



## 第六十六届会议

## 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. 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 .....	6
四. 禁止强制改变人口组成 .....	10
五. 人道主义援助准入 .....	10
A. 涉及人道主义援助准入的国际法律基础 .....	10
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返回的时间表 .....	12
八. 结论 .....	13



## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 65/287 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长向大会第六十六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 2011 年 4 月 1 日至 2012 年 3 月 30 日，本报告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，本报告重点触及以下方面：(a) 所有难民和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，当事各方于 1994 年 5 月 14 日在莫斯科签署《停火和部队脱离接触协定》(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，格鲁吉亚茨欣瓦利地区/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)和联合国等方面的代表于 2008 年 10 月 15 日在日内瓦共同主持举行了国际讨论会(见 S/2009/69 和 Corr. 1，第 5 至 7 段)。举行国际讨论会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 19 轮日内瓦国际讨论会，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会的联合国代表预算。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会。他们还负责筹备、召集和促进联合国主持在加利定期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)。

6. 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有关方面就拘留、过境程序和当地其他发展所提出的关切，包括关于军事活动的报告、计划的军事演习和结构调整。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。在最近几轮日内瓦国际讨论会期间，参与者的直接联系加强，这使我感到鼓舞。

7. 在本报告所述期间，第二工作组努力讨论流离失所者的权利，包括回归权，以及所有受影响居民的人道主义需求。除其他外，讨论的重点包括寻求就一项框架文件取得共识，确认有关流离失所者待遇、人道主义进出通行需要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。

8. 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要的可能人道主义措施。若干参与者通报了他们的相关人道主义和基础设施方案和项目。天然气及饮用水和灌溉用水的供应继续列在讨论议程上。在最近几轮日内瓦国际讨论会期间，第二工作组专门讨论的问题之一是美国白蛾给农业生产带来的挑战和在受灾地区可能采取的联合应对办法，包括预防和减轻影响措施，不过，参与者意见不一致。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提议建立一个技术特派团，目的是向高级专员和日内瓦讨论会的参与者介绍当地人权状况最新情况。所有参与者相当重视的另一个主题与冲突中失踪、下落仍然不明的人相关。

9. 我赞赏地注意到，欧安组织报告，一些水项目取得了进展，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，而且他们承诺就这个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。虽然许多其他人道主义问题仍然没有得到解决，但日内瓦国际讨论会继续提供以建设性方式提出这些问题的机会，并为参与者提供与设在日内瓦的联合国人道主义机构、基金和方案联络的机会。

10. 为了能够在掌握较多信息的情况下进行辩论，在日内瓦正式会议期间还举办了专门的“信息通报会”，有一次是在加利事件预防和应对联合机制会议期间举办了这样的通报会，使参与者能够借鉴联合国、非政府组织和其他外部专家的经验 and 意见。在信息通报会期间，参与者有机会加深对流离失所境况何时被视为已结束、与建立信任措施相关的各种问题、与寻找失踪人员有关的挑战和最佳做法以及保护文化遗产等事项的了解。

11. 目前，日内瓦国际讨论会仍然是可供各利益攸关方会聚一起商讨处理大会第 65/287 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

12. 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。2008 冲突年期间流离失所的十多万人已经返回家园，但联合国难民事务高级专员办事处(难民署)认为，约 34 000 回归邻近地区的人仍然处于境内流离失所者状态，因为他们仍然有一些与以前的流离失所状态相关、具体的保护需要。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。

13. 在上次报告所述期间，参与日内瓦国际讨论会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。难民署目前正在就这些建议进行协商，以确保流离失所者是在安全和自愿的情况下返回该地区。在这方面，有必要采取进一步措施，放宽该地区的过境程序，使人们不仅能保持相互接触，跟踪原居地社区的情况发展，而且还能够自由、在知情情况下选择返乡或融入流离失所地区或其他地方。

14. 根据格鲁吉亚的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 月底，总共有 265 295 名已登记的境内流离失所者，超过截至 2010 年底已登记的 256 528 人，主要原因是，境内流离失所者中有了新出生的子女、有流离失所者自第三国返回格鲁吉亚以及有人迟登记。此数字包括在以前冲突期间流离失所的 242 592 人、在 2008 年 8 月冲突期间流离失所的 18 789 人和两次流离失所的 3 914 人。此外，茨欣瓦利/南奥塞梯邻近地区约 300 人仍然流离失所，原因是安全顾虑或失去生计；难民署认为他们是《关于境内流离失所问题的指导原则》界定的境内流离失所者，但他们不具有国内立法界定的境内流离失所者地位。而且，据估计，在茨欣瓦利/南奥塞梯境内仍然有约 10 000 人流离失所。

15. 格鲁吉亚政府继续实施关于境内流离失所者问题的国家战略。在“2009-2011 年实施境内流离失所者问题国家战略的行动计划”下进行的努力已经结束，在向境内流离失所者提供长期住房方面取得了重大进展。根据被占领土境内流离失所者、收容和难民部提供的资料，截至 2011 年底，约 69 400 人组成的 23 600 个境内流离失所家庭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。另有 5 388 个境内流离失所家庭得到现金补助，以满足他们的住房需求。政府已拟定“2012-2014 年实施境内流离失所者问题国家战略的行动计划”，行动计划涉及下列几个领域的问题：(a) 长期住房方案；(b) 获得社会服务；(c) 生计；(d) 改善信息和境内流离失所者参与。难民署、各非政府组织和各捐助方参与了起草行动计划的过程，这个过程已在本报告所述期间的期末结束，现已排定，将于 2012 年 5 月以《政府法令》的形式正式通过该行动计划。

16. 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。然而，与此同时，这些修正案提出了出于政治考虑的术语和定义，其结果是，并非所有符合国际法和国际惯例定义的境内流离失所者都可享受已改变名称和经过修订的“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。虽然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的酌处空间，但必须尊重和保护《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。

17. 政府努力为境内流离失所家庭提供长期住房，因此进行了重新安置，与此相关的是，也追回了一些房产，这有时使境内流离失所者感到不满。在难民署和其他行为者交涉后，政府调整了做法，现在，政府在城市和经济中心提供较多的住房，设法避免将居民从市区安置到较偏远的地方。此外，还开展了其他项目，例如住房与农业用地相结合的农村住房项目，这些项目增加了住房方案的选项。为了提高重新安置过程的透明度和保护需重新安置的境内流离失所者，政府制定了标准作业程序，一般而言，政府遵守了这些程序。任何重新安置过程都必须尊重和保护境内流离失所者的权利，重新安置过程必须透明，必须有法律保障。

18. 鉴于流离失所问题的规模，安置境内流离失所者的努力仍然面临各种挑战。政府评估，要完全满足所有境内流离失所者的剩余住房需求，共需要 7.49 亿美元(建设新楼房 4.49 亿美元，住房补贴 3 亿美元)，这笔资金将因通货膨胀率和汇率波动而调整。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，可持续生计和获得优质教育、医疗和社会服务。联合国各机构、基金和方案、各捐助方和其他利益攸关方将继续努力解决流离失所者的需要，努力找到持久解决办法，并协助政府保护和确保受影响人民的权利。为了消除人道主义反应和发展活动之间的差距，联合国开发计划署(开发署)和难民署制定了一项联合方案，目的是改善格鲁吉亚什达-卡尔特利境内流离失所者和回归的境内流离失所者的生计，开发署和难民署正在考虑在其他受流离失所问题影响地区开展这种方案。

19. 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。据观察，返回活动存在季节性。这些人被政府正式视为境内流离失所者，因而有资格获得补助。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、更全面以及经过独立核实的数据。数年来，我的境内流离失所者人权问题特别代表和难民署都呼吁进行核实和概况分析，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。此项工作最初于 2005 年商定，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，迄今未就此项工作的执行取得共识，而且此事仍然列在日内瓦国际讨论会第二工作组的议程上。

20. 在本报告所述期间的前 8 个月，若干发展对加利地区人民的人道主义和安全境况以及对已返回或正在返回者的重新安置前景产生了积极影响。这些发展包括犯罪率下降，榛子收获季节敲诈勒索事件显著减少，各种基础设施措施和建设措施也带来了一些创收机会。不幸的是，这种积极趋势因若干严重事件而于 2011 年 12 月中断，这些事件包括凶杀案、使用简易爆炸装置、指称的恐怖主义行为和其他犯罪重新出现。在 2012 年 2 月 22 日至 3 月 6 日期间，暂时限制了跨越因古里河的行动，这在一定程度上阻碍受影响人民获得服务和进入市场，迅速导致食品价格上涨，使受影响人民感到担忧。因此，尽管出现了一些令人注意的改进，包括建设和维修了基础设施，作出了重大的人道主义努力，但重新安置进程尚未结束，因为仍然有许多人因为先前的流离失所问题而存在需要，他们仍然脆弱。自发返回或正在返回的人继续对犯罪率等安全情况以及对仍然需要扶持重建住房和重新确立可持续生存手段表示关切。

21. 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，因而也无法核实或密切监测人民流离失所和回返的情况。不过，在筹备日内瓦国际讨论会期间，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，了解了在那里开展的一些多方面修复工作取得的显著进展。俄罗斯联邦的联邦移民局向难民署提供的资料显示，在 2005 年至 2011 年期间，4 269 个来自格鲁吉亚的家庭(5 346 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，524 个家庭(641 人)在 2010 年提出申请，280 个家庭(314 人)在 2011 年提出申请。2005 年至 2011 年期间，共有 152 个来自格鲁吉亚的家庭(199 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 2008 年获得难民身份，39 个家庭(60 人)在 2009 年获得难民身份，7 个家庭(11 人)在 2010 年获得难民身份，8 个家庭(11 人)在 2011 年获得难民身份。此外，有 2 642 个来自格鲁吉亚的家庭(3 103 人)(公民和无国籍人士)在 2005-2011 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，429 个家庭(525 人)在 2010 年获得临时庇护，270 个家庭(286 人)在 2011 年获得临时庇护。

22. 据认为，俄罗斯联邦境内的格鲁吉亚难民和其他流离失所者实际人数远多于此，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

23. 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”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。它们将保护与援助工作结合起来，并为此对回返者进行监测，与有关当局讨论解决回返者的关切，并提供有针对性的援助。2009年4月以来，这些指示得到了持续提供人道主义援助战略框架的补充。该框架力求通过统筹开展保护与援助活动以及增进回返者的各项权利，持久解决回返者所面临的问题，从而防止加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区民众再度流离失所。

24. 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，其中有：难民署、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等国际非政府组织。

25. 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)，以此补充其“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号令通过)。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，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。

26. 正如我在以前的报告(A/64/819,第13段和A/65/846,第21段)中所指出的，任何行动框架和(或)联络机制要想取得成效并实现目标，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立足人权的方法。令我感到鼓舞的是，这一机制为在实地开展的许多人道主义活动提供了有力支持。我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，探讨如何加强联络机制的效力，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。

27. 在本报告所述期间，开发署扩大了工作规模和范围，进一步改善受影响地区及民众的当地条件。目前，开发署在几乎所有地区开展活动，目的是确保在教育、卫生、水和环境卫生等领域提供优质社会服务。正在对基础设施进行必要的改善，儿基会帮助提高卫生和教育专业人员的技能，评估学校的水、卫生和环境卫生状况以及初级保健设施的整体状况和做法。开发署参与开展艾滋病毒/艾滋病和毒品预防活动，侧重通过流动实验室方法，确保更好地深入农村地区，并保证完善

检测、咨询和宣传工作。特别重视青年人及其与世界其他地区的联系。正在与开展青年活动的若干地方非政府组织协作，在一些大城市建设因特网吧/青年中心。除了确保青年人能获得普通信息外，还通过提供在线培训课程，改善他们的实践技能。开发署与几个国际行动体密切协作，支持发展民间社会和努力缓解紧张局势。

28. 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。儿基会于 2010 年成功开展了免疫接种运动，覆盖 18 岁以下人口的 98%(见 A/65/846，第 22 段)。在此基础上，儿基会继续加强该地区的例行免疫接种基础设施，并为此提供冷链设备、建立免疫接种数据库和培训医务专业人员。此外，儿基会参与基于社区的活动，旨在加强提供妇幼保健服务、教育和社会保护等基本社会服务，包括为残疾儿童提供这些服务。这些工作是与联合国其他伙伴、世界展望组织和多个地方伙伴和社区合作开展的。

29. 2011 年，难民署提供支助，为 750 多名回返者和其他弱势民众建造了 189 幢房屋，并在 Chuburkhindji、Gumurishi 和 Gvada 村建立了社区中心。这些社区中心是为了把地方社群调动起来，解决阻碍可持续回返的一些关键因素，并为此除其他外提供医疗援助以及创收和接受教育的机会。此外，还为 105 人提供了畜牧或商业赠款；扩建了 5 个商业发展中心，使其得以开展多样化活动；50 个青年人接受了职业和专业技能培训；180 人接受了基础和高级商业发展培训。还提供多层面的咨询服务，以解决医疗、心里和法律咨询需求，并加强预防和应对性暴力和性别暴力。在报告所述期间结束时，开发署特别专注于拟订一个综合项目，应对美国白蛾给农业生产带来的挑战。

30. 响应日内瓦国际讨论共同主席的倡议，启动了一项有儿基会、开发署和难民署共同参与的联合国行动，修复加利第 2 学校，以增加受教育的机会，支持不同族裔背景的学生同校学习。

31. 本报告所述期间，将当地民众的通行自由问题、包括可能为此增设过境点问题作为联合国主持的事件预防和应对联合机制(见 S/2009/254，第 5 段)的一项议程内容，进行了反复讨论。我注意到，与上一报告所述期间的情形一样，原则上当地民众仍能穿越因古里河桥或者进入阿卡哥里地区。2010 年推出的简化许可制度虽然仅准许经由因古里河桥，但为通行提供了便利，该制度正在执行中。尽管受到一些人的欢迎，但它仍旧加长了行程，而且给当地民众、特别是远离加利镇的居民带来了很大负担。遗憾的是，在报告所述期间结束时，仍未定出增开过境点以减轻这一负担并便利通行的计划。2011 年 9 月初，格鲁吉亚当局推出一套程序，要求例行检查穿行因古里河桥人员的证件，并要求这些人在检查站登记。虽然这些程序对通行没有影响，但 2011 年夏末时，加利地区的一些居民，特别是年轻男子暂时不愿出行，因为他们担心检查点的程序耗时太长，也担心采取情报措施。此外，我关切地注意到，在因古里河北岸，曾有几处或在出现特别事件时，

暂时中断或封锁通行。这种对通行自由的暂时限制以及学生和教师在纳巴凯维村和 Kurcha 村之间的非正式通行安排执行起来不安全，也对学生上学产生了不利影响。

32. 加利地区的许多居民，包括已自发返回或正在返回的人，仍很关心他们的通行自由，以及能否使用祖格迪迪区的医疗设施等社会基础设施、能否进入市场和探访家人。建立一个缓解这些关切的过境制度对于改善当地民众的生活条件、促进回返者重新融入社会和防止再度发生流离失所现象来说至关重要。在这方面，关键是要找到解决办法，以符合国际法、包括人权法和关于防止和减少无国籍状态的原则的方式发放证件。

33. 我在关于格鲁吉亚阿布哈兹境内流离失所者和难民境况的报告(A/63/950)中、特别是在第8至14段概述了落实境内流离失所者回返所涉及的原则和要素。那些原则和要素仍然有效。自愿、安全和有尊严地回返这一个人权利和原则与为这种回返创造有利条件之间存在着复杂联系。境内流离失所者回返的个人权利源自《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，难民回返权则源自《公约》第12条第4款，其中规定，“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款所确认的移徙自由，“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”。在通过就地安置或重新安置实现融合方面取得进展，并不导致回返权的丧失。

34. 因此，不能将回返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。至关重要的是，应确认回返既是一项人权，也是一个人道主义问题，不论采取何种方案解决根本冲突，都必须解决这一问题。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返作出知情选择。在此过程中，流离失所者必须考虑到可能影响其安全、尊严以及行使基本人权能力的各种因素。

35. 联合国致力于协助各国为流离失所民众找到持久解决办法。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返是在就地安置和重新安置以外的一种持久解决办法。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，必须考虑到有必要避免给有关人员造成伤害，避免导致他们遭遇可能发生的侵犯人权行为。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、获得生计来源和基本服务的情况以及回返的自愿性质。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

36. 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。《关于境内流离失所问题的指导原则》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，每个人不仅有权自由迁徙，也可自由选择居住地，包括有权留在该居住地。<sup>1</sup>

37. 虽然在本报告所述期间没有发现任何新的大规模流离失所事件，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，我要回顾我的前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. 涉及人道主义援助准入的国际法律基础

38. 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、基金和方案能够执行其任务，极有必要建立和维持人道主义空间。在这方面，仍然很重要的是，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。要落实生命权、体面生活权和免受歧视权等若干人权，就需要确保救援物资自由通行以及为人道主义行动提供便利。此外，在联合国各人权条约机构所做工作的基础上，越来越多的人认同下述观点，即各国有义务尊重、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，在国家资源能力不足，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时尤其有这种义务。

39. 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、顺利通行。在非国际冲突中，各国必须组织救援平

<sup>1</sup> 《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)。

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

40. 格鲁吉亚政府结合欧洲委员会的通过法律实现民主欧洲委员会(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。

41. 尽管联合国一些机构、基金和方案以及其他国际组织2012年3月下旬收到来文，其中宣布对北上跨越因古里河大桥运输建筑材料实行限制，这使人道主义行为体感到担忧，但联合国各机构、基金和方案仍能按计划在阿布哈兹保持人道主义准入，并开展保护和人道主义援助活动。然而，在日内瓦国际讨论会举行之际进行的谈判帮助解释了有关当地采购的招标程序和做法，并帮助找到了切实可行的解决办法。因此，在短暂中断后，人道主义物资运送持续进行，直至报告期结束。在这方面，我呼吁所有利益攸关方对人道主义援助供给线采取灵活的做法。必须适当考虑到现有的当地来源、后勤挑战、成本以及符合成本效益的采购，以便将人道主义援助的效率和效益最大化。

42. 有必要认真监测既有立法和行政做法未来对人道主义准入和人道主义行动产生的影响，加上各利益攸关方采取切实可行的办法和措施。联络机制已在第比利斯和苏呼米设立办事处，联络机制继续为进行接触提供一个框架，并在一些场合成功得到利用。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。

43. 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，日内瓦国际讨论会的联合国代表及其他共同主席得以目睹茨欣瓦利和阿卡哥里河谷正在实施的一些人道主义、基础设施和重建项目取得的明显进展，而且也目睹 Kurta 村和 Eredvi 村及周边遭到破坏的程度。难民署拟订了一个项目，旨在通过以下方式改善生计为阿卡哥里地区的流离失所者提供服务：维持和加强他们与其原籍地的联系，并对渐进自愿返回进程保持开放的前景。活动包括免费提供小巴车票、种子和其他农业支持。遗憾的是，有关联合国人道主义参与的其他建议尚未兑现。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，红十字委员会继续在整个地区实施一些项目，一个国际非政府组织准备参与一些补充性医疗项目。

## 六. 难民和境内流离失所者的财产权

44. 与财产有关的问题仍然列在议程上，而且在日内瓦国际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。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，而其所产生的历史遗留问题使这方面的工作更加复杂。

45. 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法律无保障问题。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，其中不仅包括回返者，而且包括境内流离失所者和难民或考虑返回的前难民。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利问题。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。

46. 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。<sup>2</sup> 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和住房权利。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返回的时间表

47. 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返回制订时间表。只要安全、有尊严和有组织返回的条件未予落实，财产归还机制尚未建立，全面的返回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，并特别注重落实重返权利。我想再次呼吁日内瓦国际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。

48. 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，联合国各组织将继续集中努力，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。联合国各组织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。

<sup>2</sup> 在前一个报告期间，第二工作组于2010年7月26日在第12轮日内瓦国际讨论会期间举办一个专门讨论与财产有关的权利和皮涅罗原则的特定信息会议。

## 八. 结论

49. 过去三年半以来，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返回所涉问题的一个单一论坛。这些努力加上联合国各机构、基金和方案以及其他行为体的人道主义参与促进改善了当地安全和人道主义局势。然而，许多安全、人道主义、人权和发展挑战依然没有解决。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继续定期互动接触。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，并愿意进一步参与当地人道主义工作。各方对事件预防和应对联合机制的定期、真正参与也很重要。有必要持续、更积极地开展努力，以商定实际步骤来进一步加强安全局势，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。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。我邀请捐助方继续支持多方面的人道主义、发展和建立信任的努力。

---