2016 年 5 月 19 日在阿布哈兹行政边界线 Khurcha 过境点杀害一名格鲁吉亚平民的调查工作被中止。²¹ 根据收到的资料，阿布哈兹掌控当局已撤销了对被控肇事者的指控。公设辩护人办公室在提交人权高专办的意见中指出，这一杀人事件以及 2016 年 5 月 26 日戈里市科尔里村的一名单人的失踪表明了行政边界线居住社区的易受伤害性。

3. 失踪人员

48. 失踪人员问题涉及家属了解失踪亲人的命运包括其下落的权利，以及如果死亡，了解其死亡的情况和原因的权利。它还涉及围绕失踪情况进行调查的义务。确保问责制至关重要，它既是预防措施，又是补救措施。

²⁰ 见 <https://www.icc-cpi.int/georgia>。

²¹ 受害人被一名武装人员枪杀，他来自阿布哈兹，在实施杀戮后退回该领土。

49. 红十字国际委员会认为，²² 2,300 多人因 1990 年代的冲突下落不明，42 人因 2008 年冲突下落不明。²³

50. 红十字国际委员会继续处理失踪人员问题，于 2010 年设立了两个协调机制，以澄清 1990 年代和 2008 年 8 月武装冲突中及其后失踪人员的下落。²⁴ 从 2010 年到 2016 年，找到了 249 套遗体。²⁵

4. 行动自由

51. 《世界人权宣言》第十三条规定了行动自由。对行动自由的限制，包括为了安全原因，都必须严格为此目的所必要、相称和不歧视。行动自由也是享受公民、文化、经济、政治和社会权利的先决条件。有些权利的行使，如工作权、健康和教育权的行使，在很大程度上取决于自由移居和选择居住的能力。因此，限制行动自由可能导致严重限制其他各项人权。

5. 过境点

52. 2017 年 3 月 6 日，关闭了阿布哈兹行政边界线的两个过境点(即 Otobaia-Orsantia 和 Nabakevi-Khurcha)，此举破坏了维护行动自由作为一项人权和重要的建立信任措施的努力。

53. 2017 年 1 月 26 日，对宣布即将关闭这些过境点做出反应，联合国格鲁吉亚国家工作队强调，受影响人口将难以获得诸如保健和教育等基本服务，难以参与分界线另一侧的经济活动及家庭和社会活动。²⁶ 2017 年 2 月 27 日，秘书长发言人在回答关于宣布关闭因古里河过境点的问题时强调，这将有损行政边界线两侧当地人口的行动自由和全面福利，包括学童，特别是居住在加利地区的人们。

54. 根据其他各种来源的资料，减少过境点数目可能会影响到许多儿童受教育的权利，因为去第比利斯控制领土本族语言学校上学是其跨越行政边界线的主要原因之一，他们乘公共汽车来回各需行驶 15 至 20 公里，而且时间表很严格。

55. 一些消息来源还强调，俄罗斯联邦边防警卫人员剥夺自由的案例可能有增加的风险，特别是在“未经授权的”过境点。据报告，关闭过境点也限制了携带供个人消费和贸易的货物的机会，对享受社会和经济权利产生了不利影响，尤其是对加里的居民。有关过境点曾被用于非紧急转移就医，而这已不再可能。

56. 据格鲁吉亚政府说，2016 年底，扩大了加利地区“低地”的所谓边境地带，进一步限制了该区域内居民以及居住在阿布哈兹其他地区的人的行动自由。

²² 红十字国际委员会新闻稿，2017 年 3 月 3 日，可查阅 <https://www.icrc.org/en/document/georgia-abkhazia-more-work-being-done-solve-cases-missing-people>。

²³ 红十字国际委员会新闻稿，2016 年 12 月 16 日，可查阅 <https://www.icrc.org/en/document/georgia-south-ossetia-tenth-meeting-held-look-for-ways-forward-issue-missing-persons-conflicts>。

²⁴ 红十字国际委员会新闻稿，2016 年 4 月 26 日，可查阅 <https://www.icrc.org/en/document/georgia-a-missing-persons-clarifying-the-fate>。

²⁵ 红十字国际委员会新闻稿，2017 年 5 月 4 日，可查阅 <https://www.icrc.org/en/document/georgia-abkhazia-south-ossetia-more-30-gravesites-be-excavated-search-missing-people>。

²⁶ 见 www.ungeorgia.ge/eng/news_center/media_releases?info_id=507#.WR1X3-uGPcs。

6. 所谓“边境化”

57. 2014年5月，前高级专员皮莱女士在访问格鲁吉亚后指出，自2013年5月以来，俄罗斯联邦边防警卫人员沿南奥塞梯的行政边界线建立了利刃型铁丝网和其他形式的围栏，增设了瞭望塔和其他监测设备。她强调，这种做法进一步妨碍了国内流离失所者的行动自由权、妨碍了其享有财产、水、保健、教育和进入宗教和文化遗址的权利。她强调，这些做法对铁丝网两侧当地村民的影响是毁灭性的。

58. 据格鲁吉亚政府说，截至2017年5月15日，利刃型铁丝网、带刺铁丝网围栏和其他人为障碍物，沿南奥塞梯行政边界线总长近52公里，沿阿布哈兹行政边界线为48公里。

59. 据报告，这些措施已使控制线深入到格鲁吉亚控制的领土，并在行政边界线周围的村庄造成紧张局势。

60. 根据各种来源的消息，沿阿布哈兹和南奥塞梯行政边界线安装利刃型铁丝网、带刺铁丝网围栏和其他人为障碍物，严重阻碍了行动自由和经济活动，增加了不安全感。在有些情况下，它使家庭实际分隔；还使人们无法进入农业用地、无法取水、无法去教堂和墓地。

7. 剥夺自由和关于酷刑和虐待的指控

61. 《世界人权宣言》规定，“任何人不得加以酷刑，或施以残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罚”(第五条)，“任何人不得加以任意逮捕、拘禁或放逐”(第九条)。所有相关指控都应及时处理并妥善记录。

62. 人权高专办不断收到就跨越行政边界线剥夺格鲁吉亚人的自由的指控。最近的报告说，这种拘留可能会持续数天，人们在支付大量罚款后被释放，他们通常只是试图在铁丝网另一侧看他们的财产或收获庄稼——这是受影响人们唯一的收入来源。

63. 格鲁吉亚政府说，“经常发生相当于酷刑和虐待”的行为，还有关于阿布哈兹和南奥塞梯所谓“拘留中心”拘留条件不适当的资料。另外，据格鲁吉亚政府说，俄罗斯联邦边防警卫人员经常因行政边界线所谓“非法过境”而被拘捕。而且，据格鲁吉亚政府说，人们在沿行政边界线就所谓“非法过境”经常被俄罗斯联邦边防警卫人员逮捕和拘留。格鲁吉亚国家安全局的数据表明，2008年至2016年12月期间，俄罗斯联邦边防警卫人员在沿阿布哈兹行政边界线就所谓“非法过境”拘留了1,788人，在沿南奥塞梯行政边界线拘留了987人；从2016年1月1日至2016年12月12日，在沿阿布哈兹行政边界线拘留了190人，在沿南奥塞梯行政边界线拘留了132人。格鲁吉亚国家安全局说，上述与南奥塞梯行政边界线相关的案件只占行政边界线实际发生案件的15-20%。

64. 公设辩护人办公室援引媒体消息来源报告说，根据俄罗斯联邦安全局边境服务局公布的数据，2009年至2016年之间，沿阿布哈兹行政区边界线约有14,000起“拘留”案件。公设辩护人办公室从2014年7月至2016年11月期间从曾被俄罗斯联邦边防警卫拘留者处获悉，说他们被关押在俄罗斯联邦军事基地的地下室，条件很差，关押时间从几小时到几天不等。例如关于Khurcha地区以及Khurcha和Nabakevi村情况的资料。

65. 各种信息来源提到在阿布哈兹和南奥塞梯长期剥夺自由的案件。公设辩护人办公室报告说，数小时不给被拘留者(包括儿童)提供水和食物，几十人被置于同一个房间，不管性别和年龄如何。据报告儿童被剥夺自由主要是为了确保罚款。²⁷

8. 健康权

66. 《世界人权宣言》规定，“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”(第二十五条)。

67. 享有能达到的最高标准健康的权利(此处称为“健康权”)包括要求提供足够数量的卫生设施、货物和服务，供所有人利用，没有歧视，并在安全合理可及的范围内。此外，还要有高素质熟练的医务人员，配备未过期的药品和医院设备、安全饮用水和适当的卫生设施。²⁸

68. 公设辩护人办公室和其他信息来源说，获得医疗服务是受冲突影响社区最棘手的问题之一。患者常常不得不绕道穿过行政边界线，在格鲁吉亚控制的领土上寻求医疗救护——使用不适合运输危重病人的普通汽车。

69. 公设辩护人办公室说，阿布哈兹和南奥塞梯医疗基础设施不发达，保健服务不佳。公设辩护人办公室和其他信息来源报告说，阿布哈兹医疗设施不足，缺乏合格的专家、设备及保健设施陈旧，特别是加利地区。据报道，阿布哈兹和南奥塞梯医务人员资质较低，医疗服务费用较高，因此，尽管行政边界线行动困难并有风险，但若病情严重，仍有许多人在这些领土之外寻求救治。由于阿布哈兹缺少儿童重症监护设施，需要用几个小时将儿童一直送到库塔西市，因此在紧急需要时大大拖延了医疗服务的提供。

70. 据公设辩护人办公室说，南奥塞梯的几家医院已经修复和翻新，但主要用于当地社区的初级医疗用途，因为缺乏合格的医务人员。由于南奥塞梯行政边界线关闭(除 Akhalkori 区外)，需要急救的病人由红十字国际委员会转送格鲁吉亚控制领土上的医疗机构。公设辩护人办公室得知，据称因 Tskhinvali 医院管理层和掌控当局拖延同意将人员运出该领土而造成了几起死亡事件。

9. 受教育权

71. 根据《世界人权宣言》第二十六条，人人有受教育的权利，教育的目的在于充分发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重。受教育权对于充分享受各种其他权利至关重要。

72. 重要的是要为儿童创造足够的机会学习母语或用母语接受教育，特别是在学前和小学阶段。应让儿童有充分的机会学习母语或借助母语学习，替代办法不

²⁷ 有关具体案件的更多信息，见“格鲁吉亚公设辩护人关于受冲突影响地区妇女和儿童权利的特别报告，2014-2016 年回顾”，第 18 和 19 页。可查阅 www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4319.pdf；和“格鲁吉亚受冲突影响人口的人权状况”(2015 年)，可查阅 www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3768.pdf。

²⁸ 见经济、社会、文化权利委员会关于享有能达到的最高标准健康权的第 14 号一般性意见(2000 年)。

应互相排斥。应与受影响的人口协商，考虑到他们自由表达的愿望，选择这种机会的具体形式。课程应充分反映社会的多样性和多元化。

73. 公设辩护人办公室指出，在加利地区确定为格鲁吉亚族的社区中，以本族语言接受教育的权利和获得优质教育方面的障碍仍然是一个严重问题。²⁹ 欧洲委员会指出，俄语已取代了格鲁吉亚语，作为加利学校的教学语言，从而限制了获得格鲁吉亚本族语言教育的手段。格鲁吉亚政府援引了对在阿布哈兹境内以格鲁吉亚语对格鲁吉亚族儿童进行教育的限制。例如，在加利的 31 所学校中，所有位于所谓“低区”的 11 所学校享有格鲁吉亚语学校的地位，在 2014/15 学年结束之前，格鲁吉亚语是教学语言。

74. 据公设辩护人办公室说，到 2021 年，格鲁吉亚语教学将在加利地区学校终止，并以俄语教学完全取代。2016/17 学年开始实行这些变动，据格鲁吉亚政府说，其目的是在加利地区“低区”11 所学校逐步用俄罗斯联邦课程取代各年级的格鲁吉亚语课程。

75. 公设辩护人办公室报告说，加利地区学校行政人员和家长反对这项政策，但却没有效果。各种信息来源认为，由于大多数儿童、教师和家长缺乏足够的俄语知识，转用俄语教学严重地降低了格鲁吉亚族人所在的阿布哈兹各地区(即加利地区、奥奇奇奇和特克瓦列利地区)的教育质量。据一些消息来源说，教师和学童继续在学校中非正式使用格鲁吉亚语言，但使用俄语的压力越来越大。据报告，家庭倾向于将他们的孩子送到格鲁吉亚政府控制的领土，以使他们的孩子能够以母语接受教育。

76. 据报告，亚美尼亚人和俄罗斯人在阿布哈兹接受母语教育，而格鲁吉亚族裔的儿童每年在行使同样的权利方面都受到更多限制，或者无法行使这一权利。此种政策对格鲁吉亚族裔的儿童具有歧视性。

77. 人权高专办得知，阿哈尔戈里地区对格鲁吉亚语教育没有限制。虽然俄语和奥塞梯语被认为是南奥塞梯唯一的“官方”语言，但在大多数人讲格鲁吉亚语的地区，格鲁吉亚语也被允许。人权高专办获悉，南奥塞梯阿哈尔戈里地区的 11 所公立学校中有 6 所是格鲁吉亚语学校，按照格鲁吉亚教育和科学部通过的方案，以其本族语言对学生授课。

10. 个人证件

78. 除了秘书长最近提交大会关于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境况的报告(A/71/899)所述方面外，人权高专办无法评估阿布哈兹和南奥塞梯掌控当局关于持有个人证件的各项条例、制度和做法的影响。其中包括所谓的《阿布哈兹外国人法律地位法》、所谓《阿布哈兹共和国出入境程序法》，“第 9 号”证件(临时身份证)和新的过境证件(propuski)，以及南奥塞梯掌控当局签发的“护照”。格鲁吉亚政府认为，阿布哈兹和南奥塞梯掌控当局签发的证件无效。

²⁹ 更多信息，请参阅格鲁吉亚公设辩护人题为“加里地区的受教育权：2015-2016 学年的新事态发展与挑战”的特别报告，可查阅 www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3363.pdf。

79. 关于个人证件问题的限制和含糊主要影响到格鲁吉亚族人，包括回归者享有人权的能力，进一步加剧了其脆弱性。缺乏必要的证件妨碍了享有各项人权，包括财产权和行动自由，并给受影响人口注册出生或使其民事身份正规化带来困难。任何类型的证件，即使是基本或临时证件，都必须促进获得社会、经济、文化、公民和政治权利。

11. 财产问题

80. 根据《世界人权宣言》第十七条，人人得有单独的财产所有权以及同他人合有的所有权。

81. 难民署一直向阿布哈兹和南奥塞梯管控当局主张维护格鲁吉亚回归者的权利，特别是在证件和行动自由方面。

82. 归还国内流离失所者留下的住房、土地和财产，或者提供适当的赔偿以取代归还仍然是需要处理的重大挑战问题。国内流离失所者人权问题特别报告员强调，国内流离失所者有权收回其财产或得到赔偿，无论他们是选择返回、当地融合还是在他处安置。³⁰ 他指出，沿行政边界线的铁丝网围栏是妨碍实现持久解决办法和国内流离失所者获得土地、财产、水和生计的主要障碍之一。³¹

83. 据格鲁吉亚政府说，在阿布哈兹和南奥塞梯，侵犯财产权的情况系统地发生。例如，2008年8月的战争期间和之后，成百上千格鲁吉亚人的房屋被烧毁或故意毁坏。伴随着征用，在私人农地和果园中设置了利刃式铁丝网栅栏。

12. 对妇女的暴力行为

84. 确保就据报2008年冲突期间发生的性暴力和基于性别的暴力案件的问责和赔偿十分重要。³²

85. 在阿布哈兹，据公设辩护人办公室说，已经与民间社会讨论了家庭暴力问题，据报告，一个当地组织制定了一个制止家庭暴力的法律框架。阿布哈兹掌控当局最近同意联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)在阿布哈兹开展工作，与一个积极从事防止和应对各种形式性暴力和基于性别的暴力的当地非政府组织建立伙伴关系。公设辩护人办公室报告说，南奥塞梯的局势更加严峻，有关国际行为者无法进入。

13. 建立信任措施

86. 欧洲委员会指出，³³ 阿布哈兹建立信任措施活动包括公设辩护人与第比利斯和苏呼米民间社会代表之间举行会议，就有关国际标准和做法为相关行为者举办培训班；建筑遗产项目；举办旨在培养儿童人权教育专业能力的培训班。在专题问题的多样性和与会者的多样性方面，建立信任措施方案都在不断发展。但欧洲委员会强调，由于难以进入等各种因素，南奥塞梯参与者缺乏参与。

³⁰ 见 A/HRC/35/27/Add.2, 第 38 段。

³¹ 同上, 第 26 段。

³² 格鲁吉亚冲突独立国际实况调查团的报告, 第 2 卷, 第 355-358 页。

³³ 见欧洲委员会文件 SG/Inf(2017)18。

87. 人权高专办鼓励讨论额外的建立信任措施，并欢迎欧洲委员会将人权意识纳入其方案的倡议。

88. 据一些消息来源说，当地人们认为，建立信任措施可以缓和分界线周围的局势，通过分界线两侧——包括亲戚和前邻居——的对话、通过支持跨行政边界的经济交流和联合经济项目，带来更大的和平与安全。

三. 结论

89. 高级专员欢迎格鲁吉亚政府与人权高专办继续合作，欢迎该国政府承诺采取步骤改善国家人权保护制度。该国政府努力使国家法律、政策和做法符合国际人权标准，表明了其遵守义务和履行承诺的意愿。

90. 鼓励包括最高级别在内的公职人员更经常地谈论人权对国家发展的重要性。人权高专办仍然致力于支持格鲁吉亚政府和其他国家利益攸关方推动在格鲁吉亚实现每个人的所有人权。然而，高级专员仍然关切的问题是：没有任何独立有效的框架来调查、起诉和处罚酷刑和虐待案件并为受害者或其家属提供补救；保护隐私权和媒体自由；反对歧视；保障司法机构的独立性和审判的公正性；以及改善脆弱人群获得经济和社会权利的机会。

91. 高级专员感到遗憾的是，尽管联合国最高级官员多次呼吁，但阿布哈兹和南奥塞梯掌控当局仍拒绝准许人权高专办工作人员和联合国人权机制进入。

92. 缺乏关于阿布哈兹和南奥塞梯人权情况的可信和经核实的资料，而相互矛盾的主张继续加剧紧张局势，破坏安全、人权和发展努力。人权高专办重申愿意协助有关各方客观评估并切实处理人民的人权需求。根据现有资料，阿布哈兹和南奥塞梯的某些做法看来相当于基于族裔的歧视模式，特别是在行动自由、获得个人证件、受教育权和财产权方面。

93. 应更加注意过去冲突的人权后果，这些后果继续对当地人口的日常生活造成不利影响。人权高专办呼吁所有义务承担者采取一切适当措施，确保维护国际法保障的权利，没有歧视。

94. 在欧洲联盟、欧洲安全与合作组织和联合国共同主持的日内瓦国际讨论框架内以及在联合事件预防和应对机制下的持续努力，对创造必要条件改善阿布哈兹和南奥塞梯的人权状况至关重要。

95. 需要发展或加强支持人与人和社区之间的接触，并制定有效的方法来解决有关教育、过境点、财产主张、妇女参与、失踪人员和保护文化遗产等问题。应支持涉及青年的体育和文化活动，支持联合方案和本地专业人员(例如记者、律师和艺术家)的考察访问和媒体联合参与。

96. 应鼓励妇女与男子平等地充分参与预防和解决冲突的各个方面，包括有关解决冲突的高级别会议。敦促所有义务承担者进一步加强的努力，打击基于性别的暴力和关于男女在家庭和社会中角色和责任的陈规定型观念。

97. 人权高专办欢迎阿布哈兹掌控当局为联合国一些发展和人道主义行为者提供定期准入，并呼吁给予有关人权支柱同样待遇。人权高专办敦促南奥塞梯掌控当局为处理发展、人权、人道主义问题以及和平与安全问题的行为者提供定期准入。

98. 人权高专办呼吁阿布哈兹和南奥塞梯掌控当局准许人权高专办和国际和区域人权机制畅通无阻地进入，以便能够协助增进对受影响人口的人权保护。
