



大会

Distr.: General
20 September 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

议程项目 27

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

2006 年 9 月 20 日摩尔多瓦共和国常驻联合国代表给秘书长的信

奉我国政府指示，谨随函转递纽约市律师协会题为“化解僵持的冲突：摩尔多瓦分离主义危机的法律方面”的报告的执行摘要（见附件）。纽约市律师协会欧洲事务委员会在经过一年之久的研究之后于 2006 年 5 月提出了这份报告。这项研究包括向该地区派遣一个代表团，并同摩尔多瓦共和国和所谓德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的领导人、以及俄罗斯联邦、乌克兰、罗马尼亚和美国国务院的代表举行会晤。研究的结论认定，俄罗斯对摩尔多瓦德涅斯特河左岸分离地区分离主义政权的支持，致使人们郑重断言俄罗斯违反国际法律和非法干涉摩尔多瓦内政。

谨补充一点，有兴趣阅览整个报告者可在下面的纽约市律师协会网页上找到该报告：<http://www.nycbar.org/pdf/report/NYCity%20BarTransnistriaReport.pdf>。

请将本函及其附件作为大会第六十一届会议议程项目 27 的文件分发为荷。

常驻代表

大使

阿列克谢·图尔布雷（签名）



2006 年 9 月 20 日摩尔多瓦共和国常驻联合国代表给秘书长的信的附件

纽约市律师协会

化解僵持的冲突：摩尔多瓦分离主义危机的法律方面

执行摘要

欧洲事务特别委员会

赴摩尔多瓦代表团

导言

摩尔多瓦是欧洲最贫穷的国家，它陷入了一场似乎难以控制的分离主义冲突，这场冲突牵涉到族裔紧张关系、俄罗斯部队、苏维埃时代的武器储存、走私、洗钱和腐败。摩尔多瓦与罗马尼亚和乌克兰毗邻，其人口中罗马尼亚族占多数，是一个基本上被西方所忽视的国家。¹ 本报告审查了这一“僵持的”冲突的重要法律问题，并对摩尔多瓦政府和分离主义分子提出的合法或半合法论点进行了评估。

所争议的问题是谁应当控制位于德涅斯特河与乌克兰边界之间的一个狭长地带。该地区有各种不同的称呼：德涅斯特河左岸、外德涅斯特，讲俄语的人称之为 Pridnestrov'ia。它不到 30 公里宽，总面积为 4 118 平方公里，大小与罗得岛相近。德涅斯特河左岸人口约为 580 000，而摩尔多瓦其他地区则有 336 万居民。然而，德涅斯特河左岸拥有摩尔多瓦的重要工业基础设施、发电厂，更重要的是拥有相当大的苏维埃时代武器的储存。自 1994 年起，该地区一直在自称为德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的分离主义政权的有效控制之下。

2005 年 5 月末，纽约市律师协会（纽约市律协）通过其欧洲事务特别委员会（委员会）向包括德涅斯特河左岸在内的摩尔多瓦共和国派遣了一个法律评估团（评估团）。评估团由下列人士组成：美国第二巡回法院巡回法官小巴林顿·D·帕克；Strook&Strook&Lavan LLP 律师事务所合伙人及纽约州前检察长罗伯特·阿布拉姆斯；塞顿霍尔大学法学院法学教授及前院长伊丽莎白·德费斯；圣约翰大学法学院助理教授克里斯托弗·J·博根。评估团由 Herzfeld&Rubin 的一名成员马克·A·迈耶及委员会主席率领。博根教授是本报告的主笔。

评估团同摩尔多瓦和分离地区的主要政策领导人会晤，其中包括摩尔多瓦总统和德涅斯特河左岸分离主义分子领导人，并完成了对德涅斯特河左岸危机所涉

¹ 然而，苏联人把这些人称为“摩尔多瓦”族，声称他们不是罗马尼亚族。苏联还把罗马尼亚语称作“摩尔多瓦语”，并通过依法禁止使用拉丁字母表和要求使用西里尔字母而加以强调。尽管这种定名是出于政治而非民族语言学的原因，然而摩尔多瓦现政府在独立后加以沿用。

法律问题的首次独立分析。纽约市律协不依赖于任何利益攸关方，能够从客观的角度审查这些问题。应当注意到，纽约市律协的工作有史以来并非仅限于纽约州的范围。实际上，赴德涅斯特河左岸评估团并非该协会某一委员会派出的第一个赴外评估团。在过去 25 年中，纽约市律协在古巴、新加坡、马来西亚、土耳其、香港、阿根廷、乌干达、北爱尔兰以及最近在印度等不同地区主持了一些评估团工作。此外，纽约市律协同捷克共和国和吉尔吉斯斯坦的律师组织合作，以增进律师业和司法机关的独立性。或许由于这种涉入国际法领域的历史背景，包括摩尔多瓦、俄罗斯、罗马尼亚、乌克兰和美国政府以及德涅斯特河左岸领导人在内的有关各方，均帮助评估团，派出政府代表、政策制定者和专家接受约谈。²

报告摘要

本报告审查了三个主要法律问题：(a) 德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国是否享有国际法所规定的自治权或可能享有主权；(b) 德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国领导层转移位于德涅斯特河左岸的财产方面存在何种法律问题；及(c) “第三方”国家在当前的冲突中承担何种作用，特别是俄罗斯的经济压力和德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的军事存在的国际法律影响。

德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国依据国际法所享有的地位

本报告的中心问题涉及到德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国依据国际法所享有的地位，特别是评估德涅斯特河左岸地区领导人提出的关于德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国享有在摩尔多瓦境内实现自治或分离的权利的主张。我们发现这两个主张无一具有说服力，并得出结论：德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国最好定性为“事实政权”。

不享有自治权。

首先，国际法规定在一个国家内不存在任何财政或政府自治的“权利”。尽管德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国领导人可能会提出说服力或有或无的政治论点，我们却找不到支持自治主张的法律依据。支持自治的两个最有力的半合法论点为：(a) 由于苏联宣告废除了确定摩尔多瓦现代边界的《莫罗托夫-里宾特洛甫条约》，德涅斯特河左岸应恢复为一个自治国家；(b) 作为自治基础的自决。

宣布废除条约的论点是一种幻想。只是宣布废除一项条约，并不使政治制度恢复原状；而只是意味着条约从此不再有效。包括划定边界条款的条约尤其如此。

德涅斯特河左岸提出的第二个论点把自治同自决权联系起来，揭露出国际公法中很多错综复杂的问题。有一点是清楚的：在过去一个世纪中，国际法所注重

² 见本执行摘要附件中的部分约谈名单。

的不是自治权——甚至一套界定该词的具体特性——而是阐明了自决的规范。下文更详尽地讨论了自决及其同自治和分离的关系。

总而言之，我们发现国际法对所谓自治“权利”着墨不多，给予“自治”与否，基本上属于国内法的问题。在德涅斯特河左岸的案例中，摩尔多瓦政府提出了实际上给予不同程度的决策和管理自治的各种计划；但被德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国一一拒绝。我们的结论是：以德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国领导人的言行来看，他们更感兴趣的似乎不是自治，而是充分的主权。

自决、主权和分离。

自治的规范并非是一项笼统的分离权利。它是某一人民决定其文化、语言 and 政府的权利，已经演变为“内部自决”即在一个国家内保护少数人的权利，以及“外部自决”即从一个国家中分离出去的概念。自决是一项国际公认的原则，然而分离则被认为是每个国家必须自我评估的国内问题。

像 1921 年关于阿兰岛地位的报告和 1990 年代关于前南斯拉夫问题的巴丹泰委员会意见等关于自决问题的有影响力的决定和报告，以及关于国家惯例的其他例子，均一致认为成功的自治主张必须至少表明：(a) 分离者是一个“人民”(People)；(b) 他们从其中分离出来的国家严重侵犯了其人权；及(c) 根据国内法或国际法找不出任何其他有效补救办法。这三条在德涅斯特河左岸的案例中无一能够满足，(a) 条或可除外。

“人民”(People)一词在近代国家惯例中通常用来指一个族裔群体，或“民族”(nation)一词的经典和人种学含义。然而，有一些人，如德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的领导人，认为该词应另有所指，或许指具有共同的目标和规范的群体。尽管依照自决的规范的演变，某一“人民”可能更易确定为仅仅是看法一致的群体，然而我们并不认为目前的国家惯例支持这种主张。无论如何，确定“人民”一词的单一定义在本案例中并非是非决定不可的事，因为关于外部自决的其他要求无一得到满足。

关于第二条，即严重侵犯人权的情况，德涅斯特河左岸的论点可以归纳为三类：(a) 侵犯语言、文化和政治权利；(b) 1992 年战争的野蛮行径；及(c) 剥夺经济权利。考虑到摩尔多瓦自 1992 年以来进行的重大改革，所有这些主张今天都不能令人信服。

摩尔多瓦自 1992 年战争结束以来的实际历史表明，该国已经改善了对少数人权利的尊重。与此形成对比，德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的人权记录不良，包括缺乏适当诉讼程序、迫害宗教少数人并对持不同政见者进行报复。1992 年战争本身造成 1 000 人死亡，但我们发现按照国际惯例，1992 年战争中的事件本身并不使关于分离的令人信服的主张成为合法权利。否则，世界上将到处都是分离

主义冲突。同样，主要涉及税收分配的关于经济权利的主张，也不构成一项分裂一个国家的合法权利。这一论点实际上涉及政策，而非政体的形式。

最后，我们注意到在评论员、各种意见以及各项决定中有一种总的感觉，即在支持分离主张中所援引的侵犯人权行为，必须是现行的侵犯行为。摩尔多瓦尽管在成为充分的现代民主国家的道路上仍有很多隐患，然而它即使时走时停，却显然走在方向正确的道路上。所以，第二条——即现行的严重侵犯人权行为——不能满足。

第三条提出除分离外是否有任何其他选项。这一冲突之所以陷入僵持，更多的原因不是按照国家和国际法除分离之外没有任何其他选项，而是因为分离主义分子决定通过多次拒绝任何不给予德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国有效主权的选项，而使该冲突看起来好像难以控制。例如，在摩尔多瓦争取缓解族裔紧张关系的时候，德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国却企图加重这种关系，并随后宣称需要以分裂来避免种族冲突和可能出现的灭绝种族。这种“利用体制”的做法没有说服力。

我们由此得出结论：按照外部自决的定义，不具备任何主张分离的确凿基础。合法主张的最基本要求没有得到满足。

作为事实政权的德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国。

如果德涅斯特河左岸不是一个国家，那又是什么？我们审查了两个问题：(a) 承认在国家形成过程中的作用；及(b) 德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国是否为一个事实政权。

即使德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国有效控制领土，也没有义务予以承认。相反，在此案例中，强行获取领土、现存国家摩尔多瓦的持续反对以及德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的生存明显依靠俄罗斯的军事、经济和政治支持的情况，很可能不支持承认，而支持不承认。在类似的案例中，安全理事会和/或大会呼吁联合国会员国不承认这种分裂实体。

由于德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国有效控制德涅斯特河左岸但不被承认，对它的最准确理解就是使用事实政权的法律原则。这种事实政权被当作国际法的部份主体。其独特的地位确实构成主要与人民获得支持和福祉所需的行为有关的某些权利和责任。它可以缔结不足达到条约地位的协议。除其为了支持人民而采取行动的权利之外，还可以追究一个事实政权违反国际法的责任。

虽然一个事实政权因此享有某些权利和承担某些责任，这种政权的行为却会造成不确定的法律影响。随着这种政权的消失，如其领土重新并入母国，其行为可能失去法律效力。然而，假设事实政权的属于正常管理领土一部分的行为是中性的，且该政权解体后重新组合的国家很可能实施了类似的行为，则可以追究该

国对这种行为的责任。但如果事实政权变成一个国家，那么其行为将对新的国家具有约束力。

德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国及德涅斯特河左岸财产挪用问题

摩尔多瓦政府与德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国领导层之间争端的核心，就是控制德涅斯特河左岸经济资产的问题。德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国有权挪用其有效控制地区的财产吗？如果摩尔多瓦的两个地区重归于一，是否必须遵守德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的这些决定？

我们用了两个理论框架来回答这些问题。第一个是上文论述过的事实政权的概念。第二个是根据关于管理被占领土的国际法的类推，其最完整的论述见于《日内瓦第四公约》。我们只是以类推的方式应用这些规则，因为有人会表示德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国实际上不受《日内瓦第四公约》的约束。然而，我们认为有关管理被占领土的规则以及有关事实政权的规则是可用的，特别是这些规则由于都借鉴可一直追溯到罗马的使用权法——即使用并非属于自己的财产——的同样的财产权根本概念，也与此案极其吻合。

按照关于事实政权的国际法律，德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国无权出售摩尔多瓦国家资产或任何私有财产。倘若德涅斯特河左岸重新并入摩尔多瓦版图，任何这种出售都可能受到质疑和不被承认。

我们不仅采用德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国作为一个事实政权的概念，而且按照关于管理被占领土的国际法进行类推，发现一个占领国或其类似实体：(a) 可以将可用于军事目的或管理领土的国家非房地产财产没收；(b) 仅可管理非军事性国家房地产，而不摧毁该财产或改变其经济价值；及(c) 不可没收非属作战物资的私有财产。

依前所述，德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的私有化方案就极难找到正当理由。任何私人当事方作为购买者而参加这一方案，会因此自己承担风险。

第三国及分离主义运动

我们所审查的第三个即最后一个主要法律问题，就是“第三方”国家的作用。各国负有不干预他国境内的内部冲突或以其他方式干涉及解决的基本责任。在牵涉到自决、或更明确地讲牵涉到外部自决的情况下，或当安全理事会认为某一冲突已形成对国际和平的威胁的情况下，则第三国针对冲突可享有更大的行动自由。这种不干涉的根本规范，与主权、自决及和平共处的概念相关联。

第三国的作用在本案例中尤其重要，因为俄罗斯和乌克兰已承担起“保证”国的角色，即特别注意确保结束冲突并正式承诺不惜以一切资源解决冲突。保证国的角色使一个国家处于介入另一个国家当前危机的境地，然而该国必须在其行动中遵守国际法。本报告依照这些行为守则审查了俄罗斯和乌克兰的行动。

俄罗斯

俄罗斯尤其因在德涅斯特河左岸驻有部队，不仅是一个保证国，而且是冲突中的关键角色。我们考察了四个主要问题：(a) 俄军及俄罗斯联邦其他机构在德涅斯特河左岸的活动；(b) 俄罗斯联邦对摩尔多瓦施加的经济压力；(c) 德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国领导层与俄罗斯领导层之间的联系；及(d) 俄罗斯联邦的总体外交姿态。

俄罗斯军队的作用可以分为两个阶段：1992 年战争期间的援助以及当前的活动，包括在德涅斯特河左岸保持武器储存。俄罗斯第 14 集团军在 1992 年战争中发挥了决定性作用，为了支持分离主义分子而介入战斗。尽管条约中许诺实施复员，且摩尔多瓦多次要求俄罗斯从德涅斯特河左岸撤军，但部队仍然按兵不动。因此，他们支撑了德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的生存能力，从而使其重归摩尔多瓦版图变得更加困难。他们还一直向德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国提供物资、专门知识和其他支助。

同样，第 14 集团军控制下的苏联时代武器储存，被用来直接或作为通过俄罗斯和德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国共同在世界市场上出售军事物资所得的收入来源，而向后者提供支持。摩尔多瓦因此希望立即移走武器储存。俄罗斯迄今拒绝在达成全面政治解决方案前撤走武器储存（或部队），还声言德涅斯特河左岸不会让他们移走武器。

除了利用军队阻碍摩尔多瓦人或帮助德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国之外，第二个主要问题即俄罗斯还把经济压力和经济援助作为软硬兼施的手段。经济压力通常不为国际法所禁止。然而，如果第三国的压力妨碍摩尔多瓦的主权或违反了第三国先前对摩尔多瓦作出的承诺之一，则可依据有关国家责任的法律而追究该国向一个国家施加压力和援助分离主义分子的责任。

考虑到目前的局势，有四个方面尤其引人注目：(a) 把能源价格作为软硬兼施的手段；(b) 加重对摩尔多瓦货物的关税壁垒；(c) 向德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国提供经济援助；及(d) 俄罗斯和德涅斯特河左岸的精英分子分享经济利益。总的来看，俄罗斯为了德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的利益而实施了重大干预。

关于第三个问题，即德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国与俄罗斯领导层之间的联系，存在着大量间接证据。斯米尔诺夫、司法部长巴拉拉以及国内安全主任弗拉基米尔·安图菲耶夫都在分离主义危机之初或开始以来到过摩尔多瓦。德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的统治精英主要是俄国人，其次是乌克兰人，且拥有俄罗斯公民籍。他们获得了俄罗斯国籍。某些成员是离开俄罗斯政府、尤其是俄罗斯议会（杜马）和俄罗斯军队的高级职务而来到德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的。

最后，需要根据俄罗斯支持德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国和批评摩尔多瓦的一贯词藻来理解上述各种活动——经济压力、对德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的军事援助、能源政治。尽管我们并不认为上述任何单独的活动都会构成国家的责任（但部队的情况会达到这一程度），然而我们认为所有这些活动与俄罗斯一贯支持德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国和批评摩尔多瓦争取该领土重归版图的努力的言论一道，构成了一种表明俄罗斯对摩尔多瓦国内事务进行不当干涉的令人信服的情况。

乌克兰

乌克兰与摩尔多瓦——尤其是德涅斯特河左岸——接壤，而且德涅斯特河左岸和摩尔多瓦全境有数量相当多的乌克兰族人口，因而成为德涅斯特左岸冲突中的一个重要利益攸关方。乌克兰一直批评德涅斯特河左岸的分离行为，主张俄罗斯全部撤出其部队，但也被（正确和错误地）认为允许通过其领土进行走私并可能愿意同德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国建立关系。尽管乌克兰在很多方面与俄罗斯在德涅斯特河左岸的影响形成抗衡，但摩尔多瓦人怀着希望与猜疑的复杂心情看待其意图。

乌克兰为找到一条化解危机的道路而作出了或可视为真诚的努力；然而需要在作出实际的最终计划之后才能对其法律所涉问题进行评估。目前所实施的更严格的边界管制，是化解德涅斯特河左岸危机的一个必要的、但却非决定性的步骤。既然乌克兰已经成为德涅斯特河左岸危机中的更积极参与者，其行动将同俄罗斯和摩尔多瓦的行动一样，受到各利益攸关方的监测。

结论

本报告就此得出结论：

关于德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的地位。实施分离的尝试基本上被看作是需要国家自己解决的内部事务。一般来讲并不存在实施分离的权利。最多只能在某一“人民”受到压迫而且没有其他方法来保护其人权的情况下，才可接受分离。本着这种规则，德涅斯特河左岸摩尔多瓦共和国在法律上并不具备充分的理由证明它有权实施外部自治或分离。

因此，德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国对摩尔多瓦的德涅斯特河左岸地区的有效控制，是一种事实政权的控制，可以认为类似于一个占领国的控制。因此，德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国可在法律方面对其管理的领土所采取的行动是有限的。

关于德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国挪用财产的问题。占领法承认，占领国实际上可以控制某一领土内的经济资源，但法律规定合法的拥有者为先前的拥有者。财产的最后处置不是由占领者目前的有效控制来决定的，因此占领者承担着

不可破坏财产的经济价值的法律责任。任何另外的当事方与分离主义份子或叛乱分子共同进行的任何经济活动，都会危及该当事方。不可指望这种活动在分离主义冲突最后化解之后会得到认可，实际上这些活动可能会“复原”。

按照关于事实政权的规则以及占领法，德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国的私有化方案无法给投资者带来任何信心，即如果德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国重归摩尔多瓦版图，这些交易将会依法实施。

关于第三国的责任。第三方的干涉是不受欢迎的，对这种干预的评估是按照多项国际和区域条约及法律文件规定的关于不干涉的准则来进行的。主权的规范要求尊重一个国家对于其领土内事务的愿望，直至牵涉到国际制度中的某种其他核心利益。例如，如果东道国要求其领土上的外国军队撤走，那么在外国领土上驻军的行为就是不允许的。俄罗斯针对德涅斯特河左岸局势所进行的活动，尤其是第 14 集团军为帮助分离主义分子所进行的干涉、继续对德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国提供的军事援助、对该政权的经济支持以及利用能源价格和其他针对摩尔多瓦的控制手段而有效地为德涅斯特河沿岸摩尔多瓦共和国讨价还价，致使人们以可置信的方式要求俄罗斯对持续的分离主义危机及其近期结果承担国家责任。

同样，根据俄罗斯的经验，应当监测乌克兰加深参与这一冲突的情况。