

关 合 国



Distr.  
GENERAL

大 会



安全理事会

A/45/1022  
S/22704  
13 June 1991  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

大会  
第四十五届会议  
议程项目43  
塞浦路斯问题

安全理事会  
第四十六年

1991年6月13日

土耳其常驻联合国代表

给秘书长的信

谨随函附上北塞浦路斯土族共和国代表奥斯曼·埃图格阁下1991年6月12日给你的信(见附件)。

请将本信及其附件作为大会议程项目43和安全理事会的文件分发为荷。

常驻代表

大使

穆斯塔法·阿克欣(签名)

附 件

1991年6月12日

奥斯曼·埃图格先生给秘书长的信

现在是以联邦方式解决塞浦路斯问题进入决定性阶段的时刻,我政府征求了两位知名法学家劳特尔帕赫教授和门罗·利先生就未来联合邦的邦成员主权这个关键问题提出法律意见,以便澄清所涉的法律问题。

谨随函附上这一法律意见的全文,望能协助你在塞浦路斯斡旋任务方面寻求解决办法的工作(见附录)。

请将本信及其附件作为大会议程项目43和安全理事会的文件分发为荷。

北塞浦路斯土族共和国代表

奥斯曼·埃图格(签名)

## 附 录

### 北塞浦路斯土族共和国意见

1. 我们被要求就有关塞浦路斯主权的若干问题及其与按联邦方式解决塞浦路斯问题的建议之间的关系提出意见。

#### 1. 主权

2. 联合国安全理事会在1990年3月12日第649(1990)号决议第1段中,重申支持1977年和1979年希腊塞人和土族塞人两族领导人之间的高层协议:

其中双方承诺建立两族的塞浦路斯联邦共和国,以保障塞浦路斯的独立、主权、领土完整和不结盟,并排除整体地或部分地同任何其他国家合并,也排除任何形式的分治或分离。

同项决议第3段呼吁两族领导人:

继续努力,自由达成一项双方都能接受的解决办法,其中规定,按照本决议及1977年和1979年高层协议,建立一个在国体上是两族、在领土上是两区的联邦

.....

各方了解,两族同意以这项决议作为谈判的基础。

3. 现在的政治问题是:如何实现一个联邦制度,而其具体细节又能获得双方接受。这不是本意见书的问题。现在的法律问题是:确定两族每一方在谈判中的性质,及其与建立一个有效联邦制度的概念起点之间的关系。这是此处要考虑的第一个问题。

4. 当前局势的条件十分清楚地指出,两方进行谈判的正确法律基础为地位平等,特别是对每一族当前控制范围的事情,必须拥有相同程度的主权。为此目的,主权即意味每一地区的人民视为其政府者,在有组织、有秩序和持续的基础上,掌有和行使真正的权力。所谓联邦的安排,即根据其性质,涉及将组成部分的主权结合起

来,并联系着联邦和社区组成部分之间以宪法控制的方式分配政府的权力。

5. 关于承认塞浦路斯两族主权的理由,在于当前局势的历史背景和事实。1878年以前,塞浦路斯在法律上和事实上都属土耳其主权范围。从1878年到1914年,主权名义上属土耳其,实由不列颠行使。不列颠于1914年并吞该岛,并于1923年,按《洛桑条约》第20条,土耳其承认了并吞。以此为据,不列颠在事实主权之外,取得了名义上的主权,并保持到1960年。然后,为执行该年达成的国际议定解决,不列颠正式放弃塞浦路斯岛主权,以便成立“一个独立主权的塞浦路斯共和国”。

6. 应该记住不列颠1960年放弃其对塞浦路斯主权的情况。不列颠政府前曾明确承认该岛由两族共有,而“任何自决权的行使都应以如下方式实现:土族塞人与希族塞人完全一样,在塞浦路斯的特殊情况下,应享有决定自己未来地位的自由。”第526次国会辩论。”H.C.(5th ser.)1267-68(1956年)。的确,为维护土族塞人的权利,不列颠政府准备“将分割列入最终的选择之中。”《同上》。

7. 最后,不列颠、希腊、土耳其同希族塞人与土族塞人的代表达成一项国际解决。在他们缔结的国际协议中,不列颠确实同意放弃塞浦路斯主权,主张两族承诺按议定的制宪方式成立一个政府。希腊与土耳其同不列颠一道,同意保证新的塞浦路斯共和国的宪政结构。在这些国际协议签字和《塞浦路斯法》通过之后,塞浦路斯的主权事实上已由不列颠转移到希族塞人和土族塞人手中,并通过1960年的宪法,两族将主权转移给依宪法组成的塞浦路斯共和国。塞浦路斯两族将主权交给塞浦路斯共和国是证据确凿的事实,因为1959至1960年的所有基本文件都由两族代表以各自社区的名义签字或草签。

8. 《1960年宪法》是塞浦路斯境内存在的希土两族以政治伙伴关系完整而不可分割地制定的。两族除大小不同外,完全平等。大小的差别产生了宪政上的一些后果。在代议团体(部长理事会和众议院)中,人数按比例分配;公务人员与军队也一样。除此以外,就多数重要职位而言,当一族据有其正职时,另一族必据有其副职。然而,最高制宪法院的代表人数两族一样。在宪法的其他重大功能方面,两族的政治

平等也获确认。宪法关于行政权的主要条文(第46条)宣布:“行政权属于其共和国总统和副总统”,某些重要的权力则交由总统与副总统“共同”执行。而且,在列举可由这两位主要官员分别行使的各项权力时,每一职位“就部长理事会有关外交、国防或安全的决定”享有同等的“最后否决权”。

9. 简言之,1960年塞浦路斯的主权转移是通过两族自决联合行使的,并委交给两族共同享有。主张两族的任何一方有主权而另一方没有或一族对另一族享有主权或法律控制的说法是完全没有根据的。

10. 这种宪政安排,由当时恰好杂居的两个不同的民族和政治团体适当地描写为一种“实用联邦体”,在国际经验上并非独创。在比利时,举例说,佛兰德语社区约占人口的百分之六十,法语社区约占百分之四十,宪法规定内阁必须由佛兰德语系和法语系的人各占一半部长职位,而且某些法律必须在立法机构的每一院中分别按民族单位以多数表决通过(见《比利时宪法》第1、38之2和86之2条)。此外,《宪法》保障佛兰德语、法语和德语社区有权就个人地位、语文、社会生活和教育事项单独进行立法(1980和1988年修订的第59之2条)。

11. 从1963年希族塞人总统企图修改宪法以消除土族塞人社区的政治平等开始,具有团结功能的宪法便遭到破坏。当希族塞人社区片面废除两族在塞浦路斯联合行使主权的法律基础时,1960年宪法便自动失效,而两族组成的“塞浦路斯共和国”也不再存在。从1964年开始,两族逐渐各自发展不同的政治和经济行政机构与住区,这个进程到1975年达到最高点,塞浦路斯两族完全重组成地理上和行政上不同的地区,这种情况反映在1975年8月2日的“人口交换协议”上。1974年,不列颠、希腊和土耳其外交部长们承认了这种基本情况,在7月30日的《日内瓦声明》中,他们共同呼吁“重新建立塞浦路斯制宪政府”,并“立即恢复宪政。”在这样做的时候,

部长们注意到塞浦路斯共和国事实上有两个自主的行政机构——希族塞人社区和土族塞人社区。

12. “塞浦路斯共和国”既已在宪法上或事实上无法在全岛行使主权,全岛的

主权便已分割,此后即归由事实上控制以下两块领土的每一当局管辖:南部的希族塞人社区和北部的土族塞人社区。

13. 南部希族塞人社区继续以“塞浦路斯共和国”国号行事,此一事实不过为一称号;它不会也不能授予希族塞人社区对北部的主权,在北部,它没有权力行使。任何国际上对希族塞人社区作为“塞浦路斯共和国”的承认也不能形成任何这种主权。同样,土耳其部队驻扎在北部也不能剥夺土族塞人社区事实上等于主权的实际权力和管辖,土族塞人自1974年以来即继续且未受有效挑战地在北部行使了这种权力。土耳其政府承认了北部的土族塞人社区为该地区的主权政府,在该地区,土耳其政府既不主张也不行使主权,并明白否认北塞浦路斯为土耳其的一部分。土族塞人社区在北塞浦路斯土族共和国名义下的地位虽缺乏普遍的国际法律承认,但不能剥夺该族的主权,因为该族在北塞浦路斯行使主权为一不争的事实——这种情况反映在外国与该社区事实上维持的广泛关系。

14. 无论就逻辑还是国际经验而言,都应确认恢复塞浦路斯的两族主权。马里联邦的经验尤富启示。在1959年,塞内加尔与苏丹都是法国共同体的半自治成员,彼此同意争取独立和组成联邦。每一殖民地个别与法国谈判独立,最后同意转移主权,法国、塞内加尔与苏丹都签署了协议;然而,正式的独立宣言是由马里联邦共布的。因此,同塞浦路斯一样,联邦及其构成的实体是在同时取得主权的。

15. 1960年,塞内加尔退出马里联邦,理由是苏丹的联邦政府官员违背了宪法基本条款,因此使宪法失去法律效力。到1961年,苏丹(改名马里)和塞内加尔在联合国分别据有席位,并由法国、美国和若干其它国家承认为独立国家。因此,国际社会承认恢复希族塞人和土族塞人两个社区的主权,不仅在国际上没有法律障碍,而且有其先例。

## 2. 双方的提案

16. 两族各自拥有主权对处理联邦当局和两个成员联合邦的权力的方式有直接

的影响。希族塞人最近的提案中的措词显示了以下的意见：宪法将权力分配给两族，而不是两族将权力授予新宪政当局。因此，例如在宪政安排标题六第1(a)款(通则)之下，希族塞人提议“共和国采用联邦制，其成员保留高度权力”；而第2(d)款申明“联邦绝不可侵犯各省的权力和职能。后者将有宪法予以确定。最初的权力分配(大概是分配给每一族)是双方所同意的。”

17. 以上着重指出的各段文字反映出以下的意见：政府的权力有某种中央来源(虽然是无名的)，因此，可将之授予各“省”。这可与土族塞人提案中所采取的办法作一比较，例如1989年4月6日至7日的提案显示，除了别的以外，“剩余权力归于联邦各共和国”。拟议的土族塞人结构反映出联邦体制最普通的情况，即联邦政府的权力来自宪政成员，而未分配的剩余权力都属于宪政成员。

### 3. 联邦体制的普遍做法

18. 诚然，国际法不直接涉及在联邦体制内的分权，但也肯定没有禁止成立或承认剩余权力属于成员的联邦国家。在这方面，可回顾一下若干重要的联邦体制的情况。为便利起见，按字母顺序陈述于后。

#### (一) 阿根廷

阿根廷宪法第104条规定：“各省保留宪法没有授予联邦政府的所有权力以及在其加入联邦时曾有特别协定予以明确保留的权力。”

#### (二) 澳大利亚

按照《澳大利亚联邦宪法》第107节，州议会对不专属联邦议会或者不曾自州议会掠夺的任何题目保有立法权限。第107条规定：

已成为州或现在成为州的殖民地，其议会的一切权力，除本宪法规定专属联邦议会或自州议会掠夺者外，仍与在联邦成立时，或在该州加入联邦或该州成立时相同。

如R对 Phillips(1970年)125 CLR 93所说,“这只不过是表达任何联邦体制中隐含的一项内容,即:界定的权力授予中央当局,而未界定的剩余权力仍留给各组成部分。”

#### (三) 奥地利

《联邦宪法》第15(1)条规定:“凡是《联邦宪法》没有明确授予‘联邦’进行立法或同时予以执行的事项,仍属于各个州的自治权限范围。”

#### (四) 巴西

1988年《联邦宪法》第25条规定:“各州的组成和管理依据它们所通过的州宪法和法律为之,但须遵守《宪法》各项原则,

“(一) 本《宪法》不禁止各州拥有的权力范围由各州保留……”

#### (五) 德意志联邦共和国

在统一以前,《联邦宪法》第30条规定(现仍规定):

在本宪法没有容许或另有条例予以规定的情况下,国家职责和权限的执行属于各个州的范围。

第79条第3款规定,禁止对宪法作出任何会影响各个州的地位及其基本权力的修订。德意志联邦宪政法院曾申明,这一保证保障了联邦国家中各个州的主权。“只有各个州保留一些不可剥夺的核心固有权限,它们才是法律意义上的州。” BVerfGE34,9(19f)。

#### (六) 马来西亚

《联邦宪法》表九载列联邦政府和州政府各自的专属权力以及一份共有权力清单。宪法第77条规定剩余权力由各州保留:

一州的立法机关有权就表九所载任何清单所没有列举的任何事项制定法律,议会对这些事项没有立法权。



(七) 墨西哥

《联邦宪法》第24条规定：“本宪法没有明确授予联邦当局的权限应理解为由各州保留。”

(八) 尼日利亚

根据1929年《联邦宪法》第一章第4节，联邦政府专属权力清单或联邦政府和各州共有权力清单所没有列举的权限均分配给各州。

(九) 巴基斯坦

巴基斯坦1973年宪法第142条规定，剩余权力归于各省。

(十) 瑞士

瑞士联邦建立在那些同意将某些主权权力交给联邦政府的各独立州的自愿联合，因此，《联邦宪法》第3条规定：“在《联邦宪法》不加限制的主权范围内，各州拥有主权，本此，各州行使所有未授予联邦当局的权利。”

(十一) 美国

1787年美国宪法是13个独立的州所达成的契约。美国宪法第十修正案反映出主权实体自愿创立联邦政府这一事实，它规定：宪法未授予美国的权力，或者宪法不禁止各州拥有的权力，均分别保留给各州或人民。

(十二) 苏联

1990年4月26日颁行的一项法律宣布，各共和国拥有所有没有明确授予联盟的权力。联盟政府与各个共和国之间的关系受到这条新法律的制约。同样，1991年3月9日的《联盟条约》草案(仍未生效)宣布，缔约的每个共和国都是一个主权国，而“苏联是各个平等的共和国自愿联合而组成的主权联邦国家，在缔约各方授予它的权力的范围内行使国家权力。”在第一部分一之一，第5条规定，缔约的共和国将具体列

明的权力“授予”苏联,只有在所有共和国同意下,才能改变。最后,条约草案第10条规定除具体订明属于联盟管辖范围者外,一个共和国的法律对其领土内的所有问题优先适用。

### (十三) 委内瑞拉

委内瑞拉宪法第17条第7款授予各州对“依本宪法不属于国家或自治市市管辖范围的任何事项”的权力。

19. 尽管有例外情况(如加拿大和印度),大多数联邦国家的宪法可视为在以下基础上施行:中央或联邦政府的权力来自各成员都分;后者保留剩余权力;它们的法律地位未经它们同意不能改变。

20. 根据当代各国宪法的做法,很明显的,希族塞人最近提出的提案(如上文第16段扼要说明)有一个强烈的意图,就是权力的授与是从联邦主权当局到各个联邦,而不是相反,这与两族作为分离的主权实体的历史和事实情况是不一致的。正如塞浦路斯两族在1960年的宪法中曾同意在一个功能性联邦下分掌政府的权力,如今在制定任何新的联邦宪法时,也要由两族给予政府权力,并由两族决定如何在联邦政府和领土政府之间分配权力。

### 4. 联邦国家组成部分的缔结条约

21. 曾向我们询及一个附带问题,即联邦制中的组成部分保持至少部分的直接同外国交往(包括缔结条约)的权利是否符合现代联邦宪法惯例。答案是,这在理论上是绝对可能发生的——如果过去没有保持此项权力,那么,不妨在宪法条款中加添适当的文句或将来获得适当的联邦权威。

22. 联合国国际法委员会在1962年曾确认联邦国家组成部分缔结条约的能力。该年该委员会所编写的《条约法条款草案》第3条第(2)项规定:

在联邦国家,联邦各成员邦缔结条约的能力由联邦宪法加以规定。

本条款并未订入最后通过的《维也纳条约法公约》这个事实不应解释为暗示委员会终于断定它在原则上是错误的。不予订入仅仅反映出委员会对在编纂公约时是否必须涵盖此项能力问题，意见分歧。

23. 以下为各项主要的例证：

(一) 德意志联邦共和国

《基本法》第32条规定，在州的立法权范围内，经联邦政府批准，各州可就该州享有专属或共同的立法权力的事项与外国缔结条约。就前一类事项而言，必须由联邦政府批准相关协定；就后一类事项而言，则无需如此。1965年，下萨克森州同教廷签订了一项宗教事务协约。1961年，符腾堡——巴登州、巴伐利亚自由邦、奥地利和瑞士缔结了一项有关保护康斯坦茨湖免于污染的公约。此外，莱茵兰——法尔茨曾同卢森堡缔结有关国际河川水坝和建造一处共用公园的三项协定。

(二) 瑞士

1848年《联邦宪法》第9条规定：

在特殊情况下，各州保持就公共经济规章、越界往来和警察关系事项同外国缔结条约的权利。但须此类条约条款不抵触联邦制度或其他各州的权利。

业已缔结许多此类协定。例如巴登于1874年同巴塞尔缔结了一项有关建立渡轮业务的协定；巴塞尔兰和阿尔高于1908年同巴登缔结了一项有关兴建水力发电厂的协定。

自从1933年以后，总共出现了七项各州同外国之间的协定。这些协定包括：伯尔尼(1935年)、纳沙特尔(1935年)、阿尔高(1939年)同法国之间的有关双重征税问题的条约；格劳宾登(1958年)和沙夫豪森(1962年)同列支敦士登之间的有关双重征税问题的条约；巴塞尔同国际清算银行之间的协定(1932年)和日内瓦同联合国之间的协定(1946年)以及沙夫豪森同巴登之间关于电能分配问题的协定(1947年)。

### (三) 美国

《宪法》第1条第10项第3款规定，经国会同意后，各州得同外国缔结条约或协定。有许多联邦法律都明文将缔结条约的权力授予各州。例如请参看《联合国总部协定决议》，《美国法规大全》第61卷，第756页(1947年)；《1950年联邦民防法》第203项《美国法规大全》，第64卷，第1245、1251页(1951年)；《东北部州际森林防火协定法》，《美国法规大全》第66卷，第71页(1952年)；《1972年国际桥梁法》，《1972年美国国会法典和行政通报》第847页(1972年)。

此外，最高法院曾经以默示方式判定，各州无须国会同意，得同外国政府达成某些协定，但不得侵犯美国的权威或外交权力，弗吉尼亚州控田纳西州案，《美国联邦最高法院判例汇编》，第148卷，第503、519页(1893年)；凯勒控亚当斯案《美国联邦最高法院判例汇编》，第449卷，第433页(1981年)。因此，依据州权行事的北达科他州的两个城市同加拿大一个城市之间关于国际间排水问题的一项协定已由北达科他州最高法院肯定合法，无须联邦国会批准，因为它并未侵犯任何联邦权力，麦克亨利县控布雷迪案，《西北各州判例汇编》，第163卷，第540页(1917年)。

### (四) 苏联

1944年2月1日，苏联修改其宪法，使各共和国“有权同外国建立直接的条约关系，同外国缔结协定和同外国交换外交代表”。其后，乌克兰苏维埃社会主义共和国和白俄罗斯苏维埃社会主义共和国都各自成为联合国会员国并各自成为许多多边公约的当事国。同样的，1991年3月11日的联盟条约草案也有如下的规定：

各共和国均为国际社会的正式成员。它们有权同外国建立直接的外交、领事、贸易和其他关系，同外国交换官方使团，缔结国际条约并且直接参与国际组织的活动，但不得因而侵犯本条约各当事方的利益和它们的共同利益或违背苏联的国际承诺。

24. 加拿大1982年的《加拿大宪法法律》规定应将剩余权力赋予联邦政府；但

是,同法却没有就各省的缔约权力作出规定。在实际上,经过联邦政府明示或默示的同意后,已经同美国各州和外国缔结了相当多的国际协定。例如经加拿大政府表示同意魁北克省于1965年同法国签订了一项有关文化合作的协定。加拿大政府于1970年曾表示同意新不伦瑞克省和魁北克省加入新罕布什尔州、佛蒙特州和康涅狄格州。亦为缔约方的《东北部州际森林防火协定》。《条约及其他国际文件汇编》,第6825号;《美国条约汇编》,第21卷,第415页;《联合国条约汇编》,第753卷,第46页(1970年1月29日)。实际上,美国国务院于1974年委托进行的一项研究查明了有700多项加拿大各省和美国各州所缔结的各式各样的办法和协定。参看斯旺森,《州/省互动:美国各州和加拿大各省之间关系研究报告》(卡努斯研究所,1974年8月)。

25. 因此,联邦国家的组成部分保持并行使有关同外国直接缔结条约和国际协定的宪法权力当然合乎一般现代宪法惯例,亦不受国际法禁止。

## 5. 摘要

总之,我们的看法如下:

(一) 我们认为,鉴于事实上土族塞人已以一个主权实体并在完全平等的地位上参与同希族塞人的谈判,所以,这就表示,实际上和在概念上,将来联邦政府和各联合邦政府间的最终权力划分将不会等于是联邦政府将权力给予各联合邦;它既不涉及希族塞人将任何权力给予土族塞人,也不涉及土族塞人将任何权力给予希族塞人。

(二) 依据并确认权力是由各联合邦给予联邦政府的,而且任何和所有剩余的权力都保留给各联合邦。这一联邦制解决办法是完全符合联邦制的主流宪法实践的。

(三) 同样亦应确认,就特定种类的事项而言,每一联合邦均应保持同外国直接缔结条约的权利。

3 Essex Court  
坦普尔, 伦敦, EC4

劳特帕赫特, 皇室法律顾问

1330 Connecticut Avenue, N.W.  
华盛顿特区, 20036

门罗·利

1991年5月31日

-----